Sand im Getriebe

Ursachen und Auswirkungen der Wachstumsverlangsamung in Österreich

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE TAGUNG 1988
DER OESTERREICHISCHEN NATIONALBANK

Sand im Getriebe

Ursachen und Auswirkungen der Wachstumsverlangsamung in Österreich

---

Volkswirtschaftliche Tagung
der Oesterreichischen Nationalbank

16. bis 18. Mai 1988

Wien 1988

Verleger, Herausgeber und Hersteller:
Oesterreichische Nationalbank
1090 Wien, Otto-Wagner-Platz 3

Redaktion: Dkfm. Dr. A. Kanitz, Dkfm. E. Kapfer

DVR 0031577, 00300732

Inhalt

Rupert Dollinger
Wachstumsbehinderung beim Einsatz des Faktors Arbeitskraft 5

Thomas Stemberger
Wachstumsbegrenzung durch den Produktionsfaktor Umwelt 11

Oskar Grünwald
Wachstumsbehinderungen beim Einsatz des Produktionsfaktors Kapital – unter besonderer Berücksichtigung des industriellen Sektors 17

Heinz Kienzl
Die Währungspolitik der Oesterreichischen Nationalbank als Wachstumshemmnis? 23

Ferdinand Lacina
Wachstumsverlangsamung und Wirtschaftspolitik 47

Walther Kastner
Wachstumshemmende Auswirkungen der Rechtsordnung einschließlich des Steuerwesens 59

Karl Aiginger
Wachstumsbehindernde Strukturmängel der österreichischen Wirtschaft 77

Hans-Jürgen Krupp
Der Einfluß gesellschaftlicher Entwicklung auf das Wirtschaftswachstum am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland 87

Ernst Gehmacher
Der Einfluß gesellschaftlicher Entwicklungen auf das Wirtschaftswachstum in Österreich 107

Helmut Kramer
Erfahrungen des Auslands bei der Bewältigung von Wachstumsproblemen durch den Einsatz verschiedenartiger wirtschaftspolitischer Konzepte 121

Referat und Podiumsdiskussion mit
Hans Seidel, Gunther Tichy und Michael Wagner

Heinz Kienzl
Schlußwort 153

Die Vortragenden 159
Werdegang, Funktionen, Publikationen

Wachstumsbehinderung beim Einsatz des Faktors Arbeitskraft

Dr. Rupert Dollinger

Sozialpolitische Abteilung der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft

Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen steht knapp vor der Fertigstellung einer Studie über „Wachstumsorientierte Strukturpolitik". Aus dieser Studie wird die untrennbare Verknüpfung von Wohlfahrt, Lebensqualität und Wirtschaftswachstum ebenso hervorgehen wie der Umstand, daß die österreichische Wirtschaft erheblich an Wachstumsdynamik eingebüßt hat und alles daransetzen muß, um wieder auf die Überholspur zu gelangen. Wachstum scheint nach Jahren des Wachstumspessimismus also wieder in zu sein – zumal mittlerweile auch der Nachweis gelungen ist, daß es erfolgreiche Strategien zur Abkoppelung des Wachstums von Rohstoffverzehr und Umweltbelastung gibt.

Wenn wir also annehmen dürfen, daß die Überzeugung, Wachstum sei notwendig, nützlich und sinnvoll, wieder weiter verbreitet ist als vor 15 Jahren, dann ergibt sich fast zwangsläufig die Suche nach wachstumshemmenden Faktoren, die es zu bekämpfen gilt.

Dabei ist zunächst die Frage zu stellen, ob der Mensch (konkret auf Österreich bezogen) überhaupt noch wachstumsdisponiert ist. Akzeptiert er Risiko und Wettbewerb, arbeitet er gern und viel, stellt er sich marktwirtschaftlichen Selektionsmechanismen, ist er bildungshungrig und bildungswillig oder ist er ein wohlstandsgesättigtes, postmaterialistischen Thesen aufgeschlossenes, auf absolute Sicherheit bedachtes, mit sich und der Umwelt in Harmonie lebendes Wesen?

Die Antwort auf diese Frage muß, wie nicht anders zu erwarten ist, zwiespältig ausfallen. Auf der einen Seite kann man für unser Land eine durchaus positive, aufgeschlossene Haltung zur Arbeit konstatieren. Arbeit wird als Motor des sozialen und finanziellen Aufstiegs angesehen, „seine Arbeit gut zu machen" findet als Postulat breiteste Zustimmung, Leistung wird als positiv und wichtig erachtet. Arbeit soll aber auch Freude machen und die Verwirklichung eigener Vorstellungen ermöglichen. Dem Betriebsklima wird überraschenderweise ein höherer Stellenwert zugemessen als der Bezahlung, aber auf der anderen Seite ist und bleibt die Sicherheit des Arbeitsplatzes wichtigstes Ziel. Die Einstellung des Österreichers ist also, so könnte man sagen, begrenzt wachstumsorientiert, mit einem hohen Anteil an Sicherheitsdenken, das zwar auf der einen Seite verständlich ist (wer mehr hat, hat auch mehr zu verlieren), auf der anderen Seite aber unverhältnismäßig hohe Risikoprämien erfordert.

Wer sehr auf Sicherheit bedacht ist, ist in der Regel auch nicht mobil. Gemessen an der geographischen Ausdehnung Österreichs gehört der Österreicher wahrscheinlich zu den immobilsten Europäern. Der Arbeitsmarkt und der Wohnungsmarkt tun ein übriges: Solange bestimmte Ansprüche mit der Dauer der Betriebszugehörigkeit wachsen (Lohnfortzahlung bei Krankheit, Urlaubsausmaß etc.) oder bei einem freiwilligen Arbeitsplatzwechsel verlorengehen (Abfertigung), kann man keine risikoreichen Änderungen des beruflichen Werdegangs erwarten. Die Arbeitsmarktverwaltung unterstützt diese Tendenz nach Kräften: Während merkwürdigste Projekte im Rahmen der Aktion 8000 mit dreistelligen Millionenbeträgen gefördert werden, gibt es für geographische Mobilitätshilfen fast keine Mittel.

Auch die berufliche Mobilität läßt unter wachstumspolitischen Gesichtspunkten zu wünschen übrig. Gerade ihr wird aber auf dem Weg in die EG eine entscheidende Bedeutung zukommen, denn Österreichs einziger komparativer Kostenvorteil liegt in unserem Humankapital. Noch haben wir in diesem Bereich einen Vorsprung, aber wie lange noch? Die Berufswahl der jungen Menschen ist nach wie vor sehr traditionell-emotionell, und eine gewisse Zurückhaltung gegenüber technisch-naturwissenschaftlichen Berufen ist ebensowenig zu bestreiten. Alarmierend war für uns eine Untersuchung im Jahr 1982, wonach die große Mehrheit der Österreicher den Wissenserwerb im Bereich der Mikroelektronik für schwierig und letztlich auch entbehrlich hält, weil sie sich von technischen Veränderungen ohnehin nicht betroffen glaubt.

Schon heute sind Friktionen auf dem Arbeitsmarkt unübersehbar: Wenn mit der Arbeitslosigkeit gleichzeitig auch der Arbeitskräftemangel steigt, dann können unser Bildungssystem, vielleicht auch unsere Wertehierarchie und unsere Vorstellungen von Sozialprestige nicht ganz in Ordnung sein. Ein Wachstumsfeind ist aber nicht nur die falsche, sondern vor allem auch die überhaupt fehlende Ausbildung. In den allgemeinbildenden höheren Schulen beträgt die Drop-out-Rate 20%, in den berufsbildenden höheren Schulen schon mehr als ein Drittel. Insgesamt rund 37% aller Berufstätigen können keine höhere Bildung als den Pflichtschulabschluß nachweisen. „Diese vorgegebene Bildungsstruktur, die sich frühestens erst nach der Jahrtausendwende in Richtung Höherqualifizierung ändern kann, begrenzt also in der Folge einen wirtschaftlichen Strukturwandel, begrenzt/verhindert das Wirtschaftswachstum. Der Mangel an qualifizierten Fachkräften, der sich durch die demographische Entwicklung noch weiter verschärfen wird, wirkt sich jetzt schon negativ auf die Geschäftstätigkeit von Betrieben aus: Klagten laut Gewerbestrukturbericht des Instituts für Gewerbeforschung im Jahr 1984 12% aller in die Jahreserhebung einbezogenen Gewerbebetriebe über Fachkräftemangel, so war das im Jahr 1986 bereits mehr als jeder vierte Betrieb." (ÖIBF Info 1/87).

Während die Sensibilität für Bildungsfragen zunimmt, dürfte noch weitgehend unbemerkt sein, daß von der Einkommensverteilung falsche

Signale ausgehen. Als im vergangenen Jahr die Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage zur Sozialversicherung für den Arbeitgeberanteil diskutiert wurde, glaubten wir eine schlüssige Gegenargumentation auf der Annahme aufbauen zu können, daß man damit vor allem innovative, forschungsintensive und expandierende Sektoren treffe. Leider ist das Gegenteil der Fall: Die höchsten Einkommen sind in den geschützten Bereichen anzutreffen – bei Banken und Versicherungen, in der Energieversorgung, beim ORF, um nur einige Beispiele zu nennen –, während das durchschnittliche Gehaltsniveau in der chemischen oder in der Elektroindustrie keinesfalls als sensationell zu bezeichnen ist. Es mag durchaus sein, daß von dieser an sich verkehrten Einkommensstruktur auch falsche Impulse für die Berufswahl ausgehen. Im Zuge eines Eintritts in den EG-Arbeitsmarkt könnte dies durchaus fatale Folgen haben, wenn gutausgebildete Fachkräfte wegen des höheren Einkommensniveaus ins Ausland abwandern.

In diesem Zusammenhang muß auch – zumindest für die Vergangenheit – die vielfach nicht marktgerechte Bezahlung in der verstaatlichten Industrie erwähnt werden, die häufig verhinderte, daß sich private Unternehmen an Standorten gefährdeter verstaatlichter Betriebe ansiedelten, weil sie den Lohnvorstellungen der Mitarbeiter dieser Betriebe nicht entsprechen konnten. Vielfach war in diesen Fällen sogar die Arbeitslosenunterstützung höher als das am freien Arbeitsmarkt zu erzielende Entgelt, was die Wiedereingliederung der betreffenden Arbeitnehmer zusätzlich erschwerte.

Weder die Betrachtung der Lohnkosten noch der Gesamtarbeitskosten gibt zunächst zur Vermutung Anlaß, daß von hier wachstumshemmende Effekte ausgehen. Bei näherem Hinsehen zeigt sich allerdings zweierlei: nämlich einerseits eine Korrelation zwischen vergleichsweise niedrigen Löhnen und geringer Produktivität, so daß unsere Lohnstückkostenposition auch nicht annähernd so günstig ist, wie man bei isolierter Betrachtung der Löhne glauben könnte, und andererseits eine geradezu extrem ungünstige Relation zwischen Leistungslohn und Sozialllohn. Bei Lohnnebenkosten von 97% bezogen auf die tatsächlich geleistete Arbeitsstunde macht der Direktlohn, dem man wohl mehr Motiva-

tionsfunktionen zubilligen muß als etwa dem Ausmaß der Pflegefreistellung, gerade noch etwas mehr als 50% aus. Anders formuliert: Eine nicht sehr wachstumsträchtige Lohnstruktur ergibt sich aus hohen Sozialversicherungsbeiträgen einerseits und einer immer geringeren tatsächlichen Arbeitszeit andererseits; die Nettoarbeitszeit in der österreichischen Industrie beträgt etwas mehr als 31 Stunden pro Woche.

Damit ist ein weiteres Problem angesprochen, das die Konkurrenzfähigkeit beeinträchtigt: Kostspieliges Kapital wird nicht entsprechend ausgelastet, die Kostenoptimierung kann unter diesen Rahmenbedingungen nicht stattfinden. Der Ausdehnung des Schichtbetriebs in Richtung vollkontinuierliche Betriebsweise stehen rechtliche, kirchliche, gesellschaftliche und politische Schranken entgegen, die sogar die Miteinbeziehung des Samstags in die Arbeitszeitorganisation verhindern. Flexible Arbeitszeiteinteilungen, ohnehin noch in den Kinderschuhen steckend, werden mit Argwohn betrachtet, weil Generationen von Betriebsleitern und Betriebsräten an starre Arbeitszeiten gewöhnt sind. Daß andere Länder, wie etwa die Bundesrepublik Deutschland, mit ähnlichen Problemen kämpfen, ist weder Trost noch Beruhigung: Ein kleines Land kann Wachstumsvorteile ohnehin nur erringen, wenn es versucht, besser und effizienter zu sein.

Schwer einschätzbar hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf das Wachstumspotential sind arbeits- und sozialrechtliche Regelungen. Das gesamte Arbeitsrecht ist ex definitione Arbeitnehmerschutzrecht und daher marktregulierend. Aus den Forderungen einer forcierten Wachstumspolitik soll auch keine Rückkehr zum Manchester-Liberalismus im Arbeitsrecht abgeleitet werden. Trotzdem sollte des öfteren die Frage gestellt werden, ob das Arbeitnehmerschutzrecht, das unter anderen gesellschaftlichen Verhältnissen aus Zeiten der 48-Stunden-Woche und des zweiwöchigen Mindesturlaubs geschaffen wurde, bei 31 Stunden Nettoarbeitszeit pro Woche unverändert beibehalten werden muß. Das Nachtarbeitsverbot für Frauen würde sich für eine Überprüfung ebenso anbieten wie die überholten Arbeitszeitschutzbestimmungen für Jugendliche. Daß durch das Privileg der doppelten Absicherung der Handelsangestellten durch Ladenschlußregelungen Wachstum sicht-

bar und spürbar ins Ausland abfließt, dürfte sich ebenfalls bereits herumgesprochen haben.

Schließlich soll auch noch das leidige Problem des „Mißbrauchs" von Sozialleistungen angeschnitten werden, weil er unter wachstumspolitischen Gesichtspunkten kontraproduktiv ist. „Mißbrauch" ist dabei ein mißverständlicher Ausdruck: Wenn der einzelne völlig legal und rational in den Genuß von Leistungen kommt, die ihm nach der Meinung der Mehrheit nicht zustehen, dann ist nicht ihm der Vorwurf zu machen, sondern jenen, die die Regeln erfunden haben. Beispiele sind etwa die relativ großzügigen direkten und indirekten Arbeitslosenleistungen, die bei einem Netto-Nettovergleich die Rückkehr in den regulären Arbeitsprozeß nicht sehr attraktiv machen, die lohnsteuerfreie Sonderunterstützung und ähnliches. Damit wird eine Kettenreaktion in Gang gesetzt, bei der noch mehr Schwarzarbeit und noch höhere Sozialbeiträge einander ablösen.

Aus aktuellem Anlaß soll abschließend noch darauf hingewiesen werden, daß die von Sozialminister, ÖGB und Arbeiterkammer angepeilte lineare Einführung der 35-Stunden-Woche selbstverständlich Wachstum vernichtet. Wer sich in Zukunft verstärkt um Wachstumspolitik kümmert, wird die Sozialpolitik nicht ausnehmen können. Wird diese nicht in den Dienst der Wachstumspolitik gestellt, dann werden an sie als Konsequenz fehlenden Wachstums immer höhere Anforderungen gestellt, die sie immer weniger zu befriedigen vermag.

Wachstumsbegrenzung durch den Produktionsfaktor Umwelt

Dipl.-Ing. Thomas Stemberger

Forstreferat der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern

Zur Beurteilung der Wechselwirkungen zwischen Umwelt und Wirtschaftswachstum reicht es nicht aus, die in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung traditionell verwendete Meßgröße für Wirtschaftswachstum heranzuziehen: Ein richtiges Bild ergibt sich nur, wenn es gelingt, auch die bisher nicht in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung enthaltenen positiven und negativen Effekte (Umweltverbesserungen bzw. Umweltschäden) richtig zu erfassen und somit Rohstoffverbrauch und Umweltqualität entsprechend zu berücksichtigen.

Umwelt, beispielhaft umschrieben durch die Worte Boden, Wasser und Luft, kann als Produktionsfaktor verstanden werden, wenn man diesem Begriff nur jenen Inhalt beimißt, der sich daraus ergibt, daß bei jeder wirtschaftlichen Tätigkeit der Umwelt regenerierbare und nichtregenerierbare Ressourcen entnommen und Abfälle im weitesten Sinne des Wortes zugeführt werden. Es ist nachdrücklich zu betonen, daß diese Betrachtungsweise unvollständig ist, stehen doch mit dem Begriff Umwelt noch ganz andere – ethische – Dimensionen in Verbindung, die unser Leben überhaupt erst lebenswert machen. Da das gleiche, aber mutatis mutandis, auch für den Begriff Wirtschaft zutrifft, wollen wir hier bei den zuvor genannten Denkkategorien bleiben. Die Umwelt wird also spätestens dann zum begrenzenden Faktor, wenn Umweltprobleme dadurch entstehen, daß die weitere Entnahme von

Ressourcen aus der Umwelt oder die weitere Abgabe von Abfall an die Umwelt an Grenzen stößt.

Die Umweltprobleme, mit denen wir heute konfrontiert sind, rühren von wirtschaftlichen Verhaltensweisen her, die sich festgesetzt haben, als wir diese Grenzen zum Teil noch gar nicht wahrgenommen haben. Dies deshalb, weil wir noch zu weit von ihnen entfernt waren, weil wir uns ihnen nur sehr langsam genähert haben, weil sie aus naturwissenschaftlichen Gründen den meisten von uns gar nicht erkennbar waren und nicht zuletzt, weil die Gesellschaft sie weniger eng als heute gezogen hat. Diese Klarstellung ist deswegen wichtig, weil sie zur Lösung der Umweltprobleme Raum für Änderungen wirtschaftlicher Verhaltensweisen läßt. Jene, die unter Berufung auf Umwelt und Ökologie die wirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten des einzelnen und der Gesellschaft negieren, sind demgegenüber aber als Opfer einer oberflächlichen Betrachtungsweise in einem Irrtum befangen oder benützen diese Argumente nur dazu, um ihre grundlegende Ablehnung der bestehenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung zu verbrämen, und übersehen geflissentlich, daß sie damit naturgegebene und kulturell festgelegte Verhaltensweisen negieren.

Ebenso sicher scheint aber, daß ohne Änderung wirtschaftlicher Verhaltensweisen die Umweltproblematik so drückend wird, daß nicht nur die Lebensqualität stärker beeinträchtigt wird, als die Mehrheit der Bevölkerung gewillt ist hinzunehmen, sondern auch die wirtschaftlichen Aktivitäten selbst in Frage gestellt werden. Dieser Prozeß läuft weder zeitlich linear noch undifferenziert in allen Sektoren ab. Ihn zu erkennen wird dadurch erschwert (oder: das Wegschauen wird dadurch erleichtert), daß er – den natürlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten entsprechend – in der Regel räumlich und auf bestimmte Sektoren begrenzt abläuft. Die immissionsbedingten Waldschäden sind hiefür in mehrfacher Hinsicht ein gutes Beispiel.

Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen hat in seiner 1986 erschienenen Studie „Umweltpolitik" in diesem Zusammenhang die Meinung vertreten, daß die zur Umweltproblematik führenden Engpässe sowohl

auf der Input- als auch auf der Outputseite deutliche Signale darstellen, um der materialwirtschaftlichen Komponente im ökonomischen Denken mehr Raum zu geben. Damit ist gemeint, daß das Wesen der ökologischen Kreislaufmodelle, alle Inputs und Outputs zu berücksichtigen, vermehrt auch auf die ökonomischen Modelle übertragen werden muß. Das würde dann in der Praxis dazu führen, daß sowohl die Entnahmen aus der Natur als auch die Abgaben an die Natur reduziert würden, ohne daß es dadurch zwangsläufig zu einer Verminderung der konsumierbaren Leistungen käme. Der Beirat hat somit implizit zum Ausdruck gebracht, daß der Produktionsfaktor Umwelt nicht notwendigerweise nur eine Begrenzung des Wirtschaftswachstums mit sich bringt. Mehr noch: Die Schwerpunktsetzung innerhalb der Schlußfolgerungen dieser Studie läßt erkennen, daß die Sozialpartner der Auffassung sind, Umweltschutz stünde keineswegs im Gegensatz zu den üblichen wirtschaftspolitischen Zielbündeln (Vollbeschäftigung, Wirtschaftswachstum und Preisstabilität), sondern sei als weiteres Ziel hinzugetreten.

Die Vereinbarkeit dieses Zieles mit jenem des Wirtschaftswachstums und damit auch die Frage, inwieweit das eine das andere begrenzt, setzt allerdings, wie bereits eingangs angedeutet, ein erweitertes Verständnis des Begriffs „Wirtschaftswachstum" voraus. Zieht man nur die bisher in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung übliche Meßgröße für das Wirtschaftswachstum heran, so läuft man Gefahr, aus formalen Gründen vermeintliche Wachstumsbegrenzungen durch den Produktionsfaktor „Umwelt" zu erkennen, die dem praktischen Leben gar nicht entsprechen. Es ist aber zuzugeben, daß über die Einbeziehung der sogenannten Wohlfahrtsindikatoren in die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung leichter zu sprechen ist, als dieses ambitionierte wissenschaftliche Vorhaben auch tatsächlich umgesetzt werden kann.

Auf der Ebene wirtschaftlicher Unternehmen bedeutet eine stärkere Berücksichtiung des Faktors Umwelt in der Regel die Internalisierung bisher externalisierter Kosten. Es erhebt sich somit die Frage, ob die dann zu Buche stehenden Kosten auch in den Preisen untergebracht werden können, und im Zusammenhang damit weiters die Frage der

Wettbewerbsfähigkeit gegenüber weniger umweltfreundlich produzierenden Betrieben. Ohne hier auf das sehr ergiebige Thema der umweltpolitischen Instrumente näher einzugehen, sei angemerkt, daß sich nicht zuletzt auch aus Gründen eines fairen Wettbewerbs (trotz aller grundsätzlichen Vorliebe für marktwirtschaftliche Lösungen) die Notwendigkeit eines strikten ordnungspolitischen Rahmens erklärt.

Der aus vermehrter Berücksichtigung des Produktionsfaktors Umwelt erwachsende Kostendruck führt durchaus, wie die praktische Erfahrung des Studiums schon einiger hundert konkreter Projekte im Rahmen der Kommission des Umweltfonds zeigt, in den meisten Fällen zu positiven und wirtschaftspolitisch erwünschten Struktureffekten. Reine Entsorgungstechnologie „end of the pipe" und nachträgliche Reparaturmaßnahmen sind vergleichsweise teurer als grundlegende Umstrukturierungen und Modernisierungen der Produktion, die dann nicht nur weniger umweltintensiv ist, sondern auch eine Verbesserung des Kosten-Leistungs-Verhältnisses mit sich bringt. In nicht wenigen Fällen führt eine Änderung der Produktionsstruktur auch zu umweltfreundlicheren Produkten, verbunden mit besserer Wertschöpfung und damit Wachstumsimpulsen.

Viel zu häufig wird übersehen, daß wir in Österreich vor allem im Fremdenverkehr sowie in der Land- und Forstwirtschaft und ihren nachgelagerten Branchen sehr bedeutende Wirtschaftsbereiche haben, welche durch eine Verschlechterung der Umweltqualität direkt in ihrem wirtschaftlichen Leistungsvermögen geschwächt werden. Der Fremdenverkehr vermarktet in der Hauptsache Natur, also intakte Landschaft, und ist in seiner jetzigen Intensität nur denkbar, wenn eine intakte Pflanzendecke Schutz gegen die Naturgewalten bietet. Die Luftverunreinigungen wirken unmittelbar negativ auf das Produktionsvolumen der Forstwirtschaft, bei der Landwirtschaft ist es vor allem die auf den Boden wirkende Umweltbelastung, welche die Produktion einschränkt und entwertet. Der Objektivität halber sei festgehalten, daß negative Beispiele in diesen Bereichen zeigen, wie auch selbstverursachte Überlastungen der eigenen Produktionsgrundlagen wirtschaftlich nachteilig zurückschlagen können.

Erfreulicherweise gibt es in Österreich bereits eine Reihe hervorragender Beispiele dafür, wie sich die Nachfrage nach sogenannter „Umwelttechnologie" als wirtschaftlicher Wachstumsimpuls auswirkt: Die stark gewachsene Bedeutung des Produktionsfaktors Umwelt hat zu einem Innovationsschub geführt, der vor allem umweltfreundliche Produkte und umweltschonende Produktionsverfahren, aber auch unmittelbar dem Umweltschutz dienende Geräte und Anlagen betrifft. Im Bereich der vom Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft finanzierten Vorhaben entfallen auf die den Sonderbereichen Umweltschutz, Recycling und Energieforschung zugezählten Projekte immerhin rund 17% der zuerkannten Förderungen. Es wäre sicher begrüßenswert, wenn die österreichische Wirtschaft diese teils für ihre Struktur maßgeschneiderte Wachstumschance noch stärker als Schwerpunkt wahrnehmen würde. In diesem Zusammenhang muß auch erwähnt werden, daß umweltpolitische Vorschriften jedenfalls auch den Nebeneffekt haben, den Wettbewerb und damit den Markt für Umweltinnovationen zu beleben.

Es sei auch gestattet, abschließend das Thema gleichsam auf den Kopf zu stellen und zu fragen, wie es mit der Abhängigkeit des Umweltschutzes vom Wirtschaftswachstum steht. Es liegt auf der Hand, daß ohne technischen Fortschritt und Wirtschaftswachstum weder die Altlasten, also die Umweltprobleme, die wir uns schon geschaffen haben, und noch weniger die notwendige Vermeidung zusätzlicher Umweltbelastungen bewältigt werden können. Die wirtschaftliche Umstrukturierung zu umweltfreundlicheren Produktionen kann in einer Phase des Wachstums reibungsloser durchgeführt werden, notwendige Maßnahmen „end of the pipe" und die Beseitigung bereits eingetretener Schäden sind in einer Phase der Stagnation nur sehr schwer zu finanzieren.

Alles in allem: Die Lösung der Umweltprobleme ist nur mit einer florierenden Wirtschaft möglich, also mit wirtschaftlicher Tüchtigkeit, ingenieurmäßigem Können und Phantasie. Umgekehrt – um wieder zur eigentlichen Themenstellung zurückzukehren: Vernünftiger Umweltschutz kann richtig verstandenes Wirtschaftswachstum gar nicht über Gebühr begrenzen, er würde sich damit selbst in Frage stellen.

Wachstumsbehinderungen beim Einsatz des Produktionsfaktors Kapital – unter besonderer Berücksichtigung des industriellen Sektors

Dkfm. Dr. Oskar Grünwald

Vorstandsmitglied der Österreichischen Industrieholding AG

Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die Industrie, da für das Referat nur eine begrenzte Zeit zur Verfügung steht und andere Referenten im Rahmen der Tagung ohnehin eine Gesamtschau der Wachstumsverlangsamung geben werden. Es sei aber an dieser Stelle hervorgehoben, daß wesentliche Aspekte in einem größeren Zusammenhang gesehen werden müssen. So ist z. B. im Kraftwerksbau und im Straßenbau in bedeutendem Umfang von der grünen Ecke her Sand ins Getriebe gekommen, wobei diese Entwicklung auch sehr starke Rückwirkungen auf die Industrie hatte (Turbinen-, Stahl- und Wasserbau). Gleichzeitig hat aber die Umweltpolitik und der damit verbundene gesetzliche und politische Druck bei großtechnischen Projek-

ten eine sehr starke Investitionstätigkeit ausgelöst: Der Bau von Entschwefelungs-, Entstickungs- und Wasserreinigungsanlagen hat der Forschung und Entwicklung bedeutende Impulse gegeben. Auf diesem Gebiet haben österreichische Firmen in den letzten Jahren größere Aufträge abwickeln können, und sie bearbeiten derzeit weitere bedeutende Projekte.

Fortsetzung der österreichischen Strukturdiskussion

Ich sehe in dem Thema der Tagung ein weiteres Kapitel der österreichischen Strukturdiskussion. Diese geht auf Arbeiten von März, Veselsky, Koren und Rothschild in den sechziger Jahren zurück. Später haben so gut wie alle namhaften österreichischen Ökonomen Beiträge geliefert. Der Verlauf dieser Diskussion läßt sich anhand der wechselnden Strukturdiagnosen recht gut verfolgen:

- zu starker Anteil der Grundstoffindustrie – Schwäche in der Verarbeitung,
- zu wenig Wachstumsbranchen,
- zu wenig Wachstumsprodukte,
- zu wenig Wachstumsunternehmen,
- zu wenige große Konzerne,
- zu wenige multinational tätige Unternehmen,
- zu wenige intelligente Produkte,
- Kritik an den unbeweglichen Großfirmen – Mittel- und Kleinbetriebe als wahre Stärke,
- zu wenig High-Tech-Produkte.

Die Strukturdiskussion ist offenbar eine „unendliche Geschichte" und geht weit in die Vergangenheit zurück. Entsprechende Aussagen aus der Zeit der Ersten Republik wie auch aus dem vorigen Jahrhundert bestätigen dies.

Strukturoptimismus – Strukturpessimismus

Versucht man in dieser Debatte Bilanz zu ziehen, so kommt man zu dem Ergebnis, daß entscheidende Kriterien für die Stärke einer Volkswirtschaft in den letzten Jahren eine positive Entwicklung zeigen, wie etwa Leistungsbilanz, Beschäftigungsniveau und Inflationsrate. Dar-

über hinaus sehe ich in der Tatsache, daß viele Anpassungsprozesse in Gang gekommen sind, ein entscheidendes Positivum hinsichtlich der Beurteilung der österreichischen Struktur. Dabei sei als interessante Eigenheit dieser Diskussion angemerkt, daß sie sich sowohl im makro- als auch im mikroökonomischen Bereich bewegt. Negative Momente sind die Wachstumsverlangsamung, die offenkundigen Schwächen in bestimmten Bereichen der Industrie und der traditionell niedrige Forschungs- und Entwicklungsaufwand.

Industrie in den achtziger Jahren

In den achtziger Jahren verzeichneten die Industrieländer einen Strukturwandel, der durch besondere Intensität und auch Internationalität ausgezeichnet war. Er läßt sich durch folgende Merkmale skizzenhaft charakterisieren:

- Abbau der Schornsteinindustrien,
- massive Beschäftigungsverluste in der Industrie,
- alte Industrieregionen werden Problemgebiete,
- mit Nachlassen des Wachstums Verschärfung des Konkurrenzkampfes,
- Globalisierung der Märkte für Waren und Kapital,
- tiefgreifende Eigentumsveränderungen, wie Privatisierung, Unternehmen als Ware,
- Entstehen eines Mißverhältnisses zwischen Finanzsektor bzw. Finanzierungsinstrumenten und realwirtschaftlichen Grundlagen,
- Reorganisation der Unternehmen durch organisatorische Maßnahmen und ausgefeilte Strategien.

Abbau der alten und Aufbau neuer Produktionen

Entscheidend für die Performance der Länder ist das Tempo des Abbaus überholter und des Aufbaus neuer Strukturen. Ausschlaggebende Nebenbedingung ist dabei, daß eine soziale und regionale Schmerzgrenze bei diesem Prozeß nicht überschritten werden kann. Sofern die Restriktion zu eng gezogen wird, entsteht die Gefahr der strukturellen Versteinerung und einer entsprechenden finanziellen, sozialen und politischen Belastung, die in der weiteren Entwicklung wachstumshemmend wirkt.

Betonung von Schlagkraft und Rentabilität

Der schärfere Konkurrenzkampf hat bei vielen europäischen Unternehmen dazu geführt, daß Umorganisationen größeren Ausmaßes durchgeführt wurden. Ziel war und ist in allen Fällen die Verbesserung der Marktnähe, die Erhöhung der Flexibilität und die Steigerung der Produktivität. In der Mehrzahl der Fälle werden diese Maßnahmen von Unternehmensberatungsfirmen vorgeschlagen und zum Teil auch in der Durchführungsphase begleitet. Das Ergebnis ist in der Regel eine drastische Senkung des Beschäftigtenstands und eine Verbesserung der Ertragslage. Was die organisatorische Seite betrifft, so zeigt sich ein Zug zu überschaubaren, abgegrenzten und gewinnverantwortlichen Einheiten. In den siebziger Jahren war dies in erster Linie die Schaffung von Unternehmensbereichen, Divisions und ähnlichem, in den achtziger Jahren geht die Tendenz sehr stark zu Ausgliederungen und damit zur Schaffung von rechtlich selbständigen Einheiten. Hauptangriffspunkt ist dabei der in alten Industrieunternehmen durch Jahrzehnte gewachsene Mittelbau, der eine große Overheadbelastung bedeutet und der durch diese Maßnahmen zwangsläufig reduziert wird.

Eigentumsveränderungen

Die achtziger Jahre haben in der europäischen Industrie gewaltige Eigentumsveränderungen gebracht, wofür zwei Entwicklungen verantwortlich sind:

- die Privatisierungspolitik, die in fast allen europäischen Ländern, allerdings mit unterschiedlicher Intensität, betrieben wird, und
- der neu entstandene Handel mit Unternehmen, der in Übernahmeangeboten, großen Fusionen und Änderungen in der Zusammensetzung von Konzernen seinen Ausdruck findet. Die Entstehung eines Euroaktienmarktes ist mit dieser Entwicklung eng verbunden.

Die strukturelle Auswirkung dieser Merger- und Acquisitionswelle ist umstritten. Grundsätzlich ist durch Auflockerung und Umbau überkommener Eigentumsverhältnisse zweifellos ein positiver Struktureffekt gegeben. Allerdings sollte man sich vor einer Überbewertung dieses Phänomens hüten. Viele Vorgänge dieser Art, insbesondere in den Ver-

einigten Staaten, haben kaum einen unternehmenspolitischen industriellen Zweck.

In Österreich gibt es bei den meisten Gesellschaften seit Jahrzehnten feste Kapitalmehrheiten, die beim Staat direkt oder indirekt, bei den Banken, bei privaten Gruppen oder bei den Multis liegen. Bezeichnend für diese Lage ist der Umstand, daß es keine einzige Publikumsgesellschaft gibt. Dennoch ist in den letzten Jahren auch auf dem Gebiet des Eigentums industrieller Unternehmen sehr viel in Bewegung geraten, und das neu zusammengefügte Mosaik bietet – wenn man alle diese Vorgänge erfaßt – doch ein überraschend geändertes Bild.

Kleine gut – Große schlecht?

Schlagkraft und Entwicklungsfähigkeit großer Betriebe sind in den letzten Jahren in Zweifel gezogen worden; Klein- und Mittelbetriebe sollen die Rolle des Wachstumsmotors übernommen haben. Eine genaue Betrachtung führt zu einer differenzierten Sicht der Dinge: Im industriellen Bereich ging und geht die Konzentration zügig voran.

Diesen Übernahmen und Fusionen liegt meist eine sehr klare Strategie zugrunde: Ziele sind hohe Marktanteile, die am leichtesten und schnellsten durch den Kauf von Firmen erreicht werden. Diese Strategie ist besonders in reifen Märkten ausgeprägt, und es liegt ihr die gesicherte Erfahrung zugrunde, daß Rentabilität und Marktanteil einen engen Zusammenhang aufweisen.

Versorgung mit Kapital

Die Belebung des österreichischen Aktienmarktes hat die Versorgung mit Risikokapital verbessert, auf dem Gebiet der Beteiligungsfinanzierung bleibt aber noch viel zu tun.

Das Steuersystem der Vergangenheit hat die Zusammenhänge von Kapitaleinsatz, Kapitalertrag und steuerlicher Belastung sehr verwischt, so daß nicht mehr die optimale Investition und die optimale Durchsetzung am Markt, sondern der optimale Einsatz der steuerlichen Möglichkeiten für den Unternehmenserfolg bestimmend war. Die Steuerreform

hat offenbar die ärgsten Auswüchse beseitigt und ist zweifellos ein Schritt in die richtige Richtung.

Pensionskassen

Ausgelöst durch Systemmängel hat sich in der letzten Zeit eine intensive Debatte über die betriebliche Altersversorgung ergeben. Es gibt nunmehr einen Vorschlag, angelehnt an das Konzept der 2. Säule in der Schweiz, der für alle Beteiligten Vorteile bringen und insbesondere die Mobilität der Arbeitnehmer und die Kapitalversorgung der Wirtschaft verbessern sollte.

Entscheidung über den EG-Beitritt

Eine baldige klare Entscheidung für einen Beitritt wäre wachstumsfördernd, da schon heute diese Frage bei bedeutenden Investitionen und Standortentscheidungen immer im Raum steht. Ein Aufschieben dieser Entscheidung würde nicht so sehr die Warenströme beeinflussen, sondern in den nächsten Jahren die Gefahr bringen, daß so gut wie alle am europäischen Markt orientierten Gründungen und Großinvestitionen an Österreich vorbeigehen.

Die Währungspolitik der Oesterreichischen Nationalbank als Wachstumshemmnis?

Dkfm. Dr. Heinz Kienzl

Generaldirektor der Oesterreichischen Nationalbank

Bei unseren Tagungen war es bisher üblich, daß der Präsident der Oesterreichischen Nationalbank zu einem aktuellen währungspolitischen Thema spricht. Wegen des bedauerlichen Ablebens von Professor Koren, auf dessen Referat man sicher gewartet hat, habe ich diese Aufgabe übernommen, auch wenn ich mir bewußt bin, daß eventuell andere Erwartungen an dieses Referat geknüpft waren.

Das Thema meines Referats lautet: War unsere Währungspolitik ein wachstumslimitierender Faktor, stellt sie in der gegenwärtigen Phase einen solchen dar, oder wird sie in nächster Zukunft einer sein? Ich möchte das Thema folgendermaßen abhandeln: Zunächst einige grundsätzliche Bemerkungen; sodann haben Sie eine Chronik der Hartwährungspolitik vor sich liegen (siehe Anhang), zu der einige Anmerkungen zu machen sind. In der Folge möchte ich über das Problem einer Abwertungspolitik einiges sagen, dann über die Wachstumswirksamkeit der Hartwährungspolitik sprechen. Schließlich möchte ich die Frage beleuchten, ob die Fundamente der Hartwährungspolitik fest genug sind, und dann vielleicht noch einige kleine Bemerkungen über die Hartwährungspolitik im Zusammenhang mit einem möglichen EG-Beitritt Österreichs machen.

Lassen Sie mich mit einer Feststellung beginnen, die vielleicht etwas makaber klingt: Ein Kleinstaat ist eine zerbrechliche Angelegenheit; es

muß alles unternommen werden, was zu seiner Stärke und Stabilität beiträgt. Ich möchte dazu eine kleine Anekdote erzählen: Als Österreich seinerzeit in Beitrittsverhandlungen zum Internationalen Währungsfonds stand, hat uns Per Jacobsson in Wien besucht und zur Frage des Beitritts Österreichs Erkundigungen eingezogen. Und er sagte uns folgendes: „Ihr werdet nie frei werden, wenn Ihr nicht wirtschaftlich auf eigenen Beinen steht. Und wenn Ihr wirtschaftlich selbständig sein wollt, müßt Ihr zuerst die Inflation bekämpfen. Denn ohne Bekämpfung der Inflation werdet Ihr nicht auf eigenen Beinen stehen können." Für den damaligen ÖGB-Präsidenten Böhm war das Musik in seinen Ohren, da er ohnedies dieser Ansicht war, und er hat sich – durch diese ausländische Intervention gestärkt – in der Folge bei der Bekämpfung der Restinflation des zweiten Weltkriegs sehr stark gemacht. So weit diese einleitende Anekdote.

Grundsätzliche Bemerkungen

Was ist grundsätzlich zur Hartwährungspolitik zu sagen, was kann sie überhaupt sein? Ich glaube, daß sie für uns folgendes leisten kann und auch geleistet hat:

- Erstens eine Orientierungshilfe für die Lohnpolitik. Es ist sehr beachtlich – und ich werde noch darauf zu sprechen kommen –, daß wir in der Durchführung der Hartwährungspolitik immer die massive Unterstützung des Gewerkschaftsbundes hatten. Das ist nicht selbstverständlich. Ein Gegenbeispiel ist Norwegen, wo einmal eine Abwertung der Krone durchgeführt wurde, nur um Lohnerhöhungen, die der norwegische Gewerkschaftsbund angemeldet hatte, auch durchführen zu können. Wir haben in Österreich die genau umgekehrte Politik – vom Gewerkschaftsbund unterstützt – betrieben: nämlich nicht zu dem Zweck abzuwerten, um Lohnerhöhungen zu ermöglichen, die dem Gewerkschaftsbund nicht ganz lupenrein erschienen und nicht recht vertretbar waren.

- Zweitens ist die Hartwährungspolitik auch eine Orientierungshilfe für die Preispolitik. Als wir die Hartwährungspolitik einführten, gab es meines Wissens die erste weltweite Inflation der Neuzeit in Friedens-

zeiten. In dieser Situation war es wichtig, das Instrumentarium der Paritätischen Kommission, genauer gesagt den Preisunterausschuß, einzusetzen. Für diesen war natürlich eine Hartwährungspolitik eine sehr entscheidende Orientierungshilfe, selbstverständlich auch für die einzelnen Unternehmensleitungen.

- Drittens – und das ist etwas, worauf Professor Koren immer hingewiesen hat: Die Hartwährungspolitik dient als Instrument, das einen Produktivitätsschub erzwingt. Koren hat das auch eine „Produktivitätspeitsche" genannt. Ebenso hat man mir einmal bei einer Diskussion gesagt: „Sie ist ein Prügel, um die Lohnpolitik in die richtige Richtung zu treiben." Das vermittelt die Vorstellung eines Drucks, eines Instruments, mit dem man einen Produktivitätsschub erzwingen kann, und damit wäre die Hartwährungspolitik – bildlich gesagt – auch eine „Warntafel" für den Strukturveränderungsbedarf.

  Ich werde dann noch einmal darauf zurückkommen, daß im Streit um die Hartwährungspolitik der damalige Bundeskanzler Kreisky uns mehrmals gedrängt hat, eine kleine Abwertung durchzuführen. Er meinte, man sollte sich um etwa 10% von der D-Mark wegbewegen, denn das wäre auch eine Hilfe für die österreichische Edelstahlindustrie. Dieser war es offenbar gelungen, ihm den Eindruck zu vermitteln, bei einer Abwertung um 10% würde sie auch um 10% mehr verdienen, und es würde ihr wieder besser gehen. Wir wissen heute, wie sich die Edelstahlindustrie dann tatsächlich entwickelt hat. Wir hätten nur Illusionen erweckt und die Warntafel für Strukturveränderungen weggerückt; ähnliches galt übrigens auch für die Textilindustrie.

- Viertens ist die Hartwährungspolitik auch international eine vertrauensschaffende Politik, was nicht jeder sofort erkannt hat. Wir haben beim Internationalen Währungsfonds Jahre gebraucht, um dort die Erkenntnis durchzusetzen, daß wir Österreicher imstande sind, mit der D-Mark einen fixen Wechselkurs zu fahren. Und die Spekulation – das ist auch wichtig – hat etwa 10 Jahre gebraucht, um zu begreifen, daß Österreich eine solche Währungspolitik betrei-

ben kann, auch wenn diese in den Augen von manchen abenteuerlich und größenwahnsinnig erschien.

- Fünftens schließlich – das haben wir nicht gleich von Anfang an, aber seit den achtziger Jahren schon als sehr wichtiges Ziel erkannt – ist die Hartwährungspolitik ein Wegbereiter für einen Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft.

Chronik der Hartwährungspolitik

Ich habe mir erlaubt, Ihnen die Chronik der Hartwährungspolitik in Österreich vorzulegen. Ich möchte auch dazu eine Anekdote anbringen: Es war 1968 – ich war damals Mitglied des Generalrats der Oesterreichischen Nationalbank –, als die Professoren Machlup und Haberler nach Österreich kamen, um uns auf eine grundlegende Änderung der Währungspolitik vorzubereiten. Machlup hat gesagt: „Wenn wir erst flexible Wechselkurse haben, wird es durch internationale Spekulation und Devisenarbitrage zu einer für Dich unglaublichen Stabilität der Wechselkurse kommen; die Veränderungen werden sich in Bruchteilen eines Prozents abspielen." Ich habe ihn später in Alpbach wieder getroffen und ihm gesagt: „Mir scheint, das waren doch etwas mehr als Bruchteile von Prozenten, was sich da verändert hat." Er hat natürlich Erklärungen dafür en masse gehabt, etwa daß die Regierungen Inflation betreiben und vieles andere auch. Aber die Annahme, daß es zu einer hohen internationalen Stabilität der Wechselkurse kommen und man nicht wie bisher einmal in diesem, einmal in jenem Staat Abwertungen haben wird, diese Vorstellung der Gelehrten hat sich nicht erfüllt.

Aus der Betrachtung der Chronik der Hartwährungspolitik kann noch eine weitere Erkenntnis gezogen werden: Wir haben natürlich gewußt, daß es zu einer Änderung des Wechselkursregimes kommen wird, und haben dann, nachdem sich die Ereignisse so abgespielt haben, wie Sie sie im Anhang dargestellt sehen, eine Lösung finden müssen, in welcher Weise wir Wechselkurspolitik machen könnten. Der leider schon verstorbene Direktor Dr. Hain hatte gemeinsam mit Vorstand Deutsch die Idee, daß man einen Währungskorb bilden und aufgrund dessen

einen Index errechnen sollte, an dem wir uns bei der Wechselkursfestsetzung orientieren könnten. Die ersten Schritte mit diesem Index waren einigermaßen erfolgreich, bis sich allerdings herausstellte, daß sich die Währungen, aus denen wir den Korb gebildet hatten, gewaltig auseinanderentwickelten. So mußten wir in der Folge eine Währung nach der anderen aus dem Währungskorb herausnehmen, bis einige wenige Währungen, vor allem die D-Mark, übriggeblieben sind. Nach 5 bis 6 Jahren haben wir uns nur noch am D-Mark-Kurs orientiert. Wir haben also nicht von allem Anfang an gewußt, wie wir es machen werden. Wir haben uns – wie es in der Nationalökonomie und der Wirtschaftspolitik oft der Fall ist – vorangetastet und durch trial and error unseren Weg gefunden.

Dabei gab es jedoch einige Fußangeln. Zunächst eine außenpolitische: Es gab einige Interventionen und Einwände aus Moskau, daß durch diese Währungspolitik eine Art wirtschaftspolitischer Anschluß betrieben werde. Das wurde sehr energisch zurückgewiesen, und man hat in der Folge auch von diesen Einwendungen Abstand genommen, als man sah, daß dies doch eine sehr übertriebene Sicht der Dinge wäre. Ich erwähne das deshalb, weil möglicherweise beim EG-Beitritt ähnliches passieren wird. Wir haben es den Herren ausgeredet, und sie haben es dann auch akzeptiert.

Die zweite Fußangel war innenpolitischer Art. Die Bundeswirtschaftskammer war unserer Politik gegenüber außerordentlich skeptisch. Die Industriellenvereinigung, insbesondere Dr. Wilhelm als Vorsitzender des Währungsausschusses, hat sehr oft bei mir gegen diese Politik remonstriert, aber am Ende sind die Herren gekommen – und das war wirklich gentlemenlike –, haben gesagt: „Ihr habt recht gehabt, es ist der richtige Weg, den Ihr geht." Und dann gab es die schon erwähnte öffentliche Kritik von Bundeskanzler Dr. Kreisky an der Hartwährungspolitik. Als er den ersten Querschuß machte, folgte eine Spekulationswelle im Ausmaß von etwa 4 Mrd S. Das haben wir durchgestanden. Als er es das dritte oder vierte Mal versuchte, waren es nur noch 50 Millionen. In diesem Zusammenhang möchte ich etwas ganz deutlich machen: Es hätte diese Politik nicht fortgeführt werden können, wenn

wir nicht die Unterstützung von Finanzminister Dr. Androsch gehabt hätten, der einer der energischsten Vertreter dieser Politik war, und auch nicht ohne die Unterstützung von Präsident Benya. So waren also ein skeptischer Währungsfonds, ein mehr als skeptischer Kanzler und eine äußerst kritische Industriellenvereinigung keine Kleinigkeit auf dem Wege, diese Politik doch durchzusetzen.

Zum Schluß dieser Chronik der Hartwährungspolitik möchte ich noch folgendes erwähnen: Ich glaube nicht, daß wir ohne Hartwährungspolitik die zwei Erdölschocks, die sich in den siebziger Jahren ereignet haben, ohne weiteres überwinden hätten können. Noch dazu stellte das Jahr 1975 einen gewaltigen Härtetest dar. Es gab in diesem Jahr eine Arbeitszeitverkürzung, die eine entsprechende Kostensteigerung mit sich brachte; wir hatten ferner eine Lohnerhöhung, die in der Annahme abgeschlossen worden war, daß das Konjunkturtief durch Anhebung der privaten Nachfrage zu überwinden wäre und es in der Folge wieder eine Aufwärtsbewegung in der Konjunktur geben würde. Schließlich gab es noch in den beiden folgenden Jahren hohen Inflationsdruck und stark steigende Leistungsbilanzdefizite. Es ist, wie Sie wissen, dann nur durch eine Leistungsbilanzverbesserungspolitik gelungen, über diese Schwierigkeiten hinwegzukommen. Ich habe das über die Chronik hinausgehend noch einmal dargestellt, um zu zeigen, welche Schwierigkeiten bei dieser Politik zu überwinden waren, und daß es sehr oft ein Versuch war, sich auf einem sehr schmalen Grat vorwärts zu bewegen.

Vorteile der Hartwährungspolitik

Nun darf ich vielleicht zum nächsten Punkt fortschreiten, den zu behandeln ich mir vorgenommen habe, nämlich die Vorteile der Hartwährungspolitik zu preisen. Ich möchte in diesem Zusammenhang den polnischen Schriftsteller Lec zitieren. Er hat ein wunderschönes Essay geschrieben mit dem Titel: „Was ist Sozialismus?". Es beginnt mit den Worten: „Zuerst muß ich Euch sagen, was Sozialismus nicht ist." Und er schildert das polnisch-sowjetische System. Ich möchte also erläutern, was eine Währungspolitik nicht sein soll, oder umgekehrt ausgedrückt, was eine Abwertungspolitik mit sich brächte und warum eine

solche seitens der Oesterreichischen Nationalbank immer so energisch abgelehnt wurde. Ich habe schon gesagt: Eine der größten Gefahren einer Weichwährungspolitik ist, daß sie Illusionen schafft. Sie schafft den Unternehmensleitungen und Wirtschaftspolitikern die Illusion, daß die Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft ohnehin gegeben und es daher überflüssig sei, sich große Mühe zu geben und sich dem Ärgernis von Strukturreformen, Kostensenkungen, Rationalisierungen und womöglich Kündigungswellen auszusetzen. Dem allen meinte man, müsse man sich nicht stellen, sondern könne sich mit dem einfachen Trick aus der Kiste der Währungspolitiker, nämlich einer Abwertung, helfen.

Das Zweite, was eine Hartwährungspolitik vermeiden kann und eine Abwertungspolitik mit sich bringt, ist der Vertrauensverlust, den man erleidet und der sehr schwer wieder wettgemacht werden kann. Sie wissen ja alle, daß 95% – manche sagen sogar 97% – der internationalen Transaktionen an den Devisenmärkten nicht dem Güterverkehr dienen, sondern spekulative Kapitaltransaktionen darstellen. Das heißt also, daß ein gigantisches Volumen rund um die Uhr gehandelt wird, was es vor einigen Jahrzehnten noch nicht gegeben hat, und daß die Notenbanken, selbst wenn sie gemeinsam auftreten, großen Spekulationswellen, vor allem etwa gegen den Dollar, nicht gewachsen sind. Kleine Währungen wie unsere haben es leichter. Sie können, wenn es geschickt gemacht wird, im Verborgenen leben und unterliegen eher nur lokalen Spekulationswellen, wenn diese auch nicht immer ganz einfach zu bewältigen sind. Daß es jedoch ohne echte Gefährdung möglich ist, haben wir mehrmals bewiesen.

Ich habe schon gesagt, daß es nach unserer Erfahrung viele Jahre braucht, bis Vertrauen in die Fähigkeit gewonnen ist, daß man mit der jeweiligen Leitwährung einen fixen Kurs halten kann. Daraus ist zu schließen, daß man, sobald man einmal einer Spekulationswelle unterliegt oder sich aus eigenem Antrieb auf eine Abwertungspolitik einläßt, sehr lange kämpfen muß, um das Vertrauen wieder zu gewinnen und die Erwartung nicht entstehen zu lassen, daß bei nächster Gelegenheit wieder abgewertet werde. Diese außerordentlich lange Dauer zur Gewinnung von Vertrauen kann nicht mit einer Regierungserklärung

oder einer Erklärung eines Direktoriums oder eines Präsidenten einer Notenbank verkürzt werden; diese Erfahrung ist selbstverständlich auch ein sehr wichtiger Anspom für einen Währungspolitiker, von einer einmal gewählten Linie nicht abzugehen.

Welche Erfolgschancen kann nun eine Abwertungspolitik überhaupt haben? Was will man damit erreichen? Zunächst soll natürlich eine Steigerung des Exports im weiteren Sinn eintreten. Sie wissen, daß Ökonometriker es für Österreich für möglich halten, bei einer 10%igen Abwertung des Schillings ein 3 bis 4%iges Wachstum des Exports zu erreichen. Nun muß man natürlich eines sofort hinzufügen: Dieses Ergebnis tritt nur ein, wenn es gelingt, strenge flankierende Maßnahmen zu setzen. Substanz dieser flankierenden Maßnahmen muß letzten Endes ein Reallohnverzicht sein. Das heißt also, ohne eine starke Gewerkschaftsbewegung, die dabei mitmacht – eine sehr starke Gewerkschaftsbewegung, möchte ich sogar sagen – oder aber eine total machtlose Gewerkschaftsbewegung, die alles mit sich geschehen lassen muß, läßt sich derartiges nicht durchsetzen.

Nun ist oft von Befürwortern einer Abwertungspolitik, vor allem aus dem akademischen Bereich, vorgeschlagen worden, man möge eben einen „big deal" mit dem Gewerkschaftsbund machen oder ihn dafür gewinnen, daß er aus der an die Abwertung anschließenden Inflationswelle keine Konsequenzen zieht, also den Reallohnverlust in Kauf nimmt. Nun kann man das unter ganz bestimmten, äußerst schwierigen Verhältnissen vielleicht erreichen; als Dauerlösung ist das jedoch völlig unmöglich, und ich würde als Kenner der Verhältnisse sagen, daß der Gewerkschaftsbund es vor einigen Jahren vielleicht geschafft hätte, seinen Mitgliedern nach einer Abwertungspolitik bewußt einen Reallohnverzicht aufzuzwingen. Heute ginge das sicherlich nicht mehr. Es ist sicher viel leichter, vorsichtiger- und vorausschauenderweise eine restriktive Lohnpolitik zu betreiben, als nach einem Inflationsprozeß die Trümmer zu beseitigen. Auch das sollten alle Politiker begreifen, nämlich daß es politisch ungeheuer schwierig ist und vom Popularitätsverlust bis zu Großdemonstrationen alles in sich trägt, wenn man den Menschen etwas wegnehmen muß. Da ist es immer leichter, wenig zu

geben und eine vorsichtige Linie zu verfolgen, als zuerst aus dem Vollen zu schöpfen und dann Erreichtes zurücknehmen zu müssen. Das hat im günstigeren Fall Wahlniederlagen, schlimmstenfalls jedoch soziale Unruhen zur Folge. Wir glauben also, daß die Politik, die wir betrieben haben, nämlich den Gewerkschaftsbund zu überzeugen, daß es besser ist, auf der vorsichtigen Linie zu bleiben und lieber geringe Lohnbewegungen zu vertreten, als möglicherweise eine Abwertung mit Reallohnverzicht als flankierende Maßnahme hinnehmen zu müssen, hilfreich war.

Hartwährungspolitik und Wachstum

Ich komme nun zum nächsten Punkt. Man kann sicher immer wieder die Frage stellen: Wo wären wir mit unserer Wirtschaftspolitik gelandet, wenn wir die guten Ratschläge, die wir bekommen haben, nämlich abzuwerten, durchgeführt hätten? Leider läßt sich das im nachhinein durch Nachdenken nicht erforschen. In der Nationalökonomie haben wir ja nicht die Möglichkeit des Experiments. Wir können nur darauf hinweisen, daß wir mit unserer bisherigen Politik jedenfalls eine Entwicklung für die österreichische Wirtschaft vorgezeichnet haben, die stabilisierend und zukunftsträchtig war. Und damit komme ich zur Frage: Hat die Hartwährungspolitik ungünstige Auswirkungen auf unser Wirtschaftswachstum gehabt? Hat sie das Wirtschaftswachstum über Gebühr gebremst?

Eigentlich ist die Antwort sehr leicht zu geben. Ziel einer Abwertungspolitik ist es ja offenkundig, Exportzuwächse zu erzielen. Nun können wir feststellen, daß wir – ich betrachte jetzt nur die Jahre 1982 bis 1987, längerfristig sieht es jedoch nicht anders aus – unseren Marktanteil in der Europäischen Gemeinschaft von 1'94 auf 2'46% gesteigert haben. Damit ist eigentlich, wie ich es sehe, die Antwort auf die Frage Wachstumswirksamkeit der Währungspolitik gegeben. Da – um es zu wiederholen – Ziel einer Abwertungspolitik wäre, Exportwachstum herbeizuführen, wir aber ohne ein solches gefährliches Abenteuer ein Exportwachstum am schwierigsten Markt, der EG, zustandegebracht haben, glaube ich, daß diese wenigen Zahlen ein sehr guter, für mich jedenfalls überzeugender Beweis dafür sind, daß die Politik, die wir

betrieben haben, nicht wachstumsschädigend war. Es ist uns auch gelungen, unseren Marktanteil in dem so problematischen COMECON-Raum zu verbessern, nämlich von 4'23 auf 5'46%, und in den Ölstaaten, die gleichfalls große Schwierigkeiten haben, konnten wir eine Steigerung von 1'20 auf 1'36% erzielen. Als Basisjahr für diese Zuwächse habe ich das Jahr 1982 herangezogen. Nur in den USA haben wir nicht diese Erfolge erzielt, aber dort ist ja die Abwertungspolitik abenteuerlich gewesen, und noch dazu sind protektionistische Ziele verfolgt worden.

Die nächste Frage betrifft die Auswirkungen auf das Preisniveau. Ich glaube, man braucht da nicht lange herumzuphilosophieren: Wir hätten bei einer Abwertungspolitik unmöglich die ausgezeichnete Position im internationalen Inflationsvergleich halten können, die wir erreicht haben. Auch in den siebziger Jahren und bis heute konnten wir uns immer unter den drei bis vier Ländern mit den niedrigsten Preissteigerungen behaupten. Das ist bei einer inflationsängstlichen Bevölkerung außerordentlich wichtig. Nebstbei: Wir haben neulich mit einer Meinungsumfrage herausgefunden, daß 19% der österreichischen Bevölkerung Silbermünzen horten, weil sie diese für eine Wertanlage halten, so fürchten sie die Inflation.

Die erwartete Preissteigerung ist natürlich auch für das Sparverhalten wichtig. Es ist ganz klar, daß viele Österreicher geneigt sind, aus einer zweimaligen Inflationserfahrung heraus inflationsängstlich zu reagieren, was übrigens auch für die Bundesrepublik Deutschland gilt. Auch dort kann die Zentralbank nicht gegen den Willen und die Gefühle der Bevölkerung vorgehen und agieren. Daher finde ich es sehr ungerecht, wenn von mancher Seite unseren Kollegen in der Bundesbank vorgeworfen wird, sie hätten einen Inflationstick und machten daher eine falsche Politik.

Daß das Vertrauen in den inneren Wert einer Währung wesentlich für die Lebensplanung, vor allem für die so außerordentlich bedeutende Pensionsfrage ist, braucht nicht weiter ausgeführt zu werden. Hier wäre jedoch noch ein Punkt als recht wichtig zu erwähnen: Eine niedrige

Inflationsrate oder anders gesehen die Stabilität des Preisniveaus ist auch von überragender Bedeutung für das Vertrauen der Bevölkerung in die Institutionen. Wir haben eine interessante Studie über die Auswirkungen der Superinflation in Israel auf die Meinung der Bevölkerung veranlaßt und finanziert. Als Ergebnis zeigte sich zwar kein Mißtrauen gegen den Staat oder Angst um seine Existenz, aber es zeigte sich ein totaler Zusammenbruch des Vertrauens in die politischen Parteien, die Gewerkschaften und andere tragende Institutionen. Auch das ist ein wichtiger Gesichtspunkt, warum ein stabiles Preisniveau auch von der Wechselkurspolitik her gestützt werden soll.

Ein weiterer wichtiger Aspekt, der für die Wachstumswirksamkeit unserer Politik spricht, betrifft das Zinsniveau. Wir wissen, daß heute 1 Prozentpunkt Zinssteigerung ungefähr das Gewicht von 1% Lohnerhöhung hat, und ohne stabilen Wert unserer Währung nach innen und außen wäre es sicher nicht gelungen, eine Zinspolitik zu betreiben, die den österreichischen Zinssatz nur knapp über dem deutschen Niveau hält. Wir haben seit vielen Jahren diese Politik durchhalten können, aber das war selbstverständlich nur möglich, weil es keine Illusionen über die Entschlossenheit der Nationalbank und der Regierung gegeben hat, den Wechselkurs gegenüber der D-Mark fix zu halten.

Von ganz großer Bedeutung ist schließlich auch die Möglichkeit zur langfristigen Planung und besseren Rechenhaftigkeit der betriebswirtschaftlichen Entscheidungen, welche die Hartwährungspolitik den Unternehmen verschafft. Unternehmensleitungen können, vor allem in der Exportwirtschaft, aber auch im Import, auf sicherem Grund bauen, und das ist für die Exportwirtschaft im weiteren Sinn, also auch für den Fremdenverkehr, außerordentlich bedeutsam und auch wachstumsfördernd.

So weit einige Bemerkungen über die Wirksamkeit der Hartwährungspolitik für das Wachstum. Ich behaupte zusammenfassend, daß unsere Politik langfristig nicht wachstumshemmend, sondern wachstumsfördernd war, weil sie eben Stabilität, Rechenhaftigkeit und Vertrauen geschaffen hat, und daß diese Aspekte entscheidende wirtschaftliche

Faktoren darstellen, die wesentlich wichtiger sind als kurzfristige Zufallsgewinne, die dem einen oder anderen Exporteur bei einer Weichwährungspolitik in den Schoß fallen.

Die Fundamente der Hartwährungspolitik

Ich komme zu meinem nächsten und vorletzten Punkt, zu den fundamentals. Stimmen die Fundamente unserer Hartwährungspolitik? Ich möchte nicht viele Zahlen nennen, aber eines der wichtigsten unter den fundamentals sind zweifellos die Arbeitskosten. Die Arbeitskosten gegenüber der Bundesrepublik Deutschland sind längerfristig stabil, in letzter Zeit haben sich die Relationen sogar etwas verbessert. Mit jenen Ländern, die starke Abwertungen vorgenommen haben, konnten wir kurzfristig natürlich nicht Schritt halten, aber jeder weiß, daß diesen Abwertungsbewegungen – auch jenen des Dollars – über kurz oder lang stärkere inflationistische Preis- und Kostenerhöhungen folgen, und sich die Dinge dann bald wieder anders gestalten.

Zweitens, die Inflationsrate: Wir haben eine geringfügig höhere Inflationsrate als die Bundesrepublik Deutschland. Das geht jedoch nicht auf die Preise jener Waren zurück, die im internationalen Handel eine Rolle spielen, sondern darauf, daß bei uns vor allem die Kosten von Dienstleistungen, aber auch die Wohnungskosten, stärker steigen als in der Bundesrepublik Deutschland. Würde man das ausklammern – so eine Studie von Kausel –, wäre die Differenz wesentlich geringer.

Wir konnten weiters unsere Leistungsbilanz nach den mühsamen Stabilisierungsmaßnahmen, die wir getroffen haben, ausgeglichen halten. Hier liegt der große Unterschied zu unserem Leitwährungsland: Warum haben wir nicht eine derart aktive Leistungsbilanz wie die Bundesrepublik Deutschland? Nun, die Bundesrepublik macht gewaltige Exportanstrengungen unter dem Druck eines unausgelasteten Produktionsapparats, wofür sie auch von US-Seite kritisert wird – dies vor allem deshalb, weil sie wiederum nach Meinung des Council of Economic Advisors ihre aktive Leistungsbilanz auf Kosten der USA erzielt. Wir haben einen besser ausgelasteten Produktionsapparat, unter anderem auch eine bessere Arbeitsmarktlage, und darüber hinaus leiden unsere

wichtigen Absatzmärkte Ostblock und nahöstliche Ölstaaten unter den bekannten system- bzw. kriegsbedingten Schwächen. Ich glaube auch, daß unsere Leistungsbilanz sich in diesem Jahr deshalb etwas ungünstiger entwickeln wird, weil bekanntlich immer bei einem Konjunkturanstieg – und einen solchen spüren wir im Augenblick doch sehr deutlich – eine gewisse Leistungsbilanzverschlechterung eintritt. Wir haben jedenfalls eine Hartwährungspolitik bei gigantischen Leistungsbilanzdefiziten weiterführen können, natürlich können wir sie auch bei einer ausgeglichenen Leistungsbilanz durchstehen.

Zur Frage des Zinsniveaus: Wir können seit langem mit der Bundesrepublik Deutschland ein Zinsniveau fahren, das sich nur um ½ bis maximal 1 Prozentpunkt über dem deutschen Taggeldsatz hält.

Ein weiteres wichtiges Fundament einer Währungspolitik, wie wir sie betreiben, ist das Budget. Die Budgetkonsolidierung, die jetzt verfolgt wird und fürs erste erfolgreich ist, ist längerfristig selbstverständlich wichtig für die Verbesserung unserer internationalen wirtschaftlichen Reputation. Auch diese Säule ist nun aufrecht und dürfte noch gestärkt werden.

Hartwährungspolitik und EG

Mein letzter Punkt betrifft die Zukunft der Hartwährungspolitik. Wenn wir wissen, daß in der EG die fixen Kurse als existenznotwendig für die Gemeinschaft angesehen werden, dann ist auch klar, daß wir, wenn wir Kurs auf die EG nehmen, den fixen Kurs zur Leitwährung halten müssen. Sie sehen auch, daß die Realignments im EWS immer seltener werden, auch immer weniger Aufsehen machen, und es somit offenkundig gelungen ist, mit dem Instrumentarium des EWS die Stabilität der Kurse in einem Ausmaß zustandezubringen, von dem man vor 4 bis 5 Jahren, als das EWS seine volle Tätigkeit aufnahm, nicht zu träumen wagte. Dieses Instrumentarium hat sich sehr bewährt, und damit – so glaube ich – haben wir einen weiteren fixen Orientierungspunkt für die Zukunft. Wir sind darüber hinaus in die gemeinsame Marktbeobachtung eingebunden, für allfällige Interventionen bereit und haben an solchen auch teilgenommen.

Das heißt mit anderen Worten, wir stecken währungspolitisch voll in der EG und haben seit vielen Jahren eine währungspolitische Position, von der andere Länder noch gar nicht träumen können. Ich habe gerade heute einen Brief aus Brüssel bekommen, aus dem hervorgeht, daß Großbritannien den Zeitpunkt für einen Beitritt zum EWS weiter hinausschieben will. Einige europäische Länder sind demnach nicht annähernd so weit wie Österreich und andere sind in viel größeren Schwierigkeiten als wir, die Zielsetzungen der EG hinsichtlich der Währungspolitik zu erfüllen. Ob es zu unseren Lebzeiten zur Europäischen Notenbank kommen wird, wage ich nicht zu sagen, aber sicher ist, daß die EG ein Projekt „Europäische Notenbank" ernsthaft zu diskutieren begonnen hat. Und wenn man weiß, daß das EWS ungefähr 10 Jahre lang diskutiert wurde – der Werner-Plan stand zu Anfang der siebziger Jahre in Diskussion – dann weiß man auch, daß in der EG die Dinge oft sehr lange dauern – viel länger, als den Befürwortern lieb ist –, aber dann doch heranreifen, so daß für unsere Zukunft – und wenn wir einen EG-Beitritt ernsthaft ins Auge fassen, dann ist das unsere Zukunft – die Politik, die wir in den letzten 15 Jahren gemacht haben, wegweisend sein wird. Und wenn unsere österreichische Gesellschaft ihre Stabilität beibehält und nicht unerwartete Entwicklungen eintreten, glaube ich auch sagen zu können, daß für die kommenden Jahre unser währungspolitischer Kurs gesichert erscheint.

Anhang: Chronik der Hartwährungspolitik in Österreich

1971

10. Mai	Eine Spekulationswelle auf den internationalen Devisenmärkten ist auslösendes Moment für eine **Aufwertung des österreichischen Schillings um 5'05%.** Zum gleichen Zeitpunkt werden die Bandbreiten beiderseits der neuen Schillingparität (0'0359059 Gramm Feingold bzw. 24'75 S je US-Dollar) von 0'75 auf 0'97% erweitert. Der Aufwertungsverlust der Oesterreichischen Nationalbank beträgt ca. 1'3 Mrd S.
15. August	Die **Goldkonvertibilität des US-Dollars** wird **aufgehoben.**
16. bis 23. August	Der Devisenhandel an der Börse wird eingestellt.
24. August	Die österreichischen Währungsbehörden verkünden die Suspension des offiziellen Ankaufskurses des US-Dollars von 24'51 S, die bisher gültigen, höchsten und tiefsten Mittelkurse für Devisen treten außer Kraft. Damit ist die **Wechselkursbildung freigegeben.** Von nun an folgt der Wechselkurs des Schillings den gewogenen Wechselkursänderungen der wichtigsten Handelspartner Österreichs. Dazu wird ein sogenannter **„Wechselkursindikator"[1])** eingeführt, der aus folgenden neun Währungen besteht: D-Mark, holländischer Gulden, belgischer Franc, dänische, norwegische und schwedische Krone, Schweizer Franken, britisches Pfund und italienische Lira.

[1]) Darin waren die Währungen der österreichischen Haupthandelspartner, gewichtet nach dem Anteil dieser Länder am Warenverkehr mit Österreich enthalten. Die Zusammensetzung des Währungskorbs wie auch die Gewichte wurden mehrmals geändert.

22. Dezember	Eine koordinierte Wechselkursanpassung, das **Smithsonian Agreement,** bringt für Österreich einen mittels „Indikator" errechneten Leitkurs von 23'30 S je US-$, was einer **Werterhöhung des Schillings um 6'22%** gleichkommt. Im Rahmen dieses Realignments erklärt sich Österreich außerdem bereit, **Bandbreiten von je 2¼%** beiderseits des Leitkurses einzuhalten. Die Goldparität bleibt vorläufig unverändert.

1972

23. Juni	Das **britische Pfund** geht zum Floaten über und wird **aus dem Indikator herausgenommen.**
23. bis 27. Juni	Die Wiener Devisenbörse bleibt wegen der Pfundkrise geschlossen.

1973

12. bis 13. Februar	Wegen der Dollarabwertung um 10% bleibt die Wiener Devisenbörse geschlossen.
13. Februar	Die Abwertung des US-Dollars wird vom Schilling nicht mitgemacht, die Goldparität des Schillings bleibt unverändert. Der neue Leitkurs lautet 20'97 S je US-$.
14. Februar	Die **italienische Lira** geht zum Floaten über und wird **aus dem Indikator herausgenommen.**
2. bis 16. März	Als Folge der internationalen Wechselkursspekulation entschließt sich die Nationalbank, die Interventionen an der Devisenbörse einzustellen.

15. März

Die österreichischen Währungsbehörden teilen dem IWF mit, daß mit Wirkung vom 19. März die Bandbreiten der Kursnotierung nicht mehr eingehalten werden.
Auch andere, am Blockfloating des europäischen Währungsverbunds teilnehmende Länder überschreiten die festgelegten Bandbreiten beiderseits des Leitkurses gegen den US-Dollar. Daraufhin kommt es zu einer Wechselkursanpassung, in deren Rahmen die D-Mark um 3% aufgewertet wird.

29. März

Österreich nimmt ab sofort – ohne formelle Verpflichtungen – am **Blockfloaten** von DM, FF, bfrs, lfrs, hfl, dkr, nkr und skr teil; der französische Franc wird damit Indikatorwährung. Gegenüber den teilnehmenden Währungen kann der Schilling wieder um nicht mehr als 2¼% von den Mittelkursen (Paritäten der einzelnen Währungen zueinander) abweichen.

30. März

Nach dem Leitkurs vom 22. Dezember 1971 (1 SZR = 25'2971 S), der in Dollar ausgedrückt zunächst 1 $ = 23'30 S und ab 13. Februart 1973 1 $ = 20'97 S betrug, gibt die Oesterreichische Nationalbank dem IWF einen Richtkurs für den Schilling, erstmals ausgedrückt in SZR, nämlich 1 SZR = 24'7405 S, bekannt. Ein Vergleich der beiden genannten SZR-Relationen ergibt eine **Aufwertung des Schillings um 2'25%.**

26. Juni und 2. Juli

Die Wiener Devisenbörse bleibt aufgrund der Aufwertung der D-Mark um 5'5% geschlossen.

3. Juli

Nachdem für die D-Mark ein neuer Leitkurs festgelegt worden ist, setzt die Oesterreichische

Nationalbank einen neuen Schillingkurs von 23'6073 je SZR fest. Dies entspricht einer **Werterhöhung des Schillings um 4'8%.**

1974

19. Jänner — Der **französische Franc scheidet** aus der europäischen Währungsschlange und damit auch **aus dem Indikator aus.**

21. Jänner — Wegen der Wechselkursfreigabe des französischen Franc bleibt die Wiener Devisenbörse geschlossen.

17. Mai — Der Schilling gerät unter Aufwertungsdruck und droht, über die obere Begrenzung der Bandbreite gegenüber den Schlangenwährungen hinauszuschießen. In dieser Situation **erweitert** die Oesterreichische Nationalbank die **Kursmargen** gegenüber den am Blockfloaten teilnehmenden Währungen **auf das Doppelte,** so daß nunmehr die Notierungen dieser Währungen in Wien bis zu 4½% von den errechneten Paritäten abweichen können. Der dem Internationalen Währungsfonds bekanntgegebene, in Sonderziehungsrechten ausgedrückte Kurs für den Schilling (1 S entspricht 0'0423597 SZR) und die sich hieraus ergebenden Paritäten zu den Währungen der am Blockfloaten teilnehmenden Länder bleiben unverändert.

1975

10. Juli — Mit der Rückkehr des **französischen Franc** in die Schlange wird er auch **wieder Indikatorwährung.**

1976

15. März — Der **französische Franc** verläßt wieder die Währungsschlange und **scheidet aus dem** österreichischen **Indikatorsystem aus.** Demnach gehören der europäischen Schlange nur noch sieben Länder an (Bundesrepublik Deutschland, Niederlande, Belgien, Luxemburg, Dänemark und als Nicht-EG-Mitglieder Schweden und Norwegen).

13. Juli — Elastischere Handhabung der Wechselkurspolitik: Die **erweiterte Bandbreite von 4½%,** innerhalb derer Österreich seit Mai 1974 autonom am Blockfloaten der Länder des Europäischen Währungsverbundes teilgenommen hat, **kann überschritten werden.** Orientierungspunkte werden insoferne gesetzt, als beispielsweise bei der Festsetzung des D-Mark-Kurses im wesentlichen die höchsten und niedrigsten Kurse der Jahre 1975 und 1976 (7'19 bzw. 7'05) als Grenzwerte herangezogen werden.

18. Oktober — Im Zuge der Wechselkursanpassung im europäischen Währungsverbund wird die D-Mark gegenüber ihrem bisherigen Leitkurs um 2% aufgewertet. **Österreich hält an der Schilling/D-Mark-Relation fest.**

1977

21. Dezember — Die Begrenzungen der Kursbewegung des Schillings gegen die D-Mark werden fallengelassen, doch soll der Schilling weiterhin eng mit der Bewegung der Schlangenwährungen verbunden bleiben.

1978

16. Oktober — Ein Realignment im Europäischen Währungsverbund führt dazu, daß die norwegische und dänische Krone gegenüber der D-Mark um je 4%, gegenüber dem niederländischen Gulden, dem belgischen Franc und dem luxemburgischen Franc um je 2% abgewertet werden. Das Finanzministerium und die Oesterreichische Nationalbank fassen in diesem Zusammenhang den Beschluß, den Richtwert des Schillingkurses gegenüber der D-Mark für den Devisenmarkt von bisher 725 auf nun 733 S pro 100 DM festzusetzen. Damit folgt der Schilling der Aufwertung der D-Mark nicht im vollen Ausmaß. Diese Maßnahme entspricht einer **De-facto-Abwertung des Schillings gegenüber der D-Mark um 1%;** gegenüber dem Schilling/D-Mark-Kurs von Jahresanfang 1978 einer solchen um 2%.

1979

13. März — **Errichtung des Europäischen Währungssystems** (EWS).

7. September — Steigende Inflationsraten und ein realer effektiver Wertverlust des Schillings veranlassen die österreichischen Währungsbehörden, den **Schilling gegenüber den EWS-Währungen um 1·5% aufzuwerten.**

24. September — Im Zusammenhang mit dem Realignment im EWS (Aufwertung der D-Mark um 2%, Abwertung der Dänenkrone um 3%) bleibt die **Schilling/D-Mark-Relation unverändert.**

30. November — Der **Kurs des Schillings gegenüber der D-Mark** bleibt auch nach dem zweiten Realignment (Abwertung der Dänenkrone um rund 5%) innerhalb des EWS **unbeeinflußt.**

1981

23. März — Im Zuge der **dritten Leitkursanpassung** im EWS (Abwertung der italienischen Lira um 6%) bleibt die **Schilling/D-Mark-Relation unverändert.**

5. Oktober — Im Zusammenhang mit der **vierten Leitkursanpassung** im EWS (Aufwertung der D-Mark und des holländischen Guldens um je 5'5%, Abwertung des französischen Franc und der italienischen Lira um je 3%) bleibt die **Schilling/D-Mark-Relation unverändert.**

1982

22. Februar — Im Zusammenhang mit der **fünften Leitkursanpassung** im EWS (Abwertung des belgischen und luxemburgischen Franc um je 8'5%, Abwertung der dänischen Krone um 3%) bleibt die **Schilling/D-Mark-Relation unverändert.**

12. Juni — Im Zusammenhang mit der **sechsten Leitkursanpassung** im EWS (Aufwertung der D-Mark und des holländischen Guldens um je 4'25%, Abwertung des französischen Franc um 5'75% und der italienischen Lira um 2'75%) bleibt die **Schilling/D-Mark-Relation unverändert.**

1983

21. März — Im Zusammenhang mit der **siebenten Leitkursanpassung** im EWS (Aufwertung der D-Mark um 5'5%, des holländischen Guldens um 3'5%, der dänischen Krone um 2'5% und des belgisch-luxemburgischen Franc um 1'5% bzw. Abwertung des französischen Franc und der italienischen Lira um je 2'5% und des irischen Pfunds um 3'5%) bleibt die **Schilling/D-Mark-Relation unverändert.**

1985

22. Juli — Im Zusammenhang mit der **achten Leitkursanpassung** im EWS (Abwertung der italienischen Lira um 6%, Aufwertung der übrigen acht Währungen um je 2%) bleibt die **Schilling/D-Mark-Relation unverändert.**

1986

7. April — Im Zusammenhang mit der **neunten Leitkursanpassung** im EWS (Abwertung des französischen Franc um 3% und Aufwertung der D-Mark und des holländischen Guldens um je 3% sowie der dänischen Krone, des belgischen und des luxemburgischen Franc um je 1%) bleibt die **Schilling/D-Mark-Relation unverändert.**

4. August — Im Zuge der **zehnten Leitkursanpassung** im EWS (Abwertung des irischen Punt um 8%) bleibt die **Schilling/D-Mark-Relation unverändert.**

1987

12. Jänner — Im Zusammenhang mit der **elften Leitkursanpassung** im EWS (Aufwertung der D-Mark und des holländischen Guldens um je 3% sowie des belgisch-luxemburgischen Franc um 2%) bleibt die **Schilling/D-Mark-Relation unverändert.**

Wachstumsverlangsamung und Wirtschaftspolitik[1])

Dkfm. Ferdinand Lacina

Bundesminister für Finanzen

Das mir gestellte Thema „Wachstumsverlangsamung und Wirtschaftspolitik" kann unter zwei Aspekten behandelt werden. Zum einen könnte die Frage gestellt werden, ob der Rückgang des Wirtschaftswachstums in den letzten Jahrzehnten auf wirtschaftspolitische Maßnahmen zurückzuführen sei. Dieser Rückgang des Wirtschaftswachstums kann kurz durch folgende Daten illustriert werden: Im Zeitraum von 1968 bis 1973 betrug das Wirtschaftswachstum in Österreich im Jahresdurchschnitt rund 6%. In der Periode 1973 bis 1979 sank das Wirtschaftswachstum auf 3% im Jahresdurchschnitt und im Zeitraum von 1980 bis 1986 betrug es sogar nur mehr 1¾%. Im Vorjahr war ein weiterer Rückgang auf knapp über 1% zu verzeichnen, und auch heuer werden wir ein Wirtschaftswachstum haben, das nur zwischen 1·5 und 2% liegen dürfte.

Der andere Aspekt, unter dem das Thema behandelt werden könnte, bezieht sich darauf, ob durch geeignete wirtschaftspolitische Maßnahmen das Wirtschaftswachstum beschleunigt werden könnte. Ich glaube, man kann darin übereinstimmen, daß der Wachstumsrückgang während der letzten 15 Jahre nicht auf wirtschaftspolitische Maßnahmen der österreichischen Bundesregierung zurückzuführen ist. Zum einen stellt die Wachstumsverlangsamung in gewissem Sinn eine

[1]) Bundesminister Dkfm. Lacina konnte dieses Referat nicht persönlich halten. Es stand aber den Tagungsteilnehmern zur Behandlung und Diskussion zur Verfügung.

Rückkehr zur Normalität dar, denn ein Wirtschaftswachstum von 5, 6 oder noch mehr Prozent pro Jahr kann nur in außergewöhnlichen Phasen erzielt werden. Die Wirtschaftspolitik, wenn auch nicht die österreichische, hat andererseits sicherlich dazu beigetragen, daß seit Beginn der achtziger Jahre das Wachstumstempo nur mehr als sehr gemächlich bezeichnet werden kann. Erinnert sei hier an die konzertierte Hochzinspolitik unter dem Zeichen der Inflationsbekämpfung, die als Reaktion auf die zweite Ölpreiserhöhung zu Ende der siebziger Jahre von wichtigen Industrieländern, von den USA, von Großbritannien und von der Bundesrepublik Deutschland, durchgeführt wurde. Österreich hat in dieser Phase an einer eher expansiven Wirtschaftspolitik festgehalten, in Fortsetzung der Politik der Vollbeschäftigung, die seit Mitte der siebziger Jahre betrieben wurde.

Wenn man die Frage nach den Möglichkeiten der Wirtschaftspolitik stellt, dann ist zunächst zu differenzieren, ob man an die wirtschaftspolitischen Möglichkeiten eines kleinen, außenhandelsverflochtenen Landes denkt oder ob man die wirtschaftspolitischen Möglichkeiten auf globaler Ebene im Auge hat. Eine kleine offene Volkswirtschaft wie Österreich kann durch geeignete wirtschaftspolitische Maßnahmen nur vorübergehend ein höheres Wachstum erzielen als im internationalen Durchschnitt. Andererseits ist eine zwischen den großen Industriestaaten abgestimmte wirtschaftspolitische Strategie zweifellos in der Lage, das Wirtschaftswachstum deutlich über das Maß hinaus zu beschleunigen, das ohne eine diesbezügliche Wirtschaftspolitik erreichbar wäre.

Ein kleines Land mit einer intensiven güterwirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Verflechtung in die Weltwirtschaft ist gezwungen, im internationalen Geleitzug zu marschieren. Der Erfolg seiner Wirtschaftspolitik kann nur daran gemessen werden, ob sie den gleichen Effizienzgrad erreicht wie andere vergleichbare Länder. Die Wachstumsschwäche der letzten Jahre ist unter diesem Aspekt nicht einer ineffizienten Wirtschaftspolitik zuzuschreiben, sondern muß auf externe Schocks zurückgeführt werden, die durch wirtschaftspolitische Maßnahmen nicht egalisiert werden konnten. Erwähnt sei hier insbesondere der Exporteinbruch, d. h. der Rückgang der Wachstumsraten der Exporte,

der im wesentlichen auf den Rückgang des Dollarkurses und des Ölpreises zurückzuführen ist. Österreich mußte schwere Einbußen auf traditionellen Exportmärkten, wie im Ostblock, in den OPEC-Staaten, aber auch in den USA, hinnehmen, deren Importkapazität und Importfähigkeit durch den Preisverfall des Dollars und des Öls in Mitleidenschaft gezogen wurde. Dazu kommt eine ungünstige Zusammensetzung der Warenexporte Österreichs, wo Güter mit einem geringen Verarbeitungsgrad noch immer eine sehr große Rolle spielen.

Der Oesterreichischen Nationalbank ist in diesem Zusammenhang wiederholt der Vorwurf gemacht worden, durch das Festhalten an der Hartwährungspolitik, die in den letzten Jahren faktisch zu einer deutlichen real-effektiven Aufwertung des österreichischen Schillings geführt hat, die Exporttätigkeit behindert zu haben. Eine Abwertung des Schillings würde sicherlich den Exporteuren kurzfristig durch eine Erhöhung ihrer Gewinnspannen Vorteile bringen. Doch gleichzeitig wäre mit einem Ansteigen der Importpreise, mit einer Erhöhung der Lebenshaltungskosten und mit einem Anstieg des allgemeinen Preisniveaus zu rechnen, so daß in kurzer Zeit der preisliche Wettbewerbsvorteil wieder verloren wäre. Außerdem ist zu bedenken, daß wegen der Enttäuschung der Erwartungen, die sich in den letzten Jahren an dem fixen Schilling/D-Mark-Kurs orientierten, ein Anstieg des Zinsniveaus eintreten würde. Eine Abwertung der Währung könnte zwar auch mittelfristig günstig für die Exportwirtschaft sein, allerdings nur unter der Voraussetzung, daß die importpreisbedingten Erhöhungen der Lebenshaltungskosten nicht in erhöhten Lohnforderungen ihren Niederschlag finden. Das würde aber bedeuten, daß das Realeinkommen der Arbeitnehmer in einer Situation zurückgehen müßte, in der die Gewinnspannen der Exporteure steigen.

Bei der Beurteilung der Hartwährungspolitik wird allzu häufig nur eine Seite, nämlich die Seite der Exporte betrachtet. Dem Zusammenhang zwischen fixer Schilling/D-Mark-Relation und Waren- und Dienstleistungsimporten wird weniger Beachtung geschenkt. Hier liegt zweifellos insofern ein Problem vor, als die aufwertungsbedingten Importpreisreduktionen wegen gewisser Marktunvollkommenheiten nicht voll an

die Konsumenten bzw. an die Unternehmen weitergegeben wurden. Das heißt, daß das Stabilisierungspotential der Hartwährungspolitik nicht vollständig ausgenützt wurde. Dennoch ist die Importkonkurrenz in vielen Bereichen der österreichischen Wirtschaft stark spürbar. Gerade im letzten Jahr war trotz eines mäßigen Wirtschaftswachstums ein starkes Importwachstum zu verzeichnen, das trotz eines Rückgangs des Werts der Energieimporte zu einer Verschlechterung der Handelsbilanz führte.

Ich habe schon betont, daß die österreichische Budgetpolitik für die Wachstumsabschwächung der letzten Jahre nicht verantwortlich gemacht werden kann. Auf der anderen Seite ist allerdings zuzugeben, daß wegen des geringen Spielraums im Budget von der Budgetpolitik auch keine besonders positiven wirtschaftspolitischen Impulse ausgegangen sind. Ich teile die häufig gehörte Auffassung nicht, daß eine an Keynes orientierte Wirtschaftspolitik nicht erfolgreich sei. Gerade die Erfahrungen in Österreich seit etwa Mitte der siebziger Jahre haben gezeigt, daß eine Politik des Deficit-spending sehr wohl zur Sicherung eines hohen Beschäftigungsgrades eingesetzt werden kann. Denn nur durch diese expansive Budgetpolitik ist es erklärbar, daß die Arbeitslosenrate in Österreich auch heute noch nur etwa die Hälfte des EG-Durchschnitts ausmacht. Natürlich hat diese Politik der Beschäftigungssicherung auch ihren Preis in Form eines Anstiegs der Staatsschuld und einer damit verbundenen Zunahme der Zinszahlungen, die derzeit rund 20% des Steueraufkommens betragen. Der kontinuierliche Anstieg der am Bruttoinlandsprodukt gemessenen Staatsschuld – und auch der Zinszahlungen auf diese Staatsschuld – haben die Bundesregierung veranlaßt, Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung zu setzen. Der ökonomische Zwang zur Budgetkonsolidierung resultiert im wesentlichen aus der Tatsache, daß für die Verzinsung der Staatsschuld schon rund 3% des Bruttoinlandsprodukts verwendet werden müssen. Das bedeutet auf der anderen Seite, daß die beschäftigungssichernde Wirkung eines gegebenen Budgetdefizits etwa in der Höhe von 5% immer geringer wird, denn man kann davon ausgehen, daß die Empfänger dieser Zinszahlungen eine sehr hohe Sparquote aufweisen.

Auf dem Weg der Budgetkonsolidierung sind schon einige Fortschritte zu verzeichnen. Ich möchte hier nur an den Budgetvollzug 1987 erinnern, der dazu geführt hat, daß das Nettodefizit schließlich deutlich unter den veranschlagten Werten zu liegen kam. Das war zum Teil auf vermögenswirksame Transaktionen zurückzuführen, aber auch bei anderen Ausgabeposten des Budgets, etwa bei den Personalausgaben, wurde eine deutliche Einsparung erzielt. Nach den bisher vorliegenden Ergebnissen des laufenden Jahres kann damit gerechnet werden, daß die Defizitreduktion auch heuer planmäßig weitergeht.

Die Erstellung des nächsten Budgets wirft zweifellos große Probleme auf, da wegen der Steuerreform mit beträchtlichen Mindereinnahmen des Staates zu rechnen ist. Ich bin optimistisch, daß es uns gelingen wird, den Budgetabgang im nächsten Jahr auf 4% des Bruttoinlandsprodukts zu begrenzen. In der Öffentlichkeit ist eine zwiespältige Haltung zu den bisher erzielten Erfolgen der Budgetkonsolidierung festzustellen. Auf der einen Seite wird darauf hingewiesen, daß gewisse Sparpotentiale im öffentlichen Haushalt noch nicht vollständig ausgenutzt wurden, auf der anderen Seite wird häufig beklagt, daß die Investitionsausgaben des Staates gekürzt wurden. Was die Investitionen anbelangt ist es zwar richtig, daß die im Budget verrechneten Investitionsausgaben in den letzten Jahren rückläufig waren. Zählt man allerdings die außerbudgetären Investitionsausgaben dazu, dann ist diese Aussage nicht mehr aufrechtzuerhalten. In diesem Zusammenhang ist allerdings die Frage zu stellen, ob man den gängigen Investitionsbegriff kritiklos übernehmen kann. Zu den Investitionen zählen im wesentlichen die Ausgaben für den Straßenbau, den Hochbau und die Anschaffung von Maschinen. Daß eine Einengung des Investitionsbegriffs auf materielle Investitionen nicht sinnvoll ist, dürfte die lange Diskussion über das Straßenbauprogramm gezeigt haben. Im Zuge dieser langwierigen Verhandlungen konnten schließlich auch die vehementesten Verfechter eines „Mammutstraßenbauprogramms" davon überzeugt werden, daß die Konkurrenzfähigkeit der österreichischen Wirtschaft nicht durch Straßen und Autobahnen gesichert werden kann, die mangels eines entsprechenden Verkehrsaufkommens nur in sehr eingeschränktem Ausmaß benutzt werden. Der Investitionsbegriff darf in volkswirtschaftli-

cher Betrachtung nicht auf materielle Investitionen eingeschränkt bleiben. Es ist ja schon geradezu ein Gemeinplatz, daß die Konkurrenzfähigkeit einer Volkswirtschaft vom Ausbildungsstand und vom Know-how der Beschäftigten sowie von der Forschungs- und Entwicklungsintensität der Wirtschaft, also von Faktoren abhängt, die sich nur marginal in materiellen Investitionen niederschlagen. Es wird also in Zukunft nicht darum gehen, das Straßen- und Bundeshochbauprogramm zu forcieren, sondern die Investitionen in „Humankapital" auszuweiten.

In der Diskussion um die Konsolidierung des Budgets ist wiederholt auf internationale Vorbilder hingewiesen worden, wobei aber nicht immer darauf Rücksicht genommen wurde, daß die Vergleichbarkeit zwischen Österreich und diesen Ländern nicht gegeben ist. Das trifft beispielsweise auf die Bundesrepublik Deutschland zu, wo rund ein Drittel des Konsolidierungserfolgs auf die hohen Gewinnabfuhren der Deutschen Bundesbank zurückzuführen ist. Auch die Verringerung des Budgetdefizits in Großbritannien erfolgte hauptsächlich durch die Erlöse aus dem Verkauf von Nordseeöl bzw. von Staatsbetrieben. In beiden Fällen ist zudem zu beachten, daß die Budgetkonsolidierung mit einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit verbunden war, mit einem Anstieg, der in Österreich – zumindest von sozialdemokratischen Politikern – nicht zu akzeptieren wäre.

Auch Dänemark wurde und wird gelegentlich als Beispiel für eine gelungene Budgetkonsolidierung angeführt. Wenn man aber die näheren Umstände der dortigen Budgetkonsolidierung betrachtet, so sieht man, daß dieses Beispiel nicht unbedingt nachahmenswert ist. Hier ist insbesondere auf die der Budgetkonsolidierungsphase vorausgehende Abwertungspolitik in den Jahren 1979 bis 1981 hinzuweisen, die zu einer Verbesserung der Lohnstückkostenposition Dänemarks, in konstanter Währung gerechnet, um 18% geführt hat. Diese diskretionär herbeigeführte Verbesserung der internationallen Konkurrenzfähigkeit führte zu einer Ausweitung der Exporte. Gleichzeitig stiegen aber die privaten Investitions- und Konsumausgaben in einem derart großen Ausmaß, daß es zu einer exorbitant hohen Verschlechterung der Leistungsbilanz kam. Im Jahr 1986 betrug das Defizit der Leistungsbilanz

rund 5% des Bruttoinlandsprodukts, und das bei einer Außenschuld des Staates, die bereits rund 40% des BIP erreichte. Nichtsdestoweniger ist die Drehung des Budgetsaldos in Dänemark zwischen 1982 und 1986 um insgesamt 12% des BIP beeindruckend. Aber auch hier muß darauf hingewiesen werden, daß mehr als die Hälfte dieser Verbesserung, nämlich 6'5% auf eine Erhöhung der Einnahmen zurückzuführen war, was zu einem Anstieg der Steuerquote gemessen am BIP von 45'8% 1982 auf 52'3% im Jahr 1986 führte. Durch eine Reduktion des Ausgabenwachstums wurde eine Verbesserung des Budgetsaldos von 5'5% des BIP erzielt. Die Ausgabenreduktion wurde, so würde ich vermuten, durch die relativ hohe Inflationsrate erleichtert, die in diesem Zeitraum bei ungefähr 6'0% lag. Durch eine Stabilisierung der realen Staatsausgaben gelang es, ihren Anteil am BIP zu reduzieren. Allem Anschein nach war der Budgetkonsolidierung in Dänemark nur ein vorübergehender Erfolg beschieden. Die Schrumpfung des BIP, die im Vorjahr und heuer je 1% ausmacht, hat nun schon zu einer deutlichen Verschlechterung des Budgetsaldos geführt. Falls die von der letzten Regierung angekündigten Steuersenkungen tatsächlich in Kraft treten würden, müßte wieder mit dem Auftreten eines Budgetdefizits gerechnet werden.

Ich habe schon erwähnt, daß der Budgetvollzug der letzten Jahre kaum Wachstumsimpulse auslöste. Das wird sich im nächsten Jahr ändern, denn die mit 1. Jänner 1989 in Kraft tretende Steuerreform ist mit Entlastungseffekten für die privaten Haushalte bzw. Unternehmen verbunden. Nach vorläufigen Berechnungen des Wirtschaftsforschungsinstituts wird die Massenkaufkraft durch die Reduktion der Lohnsteuer um rund 10 Mrd S erhöht. Die Senkung der Lohn- und Einkommensteuer wird allen Gebietskörperschaften rund 13 Mrd S an Mindereinnahmen im nächsten Jahr bescheren; auf den Bund entfallen davon 8 Mrd S. Rechnet man den Anstieg bei anderen Steuern dazu, dann kommt man zum Resultat, daß im Jahr 1989 der Bund ein Minderaufkommen an Einnahmen von rund 6 Mrd S aufweisen wird. Nimmt man an, daß die daraus resultierende Erhöhung der Nettomasseneinkommen nicht in vollem Umfang gespart wird, dann wird die Nachfragesteigerung das gesamtwirtschaftliche Wachstum erhöhen.

Auch heuer ist bedingt durch die Steuerreform, d. h. durch die ab nächsten Jahr nicht mehr geltenden Investitionsbegünstigungen, mit Vorzieheffekten und dadurch mit zusätzlichen Investitionen zu rechnen. Das Wirtschaftsforschungsinstitut hat in seiner letzten Prognose die Wachstumserwartungen für das laufende Jahr auf 1'5% erhöht. Man kann aber davon ausgehen, daß dieser Prozentsatz eine Untergrenze für das Wirtschaftswachstum darstellt. Es könnte vielleicht sogar 2% oder mehr erreichen, denn voraussichtlich sind – wie bereits erwähnt – die Investitionen höher als prognostiziert. Auch die Konsumnachfrage dürfte stärker sein als in den letzten Jahren, was in einer sinkenden Sparrate seinen Niederschlag findet. Dazu kommt noch, daß mit einer kräftigen Belebung der Exporttätigkeit gerechnet werden muß. Indiz dafür sind die bisher vorliegenden, noch vorläufigen Ergebnisse über den Außenhandel im ersten Quartal 1988, aber auch die kräftige Zunahme der Industrieproduktion in den Monaten Jänner und Februar und der Anstieg der Auftragseingänge.

Die Steuerreform wird sich auch mittelfristig günstig auf Wirtschaftsklima und Wirtschaftswachstum in Österreich auswirken. Wenn die These von der Leistungsfeindlichkeit des bestehenden Steuersystems tatsächlich richtig ist, dann wird die Reduktion der Steuersätze und damit der Progressionswirkung einen günstigen Einfluß auf die Wirtschaftstätigkeit ausüben. Auch die Reform der Körperschaftsteuer, die deutliche Senkung dieses Steuersatzes von 55 auf 30%, wird Investitionen in Realkapital relativ begünstigen. Sieht man diese Maßnahme im Zusammenhang mit der Einführung der Kapitalertragsteuer, die zu einer Besteuerung der Zinseinkünfte zumindest zum Eingangssteuersatz von 10% führen wird, dann ist das Ausdruck des Bestrebens, durch die Reform des Lohn- und Einkommensteuersystems Veranlagungen in Realkapital gegenüber Finanzkapitalinvestitionen besserzustellen.

Die Einführung bzw. Ankündigung der Einführung der Kapitalertragsteuer hat bisher in Österreich zu keinem Anstieg des Zinsniveaus geführt. Ich erwarte mir auch kaum Auswirkungen der KESt auf den Anleihemarkt, denn bekanntlich wird in Österreich der Anleihemarkt

von institutionellen Anlegern dominiert, für die sich durch die Einführung der KESt hinsichtlich der Besteuerung gegenüber dem derzeitigen Zustand nichts ändert.

Vergleicht man die österreichische Steuerreform mit ähnlichen Maßnahmen im Ausland, dann kann man zweifellos die Behauptung aufstellen, daß es uns in Österreich gelungen ist, ein recht attraktives und auch sozial ausgewogenes neues Steuersystem zu schaffen. Das zeigt sich insbesondere bei einem Vergleich mit der Steuerreform in Großbritannien, die im wesentlichen ja darin bestanden hat, den Spitzensteuersatz von 60 auf 40% zu verringern, verbunden mit einer Absenkung der Einkommensteuergrundrate von 27 auf 25%.

Ein direkter Vergleich des neuen österreichischen Steuersystems mit jenem in der EG ist nicht möglich, weil es in der Europäischen Gemeinschaft kein einheitliches Modell der Einkommensbesteuerung gibt. Die Bemühungen zur Harmonisierung des Steuersystems konzentrieren sich derzeit auf die Frage einer – in Bandbreiten – einheitlichen Umsatz- und Verbrauchsbesteuerung. Hier wäre für Österreich, falls es in Zukunft der EG beitreten würde, ein größerer Anpassungsbedarf gegeben. In Österreich ist generell – verglichen mit der EG – das Steueraufkommen aus der Verbrauchsbesteuerung viel größer als aus der Einkommensbesteuerung. Wir müßten also insbesondere die Mehrwertsteuersätze senken, wären aber gleichzeitig gezwungen, die direkte Besteuerung zu erhöhen, um fiskalisch einen Ausgleich zu schaffen. Wann dieser Anpassungsbedarf gegeben sein wird, ist derzeit nur schwer abzuschätzen. Die Bundesregierung hat bekanntlich beschlossen, im nächsten Jahr die Frage eines EG-Beitritts zu entscheiden. Derzeit wird in einer Reihe von Forschungsinstitutionen und Arbeitsgruppen daran gearbeitet, die notwendigen Unterlagen für diese Entscheidung zu erstellen. Schon jetzt kann festgestellt werden, daß einerseits eine EG-Euphorie unangebracht ist, andererseits die Lebensfähigkeit Österreichs nicht von einem Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften abhängt. Aus dieser Sicht ist insbesondere ein Vergleich mit der Lebensfähigkeitsdebatte in der Zwischenkriegszeit abzulehnen, als in allen politischen Lagern die Meinung vorherrschte,

daß Österreich als selbständiger Staat nicht überleben könne und sein Heil in einem Anschluß an einen größeren Wirtschaftsraum suchen sollte. Damals war Österreich – verglichen mit den anderen westeuropäischen Staaten – ökonomisch ein Nachzügler. Heute ist Österreich guter europäischer Durchschnitt, der hinsichtlich vieler ökonomischer Kennzahlen besser liegt, als der Durchschnitt der Europäischen Gemeinschaft. Ein Beitritt Österreichs wäre also auch ein Gewinn für die Europäische Gemeinschaft.

Neben wirtschaftlichen Argumenten werden bei der Entscheidung über einen EG-Beitritt auch politische und neutralitätspolitische Aspekte eine Rolle spielen müssen. Politisch geht es dabei insbesondere um die Einschätzung der Frage, ob aus der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft auch eine politische Gemeinschaft und wie sich das Verhältnis zwischen EG und NATO in Zukunft darstellen wird. Diese Frage ist insbesondere aus neutralitätspolitischer Sicht relevant. Ich sage bewußt neutralitätspolitische und nicht völkerrechtliche Sicht, denn letztlich kommt es darauf an, ob ein Beitritt Österreichs zur EG von allen Vertragspartnern des Staatsvertrags akzeptiert wird.

Ein Beitritt Österreichs zur EG wird in weiten Teilen der österreichischen Wirtschaft einen enormen Anpassungsbedarf auslösen. Dieser Anpassungsbedarf ist in der Industrie und wohl auch im Fremdenverkehr relativ gering. Diese beiden Wirtschaftssektoren waren schon in der Vergangenheit verstärkter internationaler Konkurrenz ausgesetzt. In anderen, den geschützten Bereichen der österreichischen Wirtschaft sind verstärkte Anstrengungen erforderlich, um in der EG bestehen zu können. Dabei ist es meiner Meinung nach notwendig, sich schon jetzt und ab sofort auf einen potentiellen Beitritt vorzubereiten und nicht bis zum ominösen Beitrittsdatum zu warten. Ich halte es daher für falsch, wenn manchmal behauptet wird, daß Österreich in diesen Bereichen keine Vorleistungen erbringen sollte. Unabhängig von einem eventuellen EG-Beitritt müssen wir die Konkurrenzfähigkeit und damit die Wettbewerbsintensität in allen Bereichen der österreichischen Wirtschaft erhöhen. Bei den derzeit laufenden Marktordnungsverhandlungen geht es beispielsweise darum, die verkrusteten Strukturen im Bereich der

Landwirtschaft aufzubrechen und mehr Beweglichkeit in unser landwirtschaftliches System zu bringen. Der Bereich der Landwirtschaft und jener der nachgelagerten Nahrungs- und Genußmittelindustrie wird voraussichtlich unter dem stärksten Anpassungsdruck stehen. Auch bei den Diskussionen über eine Reform der Gewerbeordnung wird darauf Bedacht zu nehmen sein, daß nicht der Aspekt der Ordnung, also der Beschränkung des Marktzutritts, dominiert, sondern daß verstärkt wettbewerbspolitische Momente in das österreichische Wirtschaftsleben Einzug halten.

Eine Annäherung bzw. ein Beitritt zur EG wird auch das öffentliche Subventionswesen Österreichs beeinflussen. Österreich gehört zu den Ländern, die am meisten Subventionen an die Wirtschaft vergeben. Auch in diesem Bereich müssen schon rechtzeitig Anpassungsmaßnahmen gesetzt werden. Die Kürzung der Förderungsmittel um ein Drittel bis zum Jahr 1992 im Zuge der Budgetkonsolidierung ist dazu ein erster Schritt. Er genügt aber nicht. Weitere Maßnahmen in Richtung Durchforstung des österreichischen Subventionsdschungels sind erforderlich.

Ein EG-Beitritt Österreichs wird nicht automatisch mit einer Beschleunigung des Wirtschaftswachstums verbunden sein. Er bietet einerseits den wettbewerbsstarken österreichischen Unternehmen die Chance eines großen einheitlichen Marktes, andererseits wird der Konkurrenzdruck in den geschützten Sektoren zunehmen. Ob die Vorteile letztlich die Nachteile übertreffen hängt u. a. auch davon ab, ob die österreichische Wirtschaftspolitik rechtzeitig die Maßnahmen ergreift, die zu einer Stärkung der Konkurrenzfähigkeit der österreichischen Wirtschaft führen. Die große Steuerreform und die Politik der Budgetkonsolidierung weisen in die richtige Richtung.

Wachstumshemmende Auswirkungen der Rechtsordnung einschließlich des Steuerwesens

Dr. DDr. h. c. Walther Kastner

Emeritierter ordentlicher Universitätsprofessor für Handelsrecht an der Universität Wien

Als ich eingeladen wurde, das heutige Referat zu halten, war mir klar, daß es sich um ein sehr heikles Thema handelt. Denn meine Fachkenntnisse reichen nicht aus, um ohne umfassendes längeres Studium auch konkrete Verbesserungsvorschläge vorzulegen. Ich muß mich daher darauf beschränken, auf einzelne Problemkreise kurz hinzuweisen, ohne eine ausgewogene Darstellung geben zu können. Ich muß mich mit einer Schwarz-Weiß-Technik abfinden. Ich habe daher auf Belegzitate verzichtet.

Außerdem werden manche meiner Feststellungen als ungebührliche Kritik vielleicht ablehnende Emotionen auslösen, aber es ist eine Selbstkritik, da ich an der Verfassung von Entwürfen mancher Gesetze, die ich nun in Zweifel ziehe, selbst maßgebend mitgewirkt habe.

I.

Die **Rechtsordnung** Österreichs ist in eine **Vertrauenskrise** geraten. Die gepriesene Rechtsstaatlichkeit hat in kritischen Momenten versagt. Neue Erkenntnisse, wie die Unerläßlichkeit hinreichenden Umweltschutzes konnten bisher nicht rasch genug gesetzlich umgesetzt wer-

den. Der Gesetzgeber vertraut immer weniger einer vernünftigen Auslegung von Gesetzen ohne genaue gesetzliche Regelung; es wird häufig befürchtet, daß parteipolitische Einflüsse wirksam werden können, denen durch gesetzliche Regelung ein Riegel vorzuschieben sei. Die Befassung der Sozialpartner führt allzuleicht zur Überschützung von Einzelheiten. Die kasuistische Perfektion der Gesetze nimmt daher in bedenklicher Weise zu. Die Ergebnisse der Wissenschaft lassen manchmal Zweifel offen, die Technik vermag ihre Folgen nicht immer vorherzusehen. Denkpausen sind keine Methode der Rechtsordnung, sondern der Politik; sie verstärken das Gefühl der Unsicherheit, die wirtschaftliche Planung auf längere Zeit nicht fördert.

Die Verstaatlichung als Hort der Arbeitsplatzsicherung hat diese ihr zugedachte Aufgabe nicht erfüllt; der heute nötige, massive Abbau von Arbeitskräften löst verständliches Mißtrauen bei der Belegschaft aus. Laufende Aufdeckungen von Wirtschaftsskandalen großen Stils lassen in den Augen der breiten Bevölkerung Manager und Verwaltung als korrupt erscheinen. Politiker haben an Glaubwürdigkeit verloren, ihre Aufrichtigkeit wird bezweifelt, politische Verdrossenheit macht sich breit. Der Vertrauensschwund erklärt das Ausscheiden mancher altgedienter Politiker und den raschen Aufstieg neuer Männer.

Diese Aufzählung der Krisenpunkte beschränkt sich nicht auf die Rechtsordnung. Sie mögen daraus entnehmen, daß Mängel der Rechtsordnung nicht isoliert betrachtet werden können. Alle diese krisenhaften Erscheinungen lassen sich zwar in der ganzen Welt verfolgen, das bietet aber für Österreich wenig Trost. Ein kleiner Staat ohne bedeutende Naturschätze muß der Wirtschaft besondere Vorteile bieten, um als Standort für Unternehmen Anklang zu finden, wenn auch die Naturschönheiten Österreichs und sein noch immer hohes Kulturniveau zusätzliche Anziehungspunkte sind.

Die Heilung kann durch gesetzgeberische Maßnahmen in mühevoller, langwieriger Arbeit zwar unterstützt werden, der Wandel der Gesinnung ist jedoch die wichtigste Voraussetzung für einen spürbaren Erfolg.

II.

Nun zu den Einzelheiten:

1. Die **Rechtsstaatlichkeit** ist in Art. 18 B-VG verankert. Dort wird bestimmt, daß die gesamte Verwaltung nur aufgrund der Gesetze ausgeübt werden darf.

Als die **Verstaatlichungsgesetze** erlassen wurden, entwickelte sich im Schrifttum eine sehr lebhafte Diskussion darüber, inwieweit die Tätigkeit der verstaatlichten Unternehmen einer gesetzlichen Grundlage bedürfe.

Einigkeit bestand darüber, daß das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit auch für die sogenannte Privatwirtschaft des Bundes gelte. Als ich einmal mit einem angesehenen Verwaltungsjuristen, der kurz danach in den Verwaltungsgerichtshof berufen wurde, darüber diskutierte, warf ich die Frage auf, ob die Entwicklung eines neuen Verfahrens zur Stahlerzeugung einer gesetzlichen Bestimmung bedürfe. Dies wurde prompt bejaht. Ich hielt ihm entgegen, daß im Hinblick auf die Veröffentlichung dieser Entwicklungsbemühung in einem Gesetz die Konkurrenz davon erfahre. Das Ende der Erörterung war, daß es genügen müsse, wenn die zuständigen Gesellschaftsorgane befaßt werden. Entgegen den vielfältigen, geistreichen anderen Meinungen vertrat ich immer die einfache Auffassung, daß durch die Wahl der Rechtsform, nämlich die der Kapitalgesellschaften, für die verstaatlichten Unternehmen eine gesetzliche Determinierung vorgenommen worden sei. Dadurch sei auch eine unerwünschte Kluft zwischen öffentlicher und privater Wirtschaft vermieden worden, welche die Kooperation und Verschmelzung verstaatlichter mit privaten Unternehmen sowie die Reprivatisierung erschwert hätte. Eine vierzigjährige Entwicklung hat mir Recht gegeben. Heute ist die privatwirtschaftliche Führung der verstaatlichten Industrie ein Programmpunkt der Koalitionsregierung, und sie findet auch im neuen ÖIAG-Gesetz volle Deckung.

Wenn § 70 des Aktiengesetzes 1965 dem Vorstand eine Leitlinie gibt, wie sich dieser bei Führung des Unternehmens zu verhalten hat, so

haben sich die Organe bei jeder Entscheidung zu fragen, ob sie dieser Richtlinie entspricht. Sie lautet: „Der Vorstand hat unter eigener Verantwortung die Gesellschaft so zu leiten, wie das Wohl des Unternehmens unter Berücksichtigung der Interessen der Aktionäre und der Arbeitnehmer sowie des öffentlichen Interesses es erfordert."

Sie werden zugeben, daß diese Leitlinie einen großen Spielraum bietet; gerade diese Möglichkeit erlaubt es, ein Unterehmen – besonders in Krisenzeiten – erfolgreich zu führen. Das Wohl des Unternehmens hat den Vorrang vor den sonst zu berücksichtigenden Interessen. Nach den Mißerfolgen in der verstaatlichten Industrie gilt diese Leitlinie nun auch uneingeschränkt für deren Unternehmen. Sie hat in der Praxis schon manchen guten Dienst geleistet, insbesondere, um politische Einflüsse abzuwehren, allerdings nicht immer. Als der Generaldirektor der VOEST, Apfalter, deren freiwillige Sozialleistungen senken wollte, mußte er dies nach Vorsprache des Betriebsratsobmanns beim Bundeskanzler aufgeben. Diese Maßnahme hätte zwar bedeutende Einsparungen gebracht, aber sie hätte nicht die finanzielle Katastrophe der VOEST verhindert; dennoch hätte ein Signal Wirkung gehabt.

Die gesetzlich angeordnete Zusammenfassung mehrerer verstaatlichter Unternehmen und ihrer Töchter in der VOEST hat sich nicht als erfolgreich erwiesen. Sie nahm dem Vorstand den zu einer ausreichenden ständigen Kontrolle eingeleiteter unternehmerischer Schritte erforderlichen Überblick. Die heute begonnene Ausgliederung von Unternehmen und ihre branchenweise Zusammenfassung in kleinere Gruppen (Holdings) soll die Überschaubarkeit erhöhen und die Verantwortlichkeit der leitenden Personen verstärken.

2. Trotz des stets aufrichtigen Bekenntnisses zur Rechtsstaatlichkeit wurde diese doch einige Male im Bereich der Verstaatlichung über Bord geworfen, um der **unmittelbaren Demokratie** aus politischen Erwägungen einen Erfolg zuzubilligen:

a) Das nach behördlich genehmigtem Plan ausgeführte Atomkraftwerk Zwentendorf erhielt nicht die Betriebsbewilligung, weil eine

politisch überfrachtete Volksbefragung ein knapp negatives Ergebnis gebracht hatte. Milliardenaufwendungen wurden damit zu Fehlinvestitionen ohne Verschulden der beteiligten Elektrizitätsunternehmen, die diese nutzlosen Ausgaben nicht etwa über ein Insolvenzverfahren auf die Gläubiger abwälzen können, sondern letztlich im Strompreis unterbringen müssen.

Das Ergebnis wird heute wohl als befriedigend anzusehen sein, aber es war nicht von Sachüberlegungen getragen. Volksbefragungen sind meiner Ansicht nach kein sicheres Mittel, um schwierige Verwaltungsfragen zuverlässig zu entscheiden, denn das Ergebnis wird allzusehr von politischer Propaganda in den Medien beeinflußt. Die Bemühungen, gesetzlich im AVG die Bürgerbeteiligung im Verwaltungsverfahren zu regeln, haben noch zu keinem ausgereiften Entwurf geführt; die Diskussion darüber ist noch im Gange.

b) Der Großteil der Umweltschützer, die den Baubeginn des Kraftwerks Hainburg so wirkungsvoll verhinderten, dürfte wohl kaum vorher jemals das herrliche Augebiet am linken Donauufer betreten haben, das ich im Faltboot oft durchquert und in dem ich vor Jahrzehnten wiederholt beim Röhren der Hirsche gezeltet habe. Vielleicht ist aber die abstrakte Schutzbemühung ethisch höher zu werten; ihre Anstrengungen haben beim Verwaltungsgerichtshof Bestätigung gefunden. Es darf aber nicht verschwiegen werden, daß mit dem Nichtvollzug rechtskräftiger Bescheide eine Rechtsunsicherheit Platz gegriffen hat, die nicht wirtschaftsfördernd sein kann. Der Umweltschutz nimmt heute gewiß einen hohen Rang ein, er sollte aber nicht verspätet einsetzen und wäre einer Interessenabwägung zu unterziehen, wofür leicht Beispiele beizubringen wären.

c) Eines weiteren Vorgangs ist hier noch zu gedenken, der dem Rechtsstaatlichkeitsprinzip zwar formell nicht widerspricht, aber nicht wirtschaftsfördernd ist. Die Betriebsbewilligung für ein völlig planmäßig errichtetes Kraftwerk wurde daran geknüpft, daß nach Genehmigung zusätzliche Investitionen aufgrund neuer technischer Errungenschaften mit hohem Kostenaufwand auferlegt wurden.

Dies mag an sich verständlich erscheinen. Ist die Berücksichtigung dieser Neuerung jedoch geboten, dann müßten auch die bestehenden Werke – soweit dies technisch möglich ist – mit diesen zusätzlichen Umweltschutzauflagen belastet werden. Es ist auch zu bedenken, daß durch die zusätzlichen Aufwendungen nach Fertigstellung eines Werks der Betriebsbeginn wesentlich verzögert wird. Schon daraus entstehen, insbesondere bei Wasserkraftwerken, bedeutende Ertragsausfälle. Die ursprüngliche Kalkulation kann durch die zusätzliche Investition völlig über den Haufen geworfen werden.

d) Schließlich möchte ich in diesem Zusammenhang über einen Vorfall berichten, der zeigt, wie im Verkehr mit ausländischen Großunternehmen nicht vorgegangen werden darf. Ein weltweit angesehenes, internationales Bergbauunternehmen hatte sich bereit erklärt, nach Metallen in einem alten österreichischen Bergbaugebiet zu forschen und die damit verbundenen bedeutenden Aufwendungen nur dann als Sacheinlage in ein gemeinsames Unternehmen mit Österreich einzubringen, wenn es fündig werden sollte. Als in einem Bergtal, einige Kilometer von einem bekannten Fremdenverkehrsort entfernt, eine Tiefbohrung niedergebracht werden sollte – das Bohrgerät war schon einsatzfähig an Ort und Stelle –, hat ein Künstler dagegen Bedenken geäußert. Weil gerade eine Wahl vor der Türe stand, hat man ungünstige Auswirkungen in der Öffentlichkeit befürchtet und die Fortführung der Forschungsarbeiten untersagt. Die Rechtsstaatlichkeit wurde damit verletzt. Das ausländische Unternehmen zog sich zurück, ohne Schadenersatzforderungen zu stellen, aber mit der Erklärung, nie wieder in Österreich tätig werden zu wollen. Solche Vorgänge sind für die österreichische Wirtschaft wenig förderlich.

3. Bei **Anwendung des Legalitätsprinzips** kann aber auch, wie man heute zu sagen pflegt, das Augenmaß verloren gehen.

Als der Verfassungsgerichtshof schon vor längerer Zeit entschied, daß die gesetzliche Ermächtigung des Finanzministers zur Aufnahme von

Bundesanleihen deren Bedingungen näher zu umschreiben, insbesondere auch den Höchstzinssatz anzugeben hat, war die unerwünschte Folge, daß fast immer der höchstzulässige Zinssatz vom Bund zugestanden werden mußte. Glücklicherweise nahm der Verfassungsgerichtshof bei der Entscheidung darüber, ob die Tätigkeit der Oesterreichische Nationalbank als Devisenbehörde im Devisengesetz hinreichend determiniert ist, einen weniger strengen Standpunkt ein, so daß den jeweiligen wirtschaftlichen Erfordernissen bei Handhabung des Devisengesetzes durch die Oesterreichische Nationalbank entsprochen werden kann. Die Entwicklung der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs zeigt eine begrüßenswert weniger strenge Auslegung.

4. Wie Sie alle wissen, steht die Wirtschaft in stetiger rascher Entwicklung, Siemens Österreich erzeugt z. B. nur mehr zu 50% Produkte, die länger als fünf Jahre auf dem Markt sind. Will man **wirtschaftliche Entwicklung gesetzlich regeln,** hinkt man notwendigerweise immer etwas nach. Dazu kommt, daß die gesamte Wissenschaft, nach allgemeiner Auffassung, in wenigen Jahren immer wieder veraltet. Der überlieferte Respekt vor dem Gesetz will dessen dauernden Bestand sichern. Das führt dazu, daß vielfach Gesetze erst nach reiflicher Überlegung entworfen und beschlossen werden. Hiebei ist zu bedenken, daß ein Kleinstaat wie Österreich nicht über jenen legistischen Apparat verfügt wie größere Staaten, obwohl der Umfang der legistischen Arbeit nicht von der Einwohnerzahl eines Staates abhängt. Dies alles führt auf wirtschaftsrechtlichem Gebiet zu Verzögerungen, welche die Gesetze oft nicht mehr ganz zeitgemäß erscheinen lassen. Selbstredend könnten unbekümmert Gesetze mit der Bereitschaft erlassen werden, sie dauernd in kurzen Zeitabständen zu novellieren. Das hat der Nationalsozialismus in bekannter Weise getan. Ein mittlerer Weg ist zweifellos angebracht, denn die Wirtschaft leidet unter einer **Überschwemmung mit Gesetzen,** die einen kaum zu beseitigenden Unsicherheitsfaktor in die täglichen Entscheidungen hineinträgt und langfristige Planungen sehr erschwert. Man kann sich dies in einfacher Weise vor Augen führen, indem man den Umfang der Bundesgesetzblätter von heute und in früheren Zeiten betrachtet. So hat allmählich ein immer dichteres Netz von Geboten und Verboten unser Wirtschafts-

leben überzogen. Die Fülle der Gesetze und Verordnungen droht uns schier zu erdrücken. Vielleicht ist nichts anschaulicher für diesen Zustand als die Tatsache, daß es selbst österreichischen Höchstgerichten passiert ist, nicht mehr geltende gesetzliche Vorschriften ihren Entscheidungen zugrundezulegen.

Heute wird daher weltweit über eine **Deregulierung** gesprochen, also über die Aufhebung gesetzlicher Anordnungen; denn im Zeitpunkt ihrer Erlassung mag eine gesetzliche Bestimmung wohlbegründet gewesen, infolge des Wandels der Wirtschaft jedoch heute nur mehr hinderlich sein. Eine planmäßige Überprüfung der bestehenden Regulierungen muß daher empfohlen werden.

Der Volkswirtschaftslehrer Dr. Friedrich Schneider an der Universität Linz hat in der marktwirtschaftlichen Schriftenreihe des Carl-Menger-Instituts einige Bemerkungen über Regulierung und mögliche Deregulierung in Österreich gemacht. Als Instrument der Regulierung erachtet er die Regelung des Marktzutritts, des Preises, der Qualität und der Konditionen für besonders wichtig. Besonders dann, wenn traditionelle Strukturen wegen des technischen Fortschritts rasch überholt sind, erhält die Liberalisierung besondere Aktualität. Er bemerkt, daß bei Errichtung eines Neubaus in Österreich mehrere tausend Normen zu beachten sind. Vielleicht mag diese Zahl übertrieben erscheinen – ich habe sie nicht nachgeprüft –, wahrscheinlich sind die Önormen einbezogen. Jedenfalls machen die Bauvorschriften selbst dem Fachmann häufig Schwierigkeiten. In London wird im ehemaligen Dockland der kühne Versuch unternommen, die Errichtung von Bauten jeder Art ohne jede gesetzliche und behördliche Beschränkung zuzulassen; offenbar haben sich bisher bei dieser schrankenlosen Flexibilität keine ernstlichen Schwierigkeiten ergeben, wenn auch Bedenken geäußert wurden.

Die Überregulierung hat auch zur Folge, daß sich innerhalb der Kollegialorgane der Wirtschaftsunternehmen das einzelne Mitglied auf die Kenntnis und Gewissenhaftigkeit des ressortmäßig Zuständigen fast völlig verlassen muß, worunter die Führung leiden kann. Hinsicht-

lich der Regelung des Marktzutritts ist insbesondere daran zu erinnern, daß der freie Zutritt zu einem Gewerbe verfassungsmäßig in Art. 6 des Staatsgrundgesetzes verankert ist, aber dennoch an Einzelregelungen nicht gespart wird. Allerdings soll die bevorstehende Novellierung der Gewerbeordnung eine Liberalisierung bringen, die im letzten OECD-Bericht über Österreich sehr begrüßt wird, weil dadurch die Gründung der für Österreich als wichtig erkannten kleinen Unternehmen gefördert wird.

Es kann nicht Aufgabe dieses Vortrags sein, einzelne Vorschläge zur Deregulierung zu machen, aber es sollte nie vergessen werden, bei jeder gesetzgeberischen Maßnahme nicht nur zu prüfen, ob sie selbst wirklich notwendig ist, sondern auch, inwieweit sich einschlägige bestehende gesetzliche Gebote und Verbote überlebt haben.

5. Die nun eingeleitete **Sanierung der verstaatlichten Industrie einschließlich der Teilreprivatisierung** kann in einem gewissen Sinn auch der Deregulierung zugeordnet werden. Denn durch die Anordnung, die verstaatlichten Industrieunternehmen wie einen privaten Konzern zu führen, befreit von Eingriffen der Regierungsstellen und der politischen Parteien, können wirtschaftsfremde Regulierungen auf dieser Ebene hintangehalten werden. Allerdings kann eine solche Änderung nicht schlagartig vollzogen werden. Mit der Bestellung eines Mannes aus der Wirtschaft, wenn auch aus der verstaatlichten, zum zuständigen Ressortminister wird seine Einflußnahme im gewünschten Sinn von wirtschaftlichen Sachüberlegungen geleitet.

Die Reprivatisierung hat die Folge, daß die privaten Gesellschafter alle Schutzrechte genießen, die Minderheitsbeteiligungen bei Kapitalgesellschaften zukommen. Dies hat die weitere Folge, daß der Vorstand in seiner Unabhängigkeit gestärkt wird und nach der schon früher besprochenen Leitlinie des § 70 AktG 1965 für die Führung einer Aktiengesellschaft handeln kann und muß. Es ist also in erster Linie das Wohl des Unternehmens zu verwirklichen; selbst öffentliche Interessen haben zurückzustehen. Sollte der Vorstand daran gehindert werden, so würden die Minderheitsaktionäre in der Hauptversammlung dies aufgrei-

fen. Allerdings bedarf das materielle Konzernrecht noch einer gesetzlichen Regelung, die aber demnächst in Angriff genommen werden wird.

Die eingeleitete privatwirtschaftliche Führung der verstaatlichten Industrie und die damit verbundene Abstandnahme vom Parteienproporz in den leitenden Stellen kann eine wünschenswerte Nebenwirkung haben. Bisher sind begabte junge Männer mit Drang zur Selbständigkeit häufig nicht bereit gewesen, sich einer Partei zu verschreiben, und haben deshalb die Bereiche der verstaatlichten Wirtschaft gemieden. Sie haben daher öfter Österreich den Rücken gekehrt, um im Ausland ihr Glück zu versuchen. Damit ist Österreich geistiges Kapital vielfach unwiederbringlich verlorengegangen, was künftig hoffentlich nicht mehr im gleichen Ausmaß der Fall sein wird.

6. Neben der Privatisierung des Eigentums der öffentlichen Hand gibt es aber auch eine **Privatisierung in anderer Form,** die heute ebenfalls weltweit diskutiert wird. Danach sollen **öffentliche Aufgaben,** die bisher von Behörden besorgt wurden, **an freie Berufe oder Unternehmer** übertragen werden, falls diese die Aufgabe rascher, billiger und besser zu erfüllen in der Lage sind. Hier ist auch an die sogenannten „beliehenen" Unternehmen zu erinnern, also insbesondere auch an die Oesterreichische Nationalbank, die die Aufgabe einer Devisenbehörde erfüllt. Derartige Entwicklungen können nur allmählich schrittweise vollzogen werden.

Ein Hinweis auf die durchschnittlichen Beschäftigtenzahlen Österreichs im Jahr 1986 nach Auskunft des Statistischen Zentralamts mag solche Überlegungen unterstützen:

Beschäftigte insgesamt		3,388.100
davon:	Arbeiter	1,328.500
	Angestellte	936.900
	öffentlich Bedienstete	605.900
	Selbständige	516.800

7. Die **Vereinfachung der Rechtsordnung** ist stets in aller Munde, jeder Jurist predigt sie gerne. Wenn er aber selbst an die Verfassung eines Gesetzes zu schreiten hat, überfällt ihn allzu leicht sein Fachwissen, und es wird ihm schwer, in verständlicher Weise das Notwendige zu sagen. Man hat einmal – von solcher Überlegung geleitet – versucht, den Gesetzentwurf von Praktikern des Fachgebiets verfassen zu lassen. Aber siehe da, der Gesetzentwurf war kompliziert aufgebaut und von Fachausdrücken bis zur Unverständlichkeit überwuchert. Das allseits angestrebte Ziel ist bei der heutigen Entwicklung unserer Rechtsordnung sehr schwer zu erreichen, darf aber nicht aufgegeben werden. Ich habe einmal vorgeschlagen, jedes von einem Ressortministerium entworfene Gesetz sollte einer unabhängigen legistischen Kommission – etwa im Bundeskanzleramt – vorgelegt werden, die nicht nur für die widerspruchslose Eingliederung des Gesetzes in die Gesamtrechtsordnung zu sorgen, sondern auch übertriebene Perfektion der Fachjuristen und den Fachjargon auszumerzen hätte.

Zur Vereinfachung der Rechtsordnung gehört es auch, verschiedene Regelungen gleicher oder ähnlicher Tatbestände zu vermeiden. Selbst dies stößt auf große Hindernisse, wofür ich ein Beispiel bringen möchte, für das ich mitverantwortlich bin: Die KWG-Novelle 1986 hat in § 24 Abs. 4 die Ausschließungsgründe für den Bankprüfer in sieben Beispielen aufgezählt. Der Entwurf über das Rechnungswesen hat hingegen in § 271 HGB taxativ in acht Punkten die Ausschließungsgründe festgelegt, die sich mit jenen des KWG nicht völlig decken.

Man denke etwa auch an die unterschiedliche Bemessungsgrundlage für die Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge, die viele Menschen belastet.

8. Der **Sozialstaat** nimmt sich in besonderer Weise der wirtschaftlich Schwächeren an und erläßt für diese **Schutzbestimmungen;** dies gilt z. B. für den Kleinaktionär, im besonderen Maß für den Konsumenten. Dieses Schutzbestreben ist grundsätzlich zu billigen, es sollte aber dessenungeachtet die Privatautonomie (Vertragsfreiheit) im Privatrecht nur im unerläßlichen Ausmaß eingeschränkt werden. Bei übertriebenen

Schutzbestimmungen büßt der Konsument mehr und mehr seine wünschenswerte Selbständigkeit im Rechtsverkehr ein, er wird unachtsam, weil er seine Interessen schon gesetzlich hinlänglich gesichert wähnt. Naturgemäß können aber nicht alle Gefahren abgewendet werden; treten neue auf, so wird kasuistisch die Schutzbestimmung erweitert und allmählich der Rechtsverkehr gelähmt, ohne vollen Schutz zu erreichen.

9. Es wurde beobachtet, daß **Kleinbetriebe** krisenhafte Zeiten besser zu überwinden vermögen als mancher Großbetrieb. Es gelingt ihnen, sich **rascher an neue Verhältnisse anzupassen.** Einer der Gründe dafür dürfte darin liegen, daß sie – übertrieben ausgedrückt – außerhalb der Regulierung stehen, teils, weil sie rechtlich nicht erfaßt, teils, weil die Vorschriften nur lückenhaft befolgt wurden und dies insbesondere, weil vielfach weder der Inhaber noch die kleine Belegschaft alle für sie geltenden Vorschriften kennen, so daß sie sich durch diese bei Umgestaltungen wenig behindert fühlen. Die notwendige Flexibilität fehlt daher nicht. Behörden und Verbände, denen die Kontrolle obliegt, können ihren Blick nicht auf jeden Kleinbetrieb richten.

10. Die freien Berufe sind seit langem daran gewöhnt, die **Arbeitszeit beweglich nach dem jeweils anfallenden Bedarf** zu gestalten; auch bei kleinen Unternehmen stößt dies in der Regel kaum auf ernstliche Schwierigkeiten.

Bei Großbetrieben ist man hingegen nicht immer geneigt, zusätzliche Überstunden einzuschieben, auch wenn dies zur Erfüllung eines unerwarteten, interessanten Auftrags nötig wäre. Bei solchen Sonderfertigungen mit kurzen Lieferfristen werden häufig günstigere Preise erzielt, weil internationale Großunternehmen sie regelmäßig nicht übernehmen können. Werden solche Aufträge ständig abgelehnt, dann entgehen Österreich nicht nur diese Lieferungen, sondern es kann unter Umständen auch ein mühsam aufgebauter Exportmarkt in dem betreffenden Land für immer verloren gehen. Dadurch wird die Motivation des Verkaufs geschwächt, was die ungünstige Wirkung solchen Verhaltens noch verstärken kann. Auf Dauer gesehen werden dadurch Arbeitsplätze gefährdet.

11. Die Auffassungen im Wirtschaftsleben sind ständigem Wandel unterworfen. Es hat Zeiten gegeben, in denen man die österreichischen Unternehmen dem **Wettbewerb mit multinationalen Konzerngesellschaften** nicht aussetzen wollte. Heute wissen wir, daß die internationale Wirtschaft auch für uns durchaus förderlich sein kann. Es werden deshalb sogar staatliche Zuschußleistungen in nicht geringer Höhe geleistet, um ausländische Großunternehmen für Ansiedlungen ihrer Betriebe in Österreich zu gewinnen. Die Werke von General Motors und von BMW sind bekannte Beispiele hiefür. Allerdings wird man künftig bei solchen Subventionen mit größerer Sorgfalt als bisher vorzugehen haben und bemüht sein müssen, die Förderung einer bloß verlängerten Werkbank zu vermeiden.

12. Viele österreichische Unternehmen sind nicht in der Lage, die hohen erforderlichen **Forschungs- und Entwicklungskosten** zu tragen; diese sind auf den Umsatz des entwickelten Produkts umzulegen, was bei kleiner Kapazität nicht in ausreichendem Maße möglich ist. Die öffentliche Hand muß daher Hilfe bieten, was ihr jedoch trotz jährlicher Steigerung der diesbezüglichen Budgetansätze nicht dauernd in entsprechender Höhe möglich sein wird. Eine Vergleichszahl soll dies belegen: Die deutsche Siemens AG verwendete im letzten Geschäftsjahr für Forschung und Entwicklung über 12% des Umsatzes, d. s. rund 44 Mrd S. Die österreichischen Unternehmen sind vielfach darauf angewiesen, ausländische Entwicklungen in Lizenz zu nehmen.

13. Der **Anschluß an den europäischen Binnenmarkt** wird alle diese Probleme einer raschen Lösung zuführen müssen. Österreich wird seine Rechtsordnung mit jener der EG zu harmonisieren haben, selbst wenn es nicht Mitglied der EG werden sollte. Bestrebungen in diese Richtung sind dankenswerterweise schon eingeleitet, so z. B. bei der Neuordnung des Rechnungswesens, des Konzernrechts und der Produkthaftpflicht. Zum Teil wird diese Angleichung sogar neue Regulierungen bringen.

14. Daß der **Steuerbelastung** in einem Staat für die Wirtschaft größte Bedeutung zukommt, ist allgemein anerkannt. Auch das Ab-

gabenrecht hat die Neigung, durch kasuistische Sondervorschriften die Übersichtlichkeit und Widerspruchsfreiheit zu verlieren, was die Rechtsunsicherheit vermehrt. In der Folge hat dies schon zur Aufhebung solcher Steuerbegünstigungen durch den Verfassungsgerichtshof geführt.

Die der Koalitionsregierung nun doch gelungene Steuerreform hat zwar einige systematische Ungereimtheiten, die sich infolge der politischen Situation nicht völlig vermeiden ließen, ist aber doch als ein mutiger Schritt zur Senkung der Steuerbelastung und zur Vereinfachung zu würdigen.

Von diesem Erfolg angefeuert sollte das **Abgabenrecht** daraufhin durchleuchtet werden, ob nicht Steuerbelastungen bestehen, deren Ertrag dem Staat wenig bringt, die aber für die Finanzbehörden und die Abgabepflichtigen unverhältnismäßige Verwaltungslasten zur Folge haben und gesamtwirtschaftlich nicht vertretbar sind. Ich denke z. B. an die festen Stempelgebühren, die nach dem Krieg wieder eingeführt wurden, oder an die Tatsache, daß Gewerbe-, Einkommen- und Körperschaftsteuer nicht zusammengelegt sind.

Die Tantiemenabgabe, deren letzte Erhöhung unverständlicherweise zu einem Zeitpunkt erfolgte, als vermehrte Verantwortlichkeit der Aufsichtsratsmitglieder gefordert wurde, ist nun vom Verfassungsgerichtshof aufgehoben worden. Besonders erstrebenswert wäre die organisatorische Vereinfachung der Steuereinhebung.

15. Schließlich kann ein schmerzliches Kapitel der österreichischen Wirtschaft nicht übergangen werden. Ich meine die **Wirtschaftskorruption.** Die Tatsache, daß sie im Osten und Westen weit verbreitet ist, kann keinen Trost spenden. Als einige Wirtschaftsskandale die österreichische Öffentlichkeit rege beschäftigten, berief Bundeskanzler Dr. Kreisky eine Kommission unter dem Vorsitz des prominenten Strafrechtlers Pallin, ehemaliger Präsident des Obersten Gerichtshofs, ein, um über eine bessere rechtliche Bekämpfung der Wirtschaftskorruption zu beraten. An die Spitze des Berichts wurde auf meinen Antrag

der Hinweis gesetzt, daß ohne Gesinnungswandel – durch strafrechtliche Maßnahmen allein – wenig zu erreichen ist. Diese Feststellung hat sich leider bewahrheitet, ein Gesinnungswechsel ist – trotz Antikorruptionsgesetz – noch kaum erkennbar.

Wer einmal auf die schiefe Bahn der Wirtschaftskriminalität geraten ist, findet selten den Weg zurück. Hat er in seine eigene Tasche gearbeitet, gilt es, ein gerissenes Loch immer wieder mit einem neuen zu stopfen.

Straftaten werfen ihre Schatten auf das wirtschaftliche Geschehen. Von jahrelangen Sanierungsbemühungen zermürbt, verliert eine Belegschaft den Glauben an ständig geänderte Sanierungspläne, mögen sie auch unter Mitwirkung weltweit anerkannter Fachleute erstellt werden; sie hat wegen der aufgedeckten Straftaten kein Vertrauen mehr. Die Belegschaft glaubt sich nun darauf zurückziehen zu sollen, sogenannte wohlerworbene Rechte zu verteidigen und selbst gute Ratschläge ihrer Gewerkschaft abzulehnen. Gefährliche Verzögerungen der Sanierungsschritte werden dadurch, auch zum Nachteil der Arbeitnehmer, herbeigeführt.

Die Erweiterung des Tatbestands der fahrlässigen Krida durch das Antikorruptionsgesetz sollte vor allem als Warnung für Unternehmen der öffentlichen Hand wirksam werden. Diese Wirkung blieb aus. Der bekannte Salcher-Erlaß an die Staatskommissäre der Kreditunternehmen stellte die Kreditgewährung an Unternehmen der öffentlichen Hand schuldfrei, so daß die nötige Kontrolle durch die Geldgeber ausgeschaltet war. Diese pragmatische Lösung wurde letzten Endes beschritten, weil die Sanierung der Unternehmen der verstaatlichten Industrie nicht mit hinreichenden Mitteln von Anfang an mit aller Konsequenz verfolgt wurde.

Der Österreicher neigt dazu, mildere Eingriffe vorzuziehen, solange sie noch irgendeinen Erfolg versprechen. Der schärfere Eingriff tut zunächst stärker weh, aber er erfordert weniger Opfer als zögernde Maßnahmen.

III.

Zusammenfassend ist folgendes festzustellen:

1. Um die Befreiung vom Druck übermäßiger Regelungen in Gesetzen und Verordnungen zu erreichen, ist zähe unausgesetzte Kleinarbeit notwendig. Der Glaube an den Perfektionismus der Gesetze ist nicht mehr zeitgemäß; parteitaktische Interessen sind bei Gesetzen zurückzustellen.
2. Um die schwierige Vereinfachung der Gesetze ist unablässige Bemühung geboten.
3. Die Harmonisierung unseres Wirtschaftsrechts mit dem der EG ist weiterhin voranzutreiben.
4. Die privatwirtschaftliche Führung der verstaatlichten Industrie – ohne Parteieinfluß – ist rückhaltlos zu verwirklichen und die begonnene Teilprivatisierung fortzusetzen.
5. Das verfassungsrechtliche Legalitätsprinzip ist zwar aufrechtzuerhalten, aber freiherziger auszulegen. Ein Umdenken der Behörden, das ihnen wieder ihre dienende Aufgabe voll bewußt macht, aber auch ihre Entschlußfreudigkeit erhöht, ist notwendig.
6. Die Flexibilität der Unternehmer und der Arbeitnehmer, insbesondere auch hinsichtlich der Arbeitszeit, ist zu fördern; Unternehmer und Arbeitnehmer werden zu Verzichten bereit sein müssen.
7. Forschung und Entwicklung in Österreich und die Übernahme ausländischer Entwicklungsergebnisse sind in jeder Form zu erleichtern und an die Markterfordernisse anzupassen.
8. Der Umweltschutz ist für Österreich ein besonders vordringliches Anliegen, das nicht nebenbei betrieben werden kann; Forstwirtschaft und Fremdenverkehr sind wichtige Stützen unserer Wirtschaft. Meiner Ansicht nach wäre die Zusammenfassung des Umweltschutzes in einer Zentralstelle geboten, die vielleicht auch mit dem Denkmalschutz zu betrauen wäre. Weiters wäre dafür zu sorgen, daß Umweltschutzfragen rechtzeitig und nicht nachträglich geklärt werden, damit künftig Fehlinvestitionen aus diesem Grunde vermieden und verbindliche Planungen vorgenommen werden können.
9. Ein Kleinstaat ohne größere Naturschätze muß die Wettbewerbsfähigkeit seiner Wirtschaft durch wirtschaftsfreundliche Gesetz-

gebung fördern, die auch einen Anziehungspunkt für ausländische Unternehmer bilden könnte.

10. Die Wirtschaftskriminalität schadet weniger durch ihre unmittelbaren Schädigungen als durch die mittelbare Auswirkung auf das Vertrauen zur österreichischen Wirtschaft und Verwaltung. Strafrechtliche Maßnahmen zeitigen nur beschränkten Erfolg, wenn kein Gesinnungswandel erreicht wird.
11. Die Parteipolitik sollte ihren Einfluß auf die Wirtschaft streng im gesetzlichen Rahmen halten, um Hemmnisse und Rechtsunsicherheiten zu verhüten.

Mit Befriedigung können wir feststellen, daß auf den genannten Gebieten erste erfolgversprechende Schritte bereits eingeleitet worden sind: Die Gewerberechtsnovelle soll eine Liberalisierung für den Zutritt zu einem Gewerbe bringen und damit die Errichtung von Kleinbetrieben erleichtern. Der Verfassungsgerichtshof hat bereits einige gesetzliche Beschränkungen aufgehoben. Die Steuerreform hat eine wünschenswerte Vereinfachung und Erleichterung für Behörden und Steuerpflichtige gebracht. Die Bemühungen um die Flexibilität der Geschäftszeiten werden fortgesetzt, und erste Anzeichen, auch Beweglichkeit in der Arbeitszeit zu ermöglichen, sind zu erkennen. Die Übertragung ausländischer Hochtechnologie wird ständig zu sichern versucht. Die Wirtschaftskriminalität wird mit Entschiedenheit verfolgt. Die gesetzliche Neuordnung des Rechnungswesens wird in enger Anlehnung an das EG-Recht vorbereitet. Die Reprivatisierung staatlicher Unternehmen hat eingesetzt. Die Vereinheitlichung des Gesellschaftsrechts (AG, GmbH, Sparkassen) wurde schrittweise begonnen. Die Privatisierung von Bundesdienstleistungen wurde durch Einschaltung des Notariats in das Verlassenschaftsverfahren vorgenommen; die Übertragung der Straßenerhaltung an private Unternehmen hat der Finanzminister in den letzten Tagen als möglich erklärt.

Das Bewußtsein über die Notwendigkeit des Umweltschutzes ist allgemein geworden; ein Umweltschutzressort wurde in einem Ministerium verankert, wo eine Zusammenfassung von Kompetenzen auf diesem Gebiet verfassungsmäßig angestrebt wird. Die gesetzliche Regelung

von Bürgerinitiativen wurde eingeleitet, um nachträgliche Verhinderungen genehmigter Projekte auszuschließen.

Wir leben in einer Umbruchzeit und dürfen die angedeuteten Grundsätze einer modernen Rechtsordnung niemals aus den Augen verlieren. Wir fühlen uns in unserer neuen Aufgabe manchmal noch etwas unsicher, aber ich erwarte, daß wir bald volle Sicherheit erlangen werden.

Wachstumsbehindernde Strukturmängel der österreichischen Wirtschaft

Dozent Mag. Dr. Karl Aiginger

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

1. Ausgangslage: Unterbrechung eines Aufholprozesses

Die österreichische Wirtschaft wuchs in den vergangenen Jahrzehnten immer etwas rascher als die anderer europäischer Industrieländer. Durch diesen über Jahrzehnte kumulierten Wachstumsvorsprung und durch die Aufwertung der Währung hat das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner (ein unvollkommener Anhaltspunkt für Produktivität, ein noch unvollkommenerer für Wohlstand) den Schnitt der europäischen Industrieländer überschritten und den Rückstand zu anspruchsvolleren Vergleichslatten (BRD, Gruppe **K**leiner-**E**uropäischer-**I**ndustrie-**L**änder – „Keil") verringert. Die Arbeitslosigkeit liegt dabei in Österreich deutlich niedriger als in anderen Ländern (auch wenn sie tendenziell steigt), ebenso die Inflation (auch wenn sie höher liegt als in anderen Ländern mit Hartwährungspolitik).

Die Wirtschaftspolitik hat den Aufholprozeß unterstützt und bis in die beginnenden achtziger Jahre unter Ausschöpfung aller – besonders finanzieller – Handlungsspielräume verlängert. Verschuldung des öffentlichen Sektors, Nutzung des Fremdkapitalspielraums, beachtliche Subventionen, Zurückhaltung bei Verkaufspreisen im Ausland und Verlustabdeckungen waren Instrumente, die es zu nützen galt, die aber nur auf beschränkte Zeit zur Verfügung standen. Die doppelte Sanie-

rungsnotwendigkeit von Budget und Grundstoffindustrie, der Versuch, Eigenkapital und Sozialkapital nun wieder aufzustocken, und die Notwendigkeit, die Preise im internationalen Schnitt zu erhöhen, führen zu einer Minderung des Expansionstempos. Die österreichische Wirtschaft wuchs dann 1986 und 1987 um 1 Prozentpunkt langsamer als die der OECD-Länder. Indikatoren über die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft lassen erwarten, daß dies eher eine vorübergehende Unterbrechung des Aufholprozesses ist und nicht Zeichen fundamentaler Verluste der Konkurrenzfähigkeit.

- Die Marktanteile der österreichischen Exporte in die Industrieländer sind steigend. Lange Zeit wuchsen die realen Marktanteile deutlich stärker als die nominellen, 1987 schnitten sich die Kurven (Inwieweit dies wechselkursbedingt war oder ein Zeichen der Überwindung des Preisdurchsetzungsproblems, werden die nächsten Jahre zeigen).

- Die Leistungsbilanz der österreichischen Wirtschaft ist annähernd ausgeglichen (auch wenn man befürchten muß, daß die nicht vollständig erklärbare Statistische Differenz und der von Wachstumsgrenzen betroffene Fremdenverkehr in Zukunft weniger zum Ausgleich der defizitären Handelsbilanz beitragen können).

- Die preisliche (kostenbedingte) Wettbewerbsfähigkeit ist dadurch gegeben, daß das niedrigere Produktivitätsniveau durch ein mindestens ebenso niedriges Lohnniveau (inklusive Sozialleistungen) ausgeglichen wird. Die höheren Lohnzuwächse entsprechen dem rascheren Produktivitätsanstieg. Dies ist außerhalb des industriellen Sektors nicht der Fall. Geringer Wettbewerb in dem vom Auslandsmarkt wenig betroffenen geschützten Sektor führt auch im exponierten Sektor in der Folge zu einem Konkurrenznachteil.

- Probleme für die künftige Wettbewerbsfähigkeit können aus den in Österreich noch immer geringen Ausgaben für Forschung, Innovation und produktionsnahe Dienstleistungen im allgemeinen entstehen. Der Verarbeitungsgrad der Produkte ist noch immer zu gering.

Von der Internationalisierung der Produktion machen österreichische Unternehmen noch nicht im selben Ausmaß Gebrauch wie etwa die Schweiz und Finnland (Pichl, Szopo 1988).

2. Strukturmängel: eine Auflistung

2.1 Internationalität

2.1.1 Exportquote

Die Warenexportquote Österreichs ist deutlich, die Waren- plus Dienstleistungsquote etwas niedriger, als es der Landesgröße und dem Entwicklungsniveau entspricht (Stankovsky 1987).

2.1.2 Auslandstöchter

Während in der Schweiz auf 100 Inlandsbeschäftigte 79 Beschäftigte in Auslandstöchtern entfallen (USA 26, BRD 12, Schweden 20), sind es in Österreich nur 2 (Kramer 1985).

2.1.3 Konzentration auf Nachbarländer

Der Export Österreichs ist stärker auf seine unmittelbaren Nachbarländer konzentriert (insbesondere auf die BRD und die Schweiz), der Übersee-Export spielt eine geringe Rolle.

2.1.4 Direktinvestitionen

Einem Bestand an Auslandskapital in Österreich von 3½ Mrd US-$ (1983) stehen nur 800 Mio US-$ an kumulierten österreichischen Direktinvestitionen im Ausland gegenüber.

2.1.5 Ausbildung, Sprachkenntnis, internationales Marketing und Informationsbeschaffung

Dies sind Wettbewerbsfaktoren, die in Österreich zu geringe Beachtung finden.

2.1.6 Technologieführerschaft im Osten

Der Devisenmangel im Osten hat zu einer Skepsis bezüglich unserer Exportchancen in den Osten geführt. Die wirtschaftlichen Reformen im

Ostblock sollten zum Anlaß genommen werden, die Möglichkeiten Österreichs zu überdenken, auch wenn es sich nicht immer um Waren, sondern manchmal um Organisation, Beratung, Management oder Errichtung von Produktionsstätten handeln könnte (Wirtschaftsfreizonen chinesischen Musters).

2.2 Qualifikation der Arbeit

2.2.1 Formale Qualifikation

Der Anteil der Arbeitskräfte ohne Formalausbildung ist in Österreich sinkend, aber noch immer höher als in der BRD (Biffl 1987, Kramer 1985).

2.2.2 Facharbeiterstruktur

Die Ausbildungsstruktur hinkt hinter dem sich ändernden Bedarf der Wirtschaft nach. Bei neuen Technologien gibt es einen Mangel an qualifizierten Facharbeitern. In beiden Säulen des dualen Ausbildungssystems (Betriebe, Berufsschulen) gibt es sehr unterschiedliche, manchmal auch der technischen Entwicklung weit nachhinkende Erfahrungen.

2.2.3 Mobilität

Die Arbeitslosenraten sind regional sehr unterschiedlich; berufliche Mobilität, Möglichkeit und Bereitschaft zu permanentem Lernen sind geringer, als es in einer Gesellschaft mit ständigem Wandel nötig wäre.

2.2.4 Praxisnähe der Hochschulen

Sie ist in vielen Studienrichtungen nicht gegeben, wie auch die Übertragung von Wissen von den Hochschulen zur Wirtschaft nicht immer funktioniert.

2.3 Kapitalverfügbarkeit

2.3.1 Risikokapital

Die österreichische Wirtschaft hat nach wie vor einen Mangel an Risikokapital. Die Förderung neuer Aktien und von Genußscheinen hat diesen Mangel etwas gemildert, ebenso die Beseitigung der zu Lasten von Risikokapital gegangenen Begünstigung risikoloser Sparformen.

2.3.2 Venture capital

Der Mangel an Kapital für Projekte mit großen Risiken und großen Chancen wurde durch Venture Capital Companies zu beseitigen versucht, doch stecken diese noch in den Anfangsproblemen. Die Klagen von potentiellen Unternehmern mit Ideen sind ebensowenig verstummt wie die Klagen der Gesellschaften über den Mangel an geeigneten Projekten.

2.3.3 Zinsen für Fremdkapital

War Österreich bis zum Beginn der achtziger Jahre ein Land mit niedrigen und nominell stabilen Zinssätzen, so bewegen sich die Zinssätze – auch unter Berücksichtigung des Förderungsinstrumentariums – heute an der Obergrenze der Konkurrenzländer. Hohe Fremdkapitalzinsen sind – gemeinsam mit der zu geringen Eigenkapitaldecke und dem Mangel an Außenfinanzierungsmöglichkeiten – zu einem Wettbewerbsproblem Österreichs, zumindest im Vergleich mit der deutschen und schweizer Konkurrenz, geworden.

2.3.4 Struktur der Subventionen

Trotz mehrerer Versuche, die Subventionen von der Förderung traditioneller Industriezweige zu solchen mit offensivem Charakter umzuschichten (TOP-Aktion, Technologieförderung, Forschungsförderung), ist die Gesamtförderung je Arbeitsplatz im Basissektor noch immer deutlich stärker als bei technologieintensiven Sparten.

2.3.5 Neigung zu „Insellösungen"

Bei industriepolitischen Entscheidungen neigt Österreich zur Problemlösung durch einen Kreis der „lokal Betroffenen". Es gibt keine gestalterische Planung der Industriepolitik, vielmehr werden die Probleme „abgehandelt", die an die Politik herangetragen werden. Ein immer kleinerer Kreis von Betroffenen (Regionen, Branchen, Unternehmen, Gewerkschaft) beschäftigt sich mit einem Projekt, das für die unmittelbar Betroffenen sicher von großer Bedeutung ist. Nicht mehr „ob" öffentliche Mittel sinnvoll sind, sondern „wie" man sie beschaffen kann, wird Ziel der Überlegung. Dies führt dazu, daß unverhältnismäßig große Mittel für aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht vorrangige Projekte

ausgegeben werden (z.B. Zellstoffindustrie), während Forschung, Marketing, Ausbildung und Internationalität zu kurz kommen.

2.4 Softwaredefizit des Wirtschaftsprozesses

2.4.1 Management

Zu den strukturellen Schwächen der österreichischen Industrie zählen Management- und Organisationsstrukturen, wie sie von der internationalen Konkurrenz erfolgreich eingeführt wurden. Die organisatorischen Strukturen vieler großer Unternehmen waren lange zentralistisch, bürokratisch und marktfern. Divisionalisierung und die Schaffung kleinerer Einheiten mit Gewinnverantwortlichkeit wurden erst spät in Österreich durchgezogen. Stärkung der Motivation, Zurechnung von Leistung und Erfolg, Karriereplanung für die Mitarbeiter, Heranbildung eines Managementnachwuchses sowie Corporate Identity fanden spät und zögernd Eingang in österreichische Unternehmen.

2.4.2 Moderne Techniken (Software, Kommunikation, Automatisierung)

Sie sind in Österreich noch nicht im selben Ausmaß genutzt wie im Ausland. Dies kann mit Statistiken über flexible Fertigungssysteme, wie CAD, CAM und CIM, oder Roboterdichte belegt werden.

2.4.3 Forschung und Marketing

Die noch immer niedrigen Forschungsausgaben und die noch immer ungenügende Beachtung von Marketing werden unter dem generellen Defizit an „produktionsnahen Dienstleistungen" zusammengefaßt.

2.4.4 Informationstechnologie

Ein Defizit in der Nutzung von Informationen (über technische Trends, internationale Märkte, Ausbildungsmöglichkeiten, internationale Datenbanken, langfristige Prognosen) wird vermutet.

2.4.5 Kooperationen und optimale Unternehmensstrukturen

Neben den vielen Vorteilen kleinerer Unternehmen hinsichtlich Motivation und Flexibilität gibt es dort Nachteilsbereiche, wo stärkere Kooperation und Zusammenarbeit sinnvoll wären. Generell scheint die radi-

kale Suche nach der jeweils optimalen Unternehmensstruktur (mit Ausgliederungen, Auslagerungen, dann aber auch Zukäufen, Eingliederungen, Joint-ventures) in Österreich hinter traditionell gewachsenen oder steuerpolitisch begründeten Strukturen zurückzubleiben.

2.5 Umwelt und Energie

2.5.1 Langfristige Standards

Umweltstandards sind in Österreich noch immer nicht Teil einer langfristigen, im voraus festgelegten und damit berechenbaren Politik.

2.5.2 Subventionen

Das quantitativ bedeutendste Element der Umweltpolitik sind Subventionen, die dem jeweils größten Verschmutzer meist zur Sanierung von bestehenden Anlagen gegeben werden. Eine Neuorientierung der Umweltpolitik, die die Kosten der Emissionen erhöht und damit längerfristig ihre Vermeidung bewirkt, ist nicht abzusehen.

2.5.3 Umweltsteuern

Energie- und Umweltsteuern werden noch immer als zusätzliche Belastung und als Gefährdung der Konkurrenzfähigkeit einzelner Grundstoffunternehmen gesehen und nicht als Steuerungsinstrument mit geringem Bürokratieaufwand, dessen belastende Wirkung durch Entlastung bei einer anderen Steuer wettgemacht wird. Wer für Umweltschonung ist und gegen Subventionen, muß Energie-, Abfall- und Emmissionssteuern als relativ marktwirtschaftlichen Instrumenten positiv gegenüberstehen.

2.6 Konkurrenzdefizit

2.6.1 Geschützter Sektor

Viele Bereiche des nichtindustriellen Sektors haben ein Konkurrenzdefizit. Die Konkurrenzschranken stehen im Gewinninteresse der betroffenen Insider, die Barrieren gegen die Konkurrenz werden aber oft mit Unterstützung und Hilfe der öffentlichen Hand aufgestellt und verteidigt. Dazu zählen formelle und informelle Preisregelungen, Vertragsnor-

men, aber auch oft Gesetze. Es gibt öffentliche Interessen etwa im Bereich der Versicherungswirtschaft, des Kreditwesens oder der Elektrizitätswirtschaft; diese rechtfertigen aber nicht die Ausschaltung der Konkurrenz. Der mangelnde Wettbewerb führt zum teuren Anbot von Waren und Dienstleistungen und behindert die Konkurrenzfähigkeit des exponierten Teils der Wirtschaft.

2.6.2 Betriebsgründungen

Die Zahl der Betriebsgründungen ist per saldo geringer als im Ausland.

2.6.3 Deregulierung

Von allen Änderungen in der Wirtschaftspolitik, die oft auch von Modeströmungen geprägt ist, hat die Deregulierung in Österreich den geringsten Widerhall gefunden. Man muß unter Deregulierung nicht den Abbau von Sozialrechten verstehen, es geht ebenso um die Liberalisierung der Gewerbeordnung, flexiblere Marktregelungen (z.B. Schrottlenkungsgesetz), flexiblere Ladenschlußzeiten, Gestaltungsfreiheit von freiwilligen Sozialleistungen, Niederlassungsfreiheiten, Beseitigung von Beschränkungen im Eigenheimbau etc.

2.7 Öffentlicher Sektor

2.7.1 Größe

Der Anteil des öffentlichen Sektors liegt in Österreich im oberen Mittelfeld der Industriestaaten. Dies wird zur Beschränkung für die Gestaltung eines konkurrenzfähigen Besteuerungssystems, etwa im Vergleich mit den EG-Ländern. Eine Angleichung des Mehrwertsteuersatzes an jenen der BRD würde bei gleichem Steueraufkommen eine Tariferhöhung in einer anderen Steuerart erfordern, die man aus politischen oder Konkurrenzgründen vermeiden will.

2.7.2 Effektivität des öffentlichen Sektors

Obwohl man sich vor generellen Schlagworten hüten soll, scheint in der Effektivität des öffentlichen Sektors ein großes Verbesserungspotential gegeben zu sein. Oft sind die Ziele der Staatstätigkeit oder des öffentlichen Eigentums (verstaatlichte Industrie, Elektrizitätswirt-

schaft) kaum definiert. Daher kann die Einhaltung nicht überwacht werden; Wirkungskontrollen sind selten, oft laufen die Anreizschemata jeder ökonomischen Mittelverwendung entgegen (Jahresbudgets, Zahlung nach Höhe des Aufwands statt nach Leistung etc.). Konkurrenzelement, Leistungsüberwachung durch externe Stellen oder den Konsumenten wären einzubauen (Badelt 1988).

2.7.3 Behördendenken

Der öffentliche Sektor soll den Staatsbürgern und damit auch der Wirtschaft bei der Durchführung von Aufgaben behilflich sein. Er hat in weiten Teilen eine dienende Funktion. Er sollte helfen, Aufgaben schneller, gerechter und besser zu erfüllen. Dennoch treten in der Praxis Zeitökonomie, Information und Beratung oft in den Hintergrund. Warten, herablassende hoheitliche Behandlung und Ablehnung aus formalen Gründen sind die Realität. Gegen einen öffentlichen Sektor, der als Bürokratie privatem Handeln behindernd gegenübersteht, wird der Widerstand zunehmen. Wird der öffentliche Sektor als Helfer bei neuen Technologien, als Informationsbeschaffer, als Garant einer gesunden Umwelt betrachtet, dann wird die gegenwärtige und auch eine noch etwas höhere Steuerleistung nicht verweigert werden.

2.7.4 Flexibilität des öffentlichen Sektors

Auch in Zukunft wird es Aufgaben geben, die neu an die öffentliche Hand herangetragen werden. Soll dies möglich sein, müssen bestehende Aufgaben immer wieder auf ihre Notwendigkeit überprüft werden. Oft ist der Zweck einer öffentlichen Regelung so sehr in Vergessenheit geraten, daß die Bürokratie nur noch Eigeninteressen vertritt und nicht mehr die Regulierungsfunktion.

2.8 Planung und Sanierungskurs

Die Budgetsanierung soll nicht Selbstzweck sein, sondern im Rahmen einer mehrjährigen gestalterischen Planung der Staatstätigkeit erfolgen. Dies erfordert zunächst eine Vision, wie sie in einem Unternehmen als strategische Planung bezeichnet wird. Hier müßte festgelegt werden, welchen Platz die österreichische Wirtschaft in 5 oder 10 Jahren

einnehmen soll – wahrscheinlich den einer Wirtschaft mit höheren Faktoreinkommen, vollintegriert in die Weltwirtschaft, verbunden mit einer gesunden Umwelt. Dann können Wege zu diesem Ziel – etwa Internationalisierung, Innovationsschub, Flexibilisierung – festgelegt werden. Erst im dritten Schritt kann dann die Budgetsanierung vorgenommen werden, weil sie ja die Instrumente für die Erreichung der wirtschaftspolitischen Ziele von den Sparmaßnahmen ausnehmen muß. Lineare Kürzungen oder Ausnahmen von Kürzungen bei jenen, die sich lautstark durchsetzen, sind kein geeignetes Mittel zu einer erfolgreichen Positionierung der österreichischen Wirtschaft.

3. Perspektive: Österreich als vollintegriertes Industrieland

Österreich hat einen beachtlichen Aufholprozeß hinter sich, bei dem der Durchschnitt des europäischen Wirtschaftsraums hinsichtlich Einkommen und Produktivität übertroffen werden konnte. Durch die doppelte Sanierung ist dieser Prozeß in den letzten Jahren zum Stillstand gekommen, zahlreiche Struktur- und Anpassungsprobleme, mangelnde Mobilität und Flexibilität sowie Effizienzprobleme bei der staatlichen Aufgabenerfüllung begrenzen heute die Wettbewerbsfähigkeit. Ziel der Sanierungsphase ist es, diese Probleme zu überwinden, um danach den Aufholprozeß – diesmal gegenüber den führenden europäischen Industrieländern – fortsetzen zu können. Nicht Abschottungsstrategien und Zementierung bestehender Positionen, sondern Internationalisierung und konsequentes Erreichen selbstgewählter Ziele werden dafür sorgen, daß Österreich ein vollintegriertes Industrieland mit hohem Einkommen und hoher Umweltqualität wird.

Der Einfluß gesellschaftlicher Entwicklungen auf das Wirtschaftswachstum am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland

Professor Dr. Hans-Jürgen Krupp

Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin

1. Gesellschaftlicher Wandel und Veränderung von Nachfragestrukturen

Sättigungshypothesen haben in der Volkswirtschaftslehre eine lange Geschichte. Auch heute spielen an vielen Stellen Vorstellungen von der Sättigung des Bedarfs eine wesentliche Rolle. Der Industriegesellschaft gehe die Arbeit aus, man müsse die knapp gewordene Arbeit anders verteilen, sind nur einige der Sätze, die sich großer Popularität erfreuen.

Nun ist es sicher richtig, daß es in bezug auf bestimmte Güter Sättigungserscheinungen gibt. Die Absatzmöglichkeiten bei traditionellen Industriegütern sind begrenzt. Die Zahl der für ihre Produktion benötigten Menschen ist eher rückläufig. In der Bundesrepublik Deutschland ist die industrielle Produktion stärker entwickelt als in vielen vergleichbaren Industriestaaten, da bei uns hohe Exportquoten eine Produktionsstruktur erlauben, die nicht mit der binnenländischen Nachfragestruktur übereinstimmt. Allerdings zeigt die Diskussion um die Leistungsbilanzüberschüsse, daß einer weiteren Expansion der industriellen Produktion für den Export Grenzen gesetzt sind.

Hieraus folgt jedoch nicht der heute weit verbreitete beschäftigungspolitische Pessimismus. Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, daß neue Arbeitsplätze im wesentlichen im Dienstleistungsbereich geschaffen wurden und daß diese sehr wohl an die Stelle der industriellen Arbeitsplätze treten können. Allerdings ist die Situation in der Bundesrepublik Deutschland dadurch gekennzeichnet, daß in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre die Zahl der industriellen Arbeitsplätze stärker abgenommen hat, als Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor geschaffen wurden.

Die Expansion der Dienste hat freilich nur Sinn, wenn sie von Änderungen der Nachfrage- und Produktionsstruktur getragen wird. Einflußfaktoren sind hier auf der einen Seite der gesellschaftliche Wandel, auf der anderen Seite die technische Entwicklung. Im Zweifel stehen beide in einer Wechselwirkung, so daß es relativ schwer ist, diese beiden Einflußfaktoren voneinander zu trennen. Die zu diskutierende These besagt, daß gesellschaftlicher Wandel und technische Entwicklung eine Expansion des Dienstleistungssektors erlauben und daß mehr Wachstum und mehr Beschäftigung möglich sein könnten, wenn es gelänge, die hier liegenden Potentiale zu erschließen.

Zunächst ist daher zu fragen, wie sich im gesellschaftlichen Wandel Bedarf und Nachfrage verändern, wobei die Rolle der Dienste im Mittelpunkt stehen wird. Ein Blick auf die Entwicklung in anderen Industrieländern wird zeigen, daß in der Bundesrepublik Deutschland noch erhebliche Potentiale für zusätzliche Beschäftigungen in Dienstleistungen vorhanden sind. Hier schließt sich die Frage an, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, wenn die Beschäftigungspotentiale der Dienstleistungen erschlossen werden sollen. Abschließend wird die Frage gestellt, wie die Chancen für die Erschließung dieser Potentiale aussehen.

In den Diskussionen über die Beschäftigungsprobleme wird die Frage, inwieweit Nachfrage für bestimmte Produktionen vorhanden ist, häufig zurückgestellt. Im Gegensatz dazu soll hier von der Frage ausgegangen werden, wie und inwieweit gesellschaftlicher Wandel potentiell zu

einer Veränderung der Nachfrage führt, so daß es sich lohnt, die Frage zu stellen, inwieweit einer geänderten Nachfragestruktur ein verändertes Angebot gegenübergestellt wird. Letztlich ist Produktion nur dann sinnvoll, wenn Menschen Bedürfnisse haben und diese decken wollen, wenn Menschen entweder direkt oder vermittelt über den Staat Nachfrage ausüben. Produktion nur der Beschäftigung wegen hat keinen Sinn, wenn niemand sich für die produzierten Güter interessiert. Zugleich müssen diese Güter vom einzelnen finanzierbar sein. Produktivitätsfortschritte in der Produktion haben allerdings zusammen mit Änderungen der Präferenzen Auswirkungen auf die Nachfragestruktur. Produktivitätsfortschritte reduzieren nicht nur den für eine bestimmte Produktionsmenge erforderlichen Arbeitseinsatz, sie führen – zumindest, solange Konkurrenz herrscht – zu Preissenkungen, die die Kaufkraft für andere Zwecke freisetzen. Schon heute läßt sich zeigen, daß es erhebliche Verschiebungen der Nachfragestruktur gibt, in denen Dienste an Bedeutung gewinnen.

Insgesamt ist diese Entwicklung eher ein Indikator für eine sehr viel tiefgreifendere Wandlung gesellschaftlicher Wertvorstellungen. Dabei ist es mehr als zweifelhaft, ob es zu einem generellen Wertewandel, z. B. zur postindustriellen Gesellschaft, kommt. Sehr viel mehr spricht für die These, daß sich Lebensstile pluralisieren, daß sich gesellschaftliche Verhaltensweisen differenzieren, daß ein Prozeß der Individualisierung im Gange ist, der dazu führt, daß Individuen in sehr viel höherem Maße ihren eigenen Weg gehen wollen. Dabei mag dahingestellt bleiben, inwieweit diese Pluralisierung der Lebensstile Ergebnis modischer Trends, gezielter Werbemaßnahmen einer Industrie, die nur noch das Besondere absetzen kann, oder Resultat bildungsspezifischer Verhaltensweisen ist. Insgesamt haben wir es mit einer Gesellschaft zu tun, in der sich Menschen in ihrem eigenen Stil verwirklichen wollen und in der das traditionelle Massenprodukt, das dauerhafte Konsumgut, eine abnehmende Rolle spielt.

Der so kurz skizzierte Individualisierungsprozeß hat einen für unser Thema interessanten Nebeneffekt. Die Vorstellung, daß Individualisierung in einer reicher werdenden Gesellschaft zum Abbau kollektiver

Sicherungssysteme führen könne und führen werde, hat sich als falsch erwiesen. Inzwischen gibt es Studien, die zeigen, daß mit dem Individualisierungsprozeß keineswegs eine Reduzierung der Ansprüche an die soziale Sicherheit verbunden ist. Wahrscheinlich ist eher das Gegenteil der Fall. Individualisierung ist komplementär zu kollektiver Sicherheit. Diese ist eine der notwendigen Voraussetzungen für eine freiere und selbstbestimmte Lebensgestaltung. Empirische Studien zeigen, daß unabhängig von der Parteizugehörigkeit eine breite Mehrheit sehr konkrete Vorstellungen darüber hat, welche Aufgaben der Staat, welche die privaten Wohlfahrtsorganisationen und welche die Privatwirtschaft wahrnehmen sollten. Dabei kann gar kein Zweifel daran bestehen, daß der Rückzug des Staates oder der Organisationen des sozialen Sicherungssystems nicht den Wünschen der Mehrheit der Bevölkerung entspricht, eher ist das Gegenteil der Fall.

Der Individualisierungsprozeß wird daher in zweifacher Hinsicht die Nachfragestrukturen beeinflussen. Er wird einerseits nicht zu einer wesentlichen Reduzierung der Staatsaufgaben führen, vielleicht eher zu einer Ausweitung, er wird andererseits das Gewicht der Dienste im Nachfragebündel der Volkswirtschaft erhöhen. Insofern spricht viel für die These, daß der Strukturwandel zu den Diensten nicht primär produktionsorientiert ist, sondern einer gesellschaftlich beeinflußten Veränderung der Nachfrage entspricht.

Allerdings darf man auch die Produktionsseite nicht außer acht lassen. Auf die hohen Produktivitätsfortschritte, die es übrigens teilweise auch bei den Diensten gibt, wurde schon hingewiesen. Sie werden sich insbesondere in den Preisen des Angebots auswirken. Die technische Entwicklung ermöglicht und erfordert mehr Flexibilität. Dies wird wesentliche Veränderungen in den Verhaltensweisen der Arbeitnehmer zur Folge haben. Auch hier besteht die Chance zu einer stärkeren Selbstbestimmung, als dies in der Vergangenheit der Fall war. Dazu kommt die geänderte Bildungsstruktur, die zusammen mit der oben skizzierten Pluralisierung der Lebensstile dazu führt, daß der Strukturwandel zu den Diensten auch angebotsseitig vorangetrieben wird. Insbesondere junge Menschen stellen den Wunsch nach sicheren Karrie-

ren zurück, um sich in ungewöhnlichen Angeboten zu verwirklichen. Das Vordringen von Kultur als beschäftigungsrelevanter Sektor läßt sich schon heute zeigen. Die Musikindustrie in allen ihren Zweigen ist in ihrer Größenordnung mit klassischen Industriezweigen wie der Bekleidungsindustrie oder der eisenschaffenden Industrie durchaus zu vergleichen. Diese Entwicklung wird nicht nur von der Nachfrage, sondern auch vom Angebot getragen. Sie ließe sich für andere Bereiche der kulturellen Entwicklung gleichermaßen nachzeichnen.

Ein Blick in die Zukunft zeigt, daß hier mit weiteren Entwicklungen zu rechnen ist. Man muß sich nur einmal die Veränderungen der Altersstruktur ansehen. Allein die Zahl der über 75jährigen hat sich innerhalb zweier Jahrzehnte um knapp 2 auf über 4'3 Millionen Personen erhöht. In Zukunft wird sich dieser Prozeß noch beschleunigen. In dieser Altersgruppe ist dabei ein erheblicher Pflegebedarf vorhanden, dessen Dekkung schon heute ein Problem darstellt. Die weiteren Veränderungen der Altersstruktur werden diese Probleme verschärfen.

Die technische Entwicklung hat auf der Produktionsseite noch einen weiteren Aspekt. In vielen Produktionen nimmt der Anteil der reinen Fertigungsfunktionen ab, der Anteil der vorbereitenden Arbeiten, die in der Regel Dienstleistungen sind, nimmt zu. Die Bedeutung der Hardware geht zurück, jener der Software steigt. Über den Erfolg einer Fertigung entscheidet immer weniger der Fertigungsinput, es kommt auf die eingesetzten Dienste an. Auch bei den betrieblichen Funktionen steigt die Bedeutung von Marketing und Vertrieb, von Forschung und Entwicklung, von Controlling und Organisation. Von dieser Seite ist also ebenfalls ein Strukturwandel zu den Diensten zu erwarten.

Der Strukturwandel zu den Diensten ist also eine weit komplexere Angelegenheit, als es die einfachen drei oder vier Sektorenhypothesen erwarten lassen. Es überlagern sich zwei Prozesse, die sehr unterschiedlicher Natur sind. Auf der einen Seite verändert sich die Nachfragestruktur, es werden relativ gesehen mehr Dienste als Sachgüter nachgefragt. Auf der anderen Seite spielen Dienste auch für die Produktion von Sachgütern eine zunehmende Rolle. Es findet eine Tertiäri-

sierung des sekundären Sektors statt. Man muß daher berücksichtigen, daß die Dienste als Tätigkeiten stärker zugenommen haben als der tertiäre Sektor. Die Grafik 1, die die Tätigkeitsentwicklung als funktionale Entwicklung bezeichnet und der sektoralen Entwicklung gegenüberstellt, zeigt dies sehr deutlich.

Die hier sehr allgemein geschilderte Entwicklung hat in den letzten Jahren in vielen Ländern stattgefunden. Insbesondere die Beschäftigungszunahmen gehen im wesentlichen auf die Dienstleistungen zurück. Die Bundesrepublik Deutschland weist an dieser Stelle einen erheblichen Rückstand auf, der nicht nur mit statistischen Abgrenzungen erklärt werden kann. Zwar spricht vieles für die These, daß die Tertiärisierung der industriellen Produktion in der Bundesrepublik vor allem innerhalb des industriellen Sektors stattgefunden hat, in anderen Ländern, so zum Beispiel in den USA, eher eine starke Expansion innerhalb des tertiären Sektors selbst erfolgt ist, so daß internationale Vergleiche nur begrenzt aussagefähig sind. Die beobachteten Unterschiede können aber nicht mit dieser unterschiedlichen sektoralen Abgrenzung erklärt werden. Auch wenn man eine funktionelle Abgrenzung versucht, wie dies Martin Rein getan hat, ergibt sich ein erheblicher Rückstand. Die Grafik 2, die auf diese Studie zurückgeht, zeigt dies in plastischer Form. Hervorzuheben ist insbesondere der Rückstand bei den produktionsorientierten Diensten und bei solchen im Humanbereich, also bei Gesundheit, Bildung, Weiterbildung und Sozialdiensten. Vergleicht man die Situation in den USA, ergibt sich in den Humandiensten allein ein Rückstand von 7% und in den produktionsorientierten Diensten ein Rückstand von 5%, zusammen sind dies mehr Arbeitsplätze, als derzeit bei uns gesucht werden.

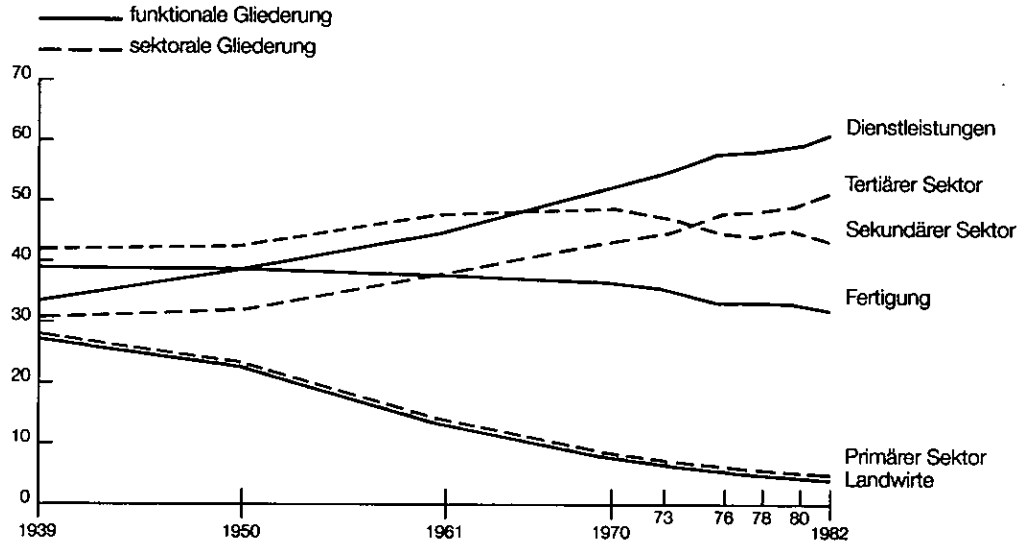
Betrachtet man Schweden, wird der Unterschied noch deutlicher. Hier arbeitet inzwischen jeder vierte Erwerbstätige in den Humandiensten.

Sehr plastisch sind auch Zahlen, die Klauder, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, bei der Jahrestagung der Arbeitsgemeinschaft der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute vorgestellt hat. Hier werden für die USA und die Bundesrepublik Deutsch-

Entwicklung der Dienste in der Gesamtwirtschaft

Anteile an allen Erwerbstätigen in Prozent

Grafik 1



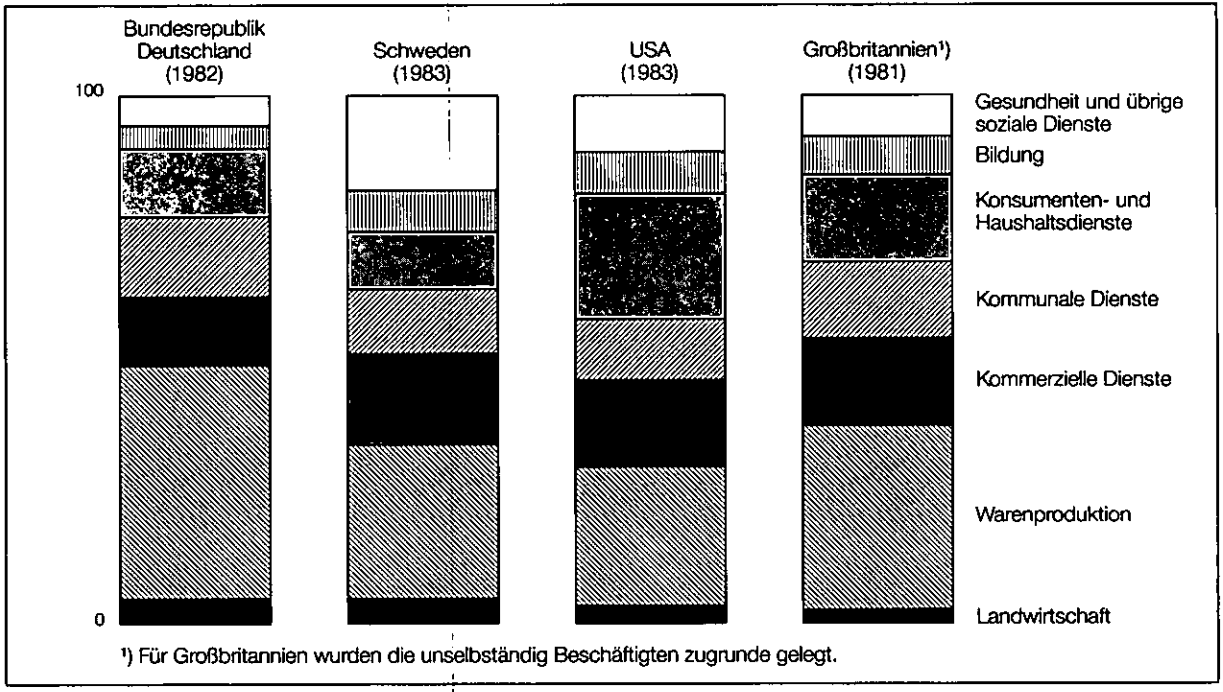
Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen (1939 bis 1970: Volkszählung; 1973 bis 1982: Mikrozensus).

Entnommen aus: Franz-Josef Bade: „Produktionsorientierte Dienste – Gewinner im wirtschaftlichen Strukturwandel", in „Wochenbericht des DIW" Nr. 16/1985, S. 202 ff.

Struktur der Erwerbstätigkeit

Anteile in Prozent

Grafik 2



¹) Für Großbritannien wurden die unselbständig Beschäftigten zugrunde gelegt.

Quelle: Martin Rein: „Women in the Social Welfare Labour Market, Discussion Papers", Wissenschaftszentrum Berlin, IIM/LMP 85–18, Berlin 1985, Tab. 4–7, S. 155–158.

land die Erwerbstätigen je 1.000 Einwohner in bestimmten Bereichen der Dienste berechnet. Bei den vorwiegend haushaltsbezogenen Diensten sind dies in den USA 52, in der Bundesrepublik Deutschland 20; im Bildungswesen 36 zu 17, im Gesundheitswesen 33 zu 19, um nur einige Beispiele zu nennen. Nimmt man alle privaten und staatlichen Dienstleistungen zusammen, arbeiten – nach dieser Quelle – in den USA 318 Erwerbstätige je 1.000 Einwohner und in der Bundesrepublik 205 in den Diensten.

Nun gibt es viele Gründe dafür, daß die Bundesrepublik einen relativ kleinen Dienstleistungssektor besitzt und sich diesen auch leisten kann. Dies soll hier nicht diskutiert werden. Eines dürfte aber sicher sein: Internationale Vergleiche zeigen, daß im Dienstleistungssektor für die Bundesrepublik noch erhebliche Beschäftigungspotentiale vorhanden sind, über deren Erschließung es sich lohnt nachzudenken.

2. Voraussetzung für die Erschließung von Beschäftigungspotentialen

Auch wenn das Wachstum der letzten Jahre sich im wesentlichen auf die Dienste beschränkt hat, kann kein Zweifel daran bestehen, daß die sich aus dem internationalen Vergleich ergebenden Beschäftigungspotentiale nicht ausgeschöpft sind, daß die Nachfrage nach Diensten nur teilweise befriedigt wird. Es stellt sich also die Frage, warum dies so ist und was getan werden kann, um die Situation zu verbessern.

Es spricht viel dafür, daß wir es nicht mit einer einzelnen Ursache zu tun haben, sondern daß ein ganzer Komplex von Problemen die Entwicklung behindert.

Zunächst ist in diesem Zusammenhang das Problem der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsschwäche anzusprechen. So wichtig die im folgenden anzustellenden strukturellen Überlegungen sind, so sehr muß man sich darüber im klaren sein, daß das Problem der Wachstumsabschwächung und der Arbeitslosigkeit nicht nur eine strukturelle, sondern eine gesamtwirtschaftliche Dimension hat. Dabei muß man sich zunächst dessen bewußt sein, daß bei einem Strukturwandel zu

den Dienstleistungen Beschäftigungsentwicklung und Wachstum unterschiedlich verlaufen können. Ein Teil der Dienstleistungen verfügt über relativ geringe Produktivitätszuwächse, so daß der gesamtwirtschaftliche Produktivitätszuwachs abnimmt. Soweit dies der Fall ist, gibt es eigentlich keinen Anlaß, die damit verbundene Abschwächung des Wirtschaftswachstums zu beklagen. Letztlich geht diese Wachstumsabschwächung auf den Strukturwandel zurück und ist beschäftigungsneutral. Dies würde auch für zukünftigen Strukturwandel gelten.

Die in der Bundesrepublik Deutschland beobachtbare Wachstumsschwäche kann allerdings nur zu einem geringen Teil auf diesen Prozeß zurückgeführt werden. Die erste Hälfte der achtziger Jahre war eine Periode gesamtwirtschaftlicher Restriktion, die sich in niedrigen Wachstumsraten niederschlug. Ein erheblicher Teil der in der Bundesrepublik zu beobachtenden Wachstumsschwäche kann daher strukturell weder erklärt noch durch strukturelle Maßnahmen beseitigt werden. Der Vergleich mit den USA macht dies besonders deutlich. Wie bekannt, wird die Frage, ob das sogenannte „Beschäftigungswunder" der USA eher das Resultat klassischer Angebotspolitik oder das Ergebnis keynesianischer Nachfragepolitik war, nach wie vor kontrovers diskutiert. Die Erfahrungen der Bundesrepublik Deutschland nach 1980, als es nicht zu einer wesentlichen Reduzierung der Arbeitslosigkeit kam, obwohl sich die Angebotsbedingungen drastisch verbesserten, wie man an den veränderten Verteilungsrelationen und der Gewinnentwicklung ablesen kann, sprechen eher dafür, daß eine strukturelle Politik, die nicht auch die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen beachtet, auf Schwierigkeiten stößt. In Phasen unzureichender gesamtwirtschaftlicher Expansion gehen sicher alte Arbeitsplätze in erheblichem Umfang verloren. Es ist aber ungeklärt, ob nicht die Situation neuer Produktionen unter derartigen Rahmenbedingungen noch schwieriger ist. Vieles spricht dafür, daß in solchen Phasen alte Produktionen eher noch besser ihre Position verteidigen können, als daß neue Produktionen auf breiter Front ausreichende Entwicklungschancen haben. Dies gilt insbesondere dann, wenn neue Produkte nur innerhalb von neuen, jungen Unternehmen durchgesetzt werden können. Hierüber wissen wir leider sehr wenig.

Die im folgenden vorgetragenen strukturellen Überlegungen stellen damit keine Alternative zu einer gesamtwirtschaftlich orientierten Wachstums- und Beschäftigungspolitik dar, die in der Volkswirtschaft insgesamt für einen ausreichenden Expansionspfad – unter den Bedingungen der Bundesrepublik Deutschland somit insbesondere für eine ausreichende Binnennachfrage – sorgt. Hiezu gehört vor allem eine Politik der öffentlichen Haushalte, die gleichermaßen die Beschäftigungseffekte wie die Infrastrukturwirkungen öffentlicher Investitionen im Auge behält. Hiezu gehört aber auch die ökologische Sicherung des Produktionsstandorts Bundesrepublik Deutschland, etwa nach japanischem Muster, die nicht nur beschäftigungswirksam wäre, sondern darüber hinaus die Voraussetzungen für die weitere Akzeptanz der industriellen Entwicklung in der Bundesrepublik darstellt.

Neben den beschriebenen gesamtwirtschaftlichen Problemen gibt es allerdings auch strukturelle, die die Entstehung eines Angebots behindern, welches den geänderten Nachfrage- und Produktionsstrukturen entspricht. Allerdings liegt die Verantwortung für diese Probleme nicht einseitig beim Staat. Strukturwandel ist in einer Marktwirtschaft primär Aufgabe der Unternehmer, die Verantwortung dafür tragen, daß der Strukturwandel vorankommt. Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist es, die Rahmenbedingungen zu setzen, in denen ein derartiger Strukturwandel stattfinden kann. In vielen Fällen ist freilich eine Kooperation von Staat und Wirtschaft sinnvoll.

Als erstes gravierendes strukturelles Problem ist das Qualifizierungsproblem zu nennen. Nach wie vor orientieren sich große Teile unserer Berufsausbildung an der gewerblichen Produktion. In der Periode der starken Jahrgänge sind Berufsausbildungen ergriffen worden, die nur in begrenztem Ausmaß Zukunftschancen beinhalten. Selbst in einer so angespannten Arbeitsmarktsituation wie der heutigen gibt es einen Mangel an Fachkräften, insbesondere in den Bereichen der Automatisierung, der Fertigung und der Informationsverarbeitung. Oft fehlt aber auch das Verständnis für den Strukturwandel. Qualifizierungsprogramme werden sehr kurzsichtig an gerade gegebenen Bedürfnissen orientiert. Die Erkenntnis, daß Weiterbildung die beste Sicherung von

Arbeitsplätzen ist, hat sich nicht einmal bei den Gewerkschaften in ausreichendem Maß herumgesprochen. Wie anders wäre es zu verstehen, daß Arbeitszeitverkürzungspolitik für mehr Freizeit gemacht wird, daß aber die Kombination von Arbeitszeitverkürzung und Weiterqualifizierung, die im Interesse von Arbeitnehmern und Unternehmern läge, so stiefmütterlich behandelt wird. Gerade wenn man daran glaubt, daß man mit der Reduzierung der produktiven Arbeit Arbeitsplätze sichert, darf man nicht übersehen, daß eine solche Reduzierung auch für Zwecke der Weiterqualifizierung möglich wäre.

Gleiches gilt für Sozialpläne bei Entlassungen. Statt der Zahlung von Abfindungen könnten gezielte Weiterqualifizierungen für neue Tätigkeiten vereinbart werden. Diejenigen, die dennoch keine Anstellung finden, könnten immer noch eine finanzielle Absicherung erhalten; es bestünde jedoch zuvor die Pflicht zur Weiterqualifikation.

Ein zweites Problem der Entwicklung des Dienstleistungssektors ist im Infrastrukturbereich angesiedelt. Insbesondere für die produktionsorientierten Dienste ist eine leistungsfähige Telekommunikationsinfrastruktur notwendig. Gerade die modernen elektronischen Nachrichtenwege sind in der Bundesrepublik Deutschland schwer zugänglich und teuer. Man kann darüber streiten, ob die sehr allgemeine Forderung nach Deregulierung an dieser Stelle weiterhilft. So könnte man sich sehr wohl vorstellen, daß das eigentliche Netz im öffentlichen Angebot bleibt. Notwendig wäre allerdings in diesem Falle, daß es nicht zur Finanzierung sachfremder Aufgaben herangezogen wird und daß die Netzschnittstellen dem internationalen Standard angeglichen werden. Es kommt nicht nur darauf an, daß ein technisch sehr leistungsfähiges Netz bereitgestellt wird, es kommt auch darauf an, daß dies zu vertretbaren Kosten geschieht. Im Bereich außerhalb des Netzmonopols gibt es darüber hinaus zahlreiche Stellen, wo eine Deregulierung, aber auch eine Privatisierung bestimmter Angebote weiterhelfen könnte. Es kann jedenfalls insgesamt kein Zweifel daran bestehen, daß leistungsfähige Dienstleistungen auf dem Informationssektor, die zunehmend an Bedeutung gewinnen, in der Bundesrepublik Deutschland nicht in adäquater Form entwickelt werden können, wenn eine entsprechende

Infrastruktur zu international vergleichbaren Kosten nicht zur Verfügung steht.

Infrastrukturprobleme existieren auch im Bildungssektor. Die rückläufige Geburtenentwicklung führt eher dazu, daß die Kapazitäten im Bereich der Erstausbildung abnehmen. Dies hat bei vielen Politikern den Eindruck hinterlassen, daß nun Investitionen im Bildungssektor nicht mehr nötig wären. Die Tatsache, daß die Umstrukturierung der Produktion zu den Diensten insbesondere im Bereich der Informationen ganz neue Anforderungen stellt, daß die Weiterbildung gegenüber der Erstausbildung zunehmend an Gewicht gewinnt, ist noch nicht richtig deutlich geworden. Die öffentliche Hand hat die Bedeutung eines ausreichend großen Weiterbildungsangebots noch gar nicht erkannt.

Im Schatten dieser Probleme hat sich eine private Weiterbildungsindustrie entwickelt, die inzwischen über erhebliche Kapazitäten verfügt. Leider sind Größenordnungen nicht bekannt. Es wäre aber zu klären, ob das hier vorhandene Angebot tatsächlich den gesellschaftlichen Bedarf deckt.

Damit sind wir bei einem Thema angelangt, das gerade in der Bundesrepublik Deutschland eine große Rolle spielt. Viele der neuen Dienstleistungen sind hier traditionell im öffentlichen Sektor angesiedelt. Das gilt insbesondere für solche im Humanbereich. Die Expansion dieser Dienste stößt dann auf all die Probleme, die der öffentliche Sektor zur Zeit hat, so z. B. auf den sehr globalen Widerstand derjenigen, die eher eine Verminderung als eine Vergrößerung der Staatsquote im Auge haben. Vieles spricht dafür, daß eine Expansion öffentlicher Dienste, die mit einer Expansion der Staatsquote verbunden ist, zwar begründbar, politisch aber nicht durchzusetzen ist.

Hiezu trägt auch der Sachverhalt bei, daß es nicht gelungen ist, die Einkommensstruktur im öffentlichen Dienst den inzwischen veränderten Knappheitsrelationen anzupassen. Die Einkommensstruktur in den oberen Bereichen der Besoldung von Hochschulabsolventen orientiert sich an einer Situation, in der 5 bis 6% eines Altersjahrgangs eine Hoch-

schule besuchen. Inzwischen sind es aber mehr als 20%. Dazu kommt, daß in der Phase der Bildungsexpansion die Einkommen in den hier relevanten Bereichen angehoben wurden, um durch eine höhere Attraktivität des öffentlichen Sektors Voraussetzungen für eine schnelle Expansion des Bildungssektors zu schaffen. Auch die Notwendigkeit eines derartigen Anreizes ist vor dem Hintergrund der dramatisch veränderten Arbeitsmarktsituation entfallen. Die Einkommensstrukturen im öffentlichen Bereich haben sich aber nicht wesentlich verändert. Insbesondere sind mittlere Positionen für Hochschulabsolventen nicht geschaffen worden, obwohl diejenigen, die früher ohne einen Hochschulabschluß derartige Positionen eingenommen hätten, inzwischen über einen Hochschulabschluß verfügen.

Dies ist übrigens in erster Linie kein Problem der Länge der Arbeitszeit und der damit verbundenen Einkommensgestaltung, es ist eher ein Problem der Lohnrelation, das heißt der Frage, ob mit der Bildungsexpansion im Hochschulbereich nicht auch eine Veränderung der Relation der Einkommen der Hochschulabsolventen zu jenen der Absolventen des beruflichen Bildungssystems verbunden sein müßten.

Leider verfügen wir nicht über eine ausreichend differenzierte Einkommensstatistik, die erlauben würde, die hier gegebenen Tatbestände genau zu analysieren. Geht man einmal von den Zahlen Tessarings aus, die sich auf das Jahr 1982 beziehen, und stellt man – was sicher problematisch ist – auf durchschnittliche Einkommen ab, zeigen sich die hier liegenden Probleme. 1982 betrug das Einkommen eines Hochschulabsolventen das 1'8fache des Absolventen einer beruflichen Ausbildung. Hiebei spielte das Einkommensniveau im öffentlichen Sektor eine nennenswerte Rolle. Würde man diesen Abstand vermindern, so wie es vor dem Hintergrund genereller Knappheitsrelationen begründbar wäre, würden sich auch bei gleichbleibenden Personalausgaben im öffentlichen Bereich erhebliche zusätzliche Beschäftigungschancen ergeben.

Nun ist es sicher eine realitätsferne Einstellung, wenn man meint, man könne die Akademikergehälter im öffentlichen Dienst einfach kürzen.

Dabei spielt es keine Rolle, ob man dies mit oder ohne Arbeitszeitverkürzung macht. Es sollte aber darüber diskutiert werden, inwieweit man durch die Schaffung von mittleren Positionen auf mittlere Sicht eine Entlastung erreichen könnte. Vieles spricht dafür. Der Aufstieg in höhere Positionen wäre dann nicht mehr automatisch. Könnte er leistungsorientiert gestaltet werden, wäre dies eine weitere Verbesserung der Situation im öffentlichen Sektor. Darüber hinaus würde es sich lohnen, einmal darüber nachzudenken, welche regelmäßigen Beförderungsmöglichkeiten wirklich notwendig sind. Es gäbe also eine ganze Anzahl von Wegen, um zumindest graduell eine Umstrukturierung in den öffentlichen Einkommen zu erreichen, die auch zusätzliche Beschäftigungschancen böten. Hervorzuheben ist dabei, daß es hier nicht um die Reduzierung sehr niedriger Löhne geht, sondern um die Beseitigung von Einkommensdifferenzen im oberen Einkommensbereich, die nicht an Leistungen sondern an der Ausbildung orientiert sind. Etwas härter formuliert könnte man auch von Bildungsprivilegien sprechen. Ohne Zweifel liegen in diesem Bereich nicht unerhebliche Beschäftigungspotentiale, wobei darauf zu verweisen ist, daß die Betroffenen durchaus bereit sind, hierüber zu diskutieren, insbesondere wenn damit eine nennenswerte Arbeitszeitverkürzung verbunden ist.

Die in diesem Bereich liegenden Probleme sind durch die Diskussion zwischen DGB und SPD erneut ins Gespräch gekommen. Nach wie vor läßt sich nicht absehen, inwieweit eine Lösung erreicht wird. Hievon ist auch abhängig, wie die Organisationsform neuer Dienstleistungen aussieht. Vieles spricht dafür, daß sich auch in der Bundesrepublik Deutschland die Nachfrage nach vermehrten Dienstleistungen durchsetzt und das in einem Ausmaß, die der öffentliche Sektor durch entsprechende Angebote nicht befriedigt, so daß entsprechende Angebote im privaten Sektor entstehen. Alle diejenigen, die Änderungen im öffentlichen Sektor nicht für möglich oder nicht für angemessen halten, müssen deshalb auch darüber nachdenken, in welchen Bereichen sie eine Expansion des privaten Sektors bei den Diensten, die traditionell öffentlich angeboten werden, wünschen. Vieles spricht dafür, daß mangelhafte Flexibilität des öffentlichen Sektors ein wesentlicher Anstoß zur

Entwicklung privater Dienste ist. Im Weiterbildungsbereich zeichnet sich dies schon heute ab. Daneben entstehen neue Organisationsformen, die man als genossenschaftlich oder selbstverwaltet bezeichnen kann. So dringen schon heute im Sozialbereich alternative Organisationsformen vor. In all diesen Bereichen ist eine ernsthafte Diskussion über die angemessene Organisationsform notwendig. Dabei könnten insbesondere Zwischenlösungen zwischen Staat und privat wichtige Möglichkeiten eröffnen.

Zu den Hemmnissen einer Expansion des Dienstleistungssektors zählen auch Probleme der Akzeptanz. Die naive Übernahme des US-amerikanischen Modells verkennt, daß in der Bundesrepublik Deutschland neben einer unterschiedlichen Mentalität und Kultur eine Sozialstruktur existiert, die von der amerikanischen sehr verschieden ist, was sich naturgemäß auf das Ausmaß der möglichen Ausweitung bestimmter Dienstleistungen auswirkt.

Zu dieser Diskussion tragen auch ungenaue Informationen bei, die zurechtzurücken eines eigenen Referats bedürften. Die Expansion der Dienstleistungen in den USA hat sowohl in mittleren als auch in unteren Einkommensbereichen stattgefunden. Die Einkommensstruktur der Gesellschaft hat sich dabei nicht wesentlich verändert, denn auch im industriellen Bereich gab es in erheblichem Umfang sehr niedrige Einkommen. Eine wesentliche Expansion des Dienstleistungssektors hat im Bereich professioneller Aktivitäten bei mittleren Einkommen stattgefunden, einem Bereich, dessen Expansion aus den oben genannten Gründen in der Bundesrepublik Deutschland eher auf Schwierigkeiten stößt. Es kann aber eigentlich kein Zweifel daran bestehen, daß für diesen Bereich vernünftigerweise auch in der Bundesrepublik keine Akzeptanzprobleme entstehen sollten.

Sehr viel schwieriger ist die Situation im Bereich sehr niedriger Einkommen, insbesondere im Bereich einfacher persönlicher Dienste. Hier haben wir es einmal mit dem Problem der „working poor" zu tun, das für die amerikanische Gesellschaft kein neues Problem ist. Es hat immer einen beträchtlichen Teil von Erwerbstätigen gegeben, der trotz

Erwerbstätigkeit nach den amerikanischen Standards als arm galt. Letztlich war dies der Grund für den berühmten „war on poverty".

Dazu kommt, daß die Ausweitung geringwertiger Dienstleistungen bei unter dem Armutsstandard liegenden Einkommen ein entsprechendes Arbeitsangebot voraussetzt, das in den USA jedenfalls in erheblichem Umfang durch Einwanderer und diskriminierte Minoritäten dargestellt wird. Dazu kommen Probleme ungenügender Ausbildung bei jungen Leuten.

Man kann nun darüber streiten, ob in der Bundesrepublik Deutschland diese Bedingungen erfüllt sind oder erfüllt werden sollten. Eine Expansion geringwertiger Dienste vor dem Hintergrund zusätzlicher Einwanderungen ist jedenfalls nicht wünschenswert. Und man kann auch darüber streiten, ob Armut bei Erwerbstätigkeit wirklich unserem System vorzuziehen ist. Immerhin könnte die Arbeitslosigkeit auch zu neuer Qualifizierung, zur Entwicklung eigenbestimmter Aktivitäten, die langfristig in den Erwerbsprozeß eingegliedert werden, führen. Aber sicher sind an dieser Stelle normative Fragen angesprochen, die in unserer Gesellschaft sehr unterschiedlich beantwortet werden. Insgesamt wird man aber damit rechnen müssen, daß im Bereich geringwertiger Dienste die Expansionschancen in der Bundesrepublik Deutschland hinter jenen in den USA zurückbleiben; und dies gilt erst recht vor dem Hintergrund des eingangs beschriebenen Individualisierungsprozesses.

An dieser Stelle muß freilich einem Mißverständnis vorgebeugt werden: Der Bedarf an einfachen Tätigkeiten, so wie er an den klassischen Fließbändern der Industrie gegeben war, wird im industriellen Bereich weiter abnehmen. Es wird aber immer Menschen geben, die derartige einfache Tätigkeiten suchen. Für sie müssen in den Dienstleistungssektoren Arbeitsplätze geschaffen werden. Dies wird nur möglich sein, wenn man die Schnittstelle zwischen einfacher und professioneller Tätigkeit anders sieht, als dies in der Vergangenheit der Fall war. In den letzten Jahrzehnten war die Entwicklung in den Diensten eher von einer Professionalisierung getragen. Einfache Tätigkeiten wurden in die professionellen integriert, weil Arbeitskräfte für einfache Dienste in vielen

Bereichen nur schwer zu bekommen waren. Dies ist heute anders. Die Arbeitsplätze müssen wieder so „geschnitten" werden, daß auch die nicht professionell Ausgebildeten ihre Chance erhalten. In dem Maße, wie es gelingt, zusätzlich zu qualifizieren, kann dann erneut darüber nachgedacht werden, in welchem Ausmaß einfache Arbeit in professionellen Aktivitäten enthalten sein sollen. In der zur Zeit stattfindenden Diskussion über die Weiterentwicklung sozialer Dienste ist dies ein zentrales Thema.

Diese Diskussion weist aber noch einen anderen Aspekt auf, nämlich jenen des unbezahlten „ehrenamtlichen" Arbeitens. Nach diesen Vorstellungen gibt es eine gravierende Expansion der Dienstleistungen, aber nicht im Bereich der über den Markt vermittelten bezahlten Produktion. Ehrenamtlichkeit, finanziert aus dem Einkommen anderer Familienmitglieder, unter Umständen aber auch aus Arbeitslosen- und Sozialhilfezahlungen, aufgestockt um bestimmte Anerkennungsbeträge, ist hier Instrument zur Expansion der Dienstleistungen.

Empirisch spricht wenig dafür, daß ein derartiges Konzept realistisch ist, insbesondere wenn man berücksichtigt, daß es letztlich darauf hinausläuft, den Wunsch von Frauen nach Erwerbstätigkeit durch Abdrängen in die Ehrenamtlichkeit aufzufangen. Vieles spricht dafür, daß der Wunsch von Frauen, sich in bezahlter Erwerbstätigkeit zu verwirklichen, dominierend bleiben wird, bis alle Versuche, dies zu verhindern, zum Scheitern verurteilt sind. Das zeigen zumindest die Erfahrungen aller Industrieländer, auch jene in der Bundesrepublik Deutschland, obwohl hier die Frauenerwerbstätigkeit noch relativ niedrig ist.

An dieser Stelle sind wir an einer Dimension der Ausweitung des Dienstleistungssektors angelangt, die häufig übersehen wird. Man kann sowohl am Beispiel der USA als auch Schwedens zeigen, daß die Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit mit der Ausweitung des Dienstleistungssektors einhergeht. Man sollte hieraus freilich keine Kausalaussage machen. Es dürfte nur schwer zu klären sein, wie zusätzliche Frauenerwerbstätigkeit zur Ausweitung des Dienstleistungssektors führte oder ob diese die Vergrößerung der Frauenerwerbstätigkeit her-

vorrief. Deutlich zeichnet sich aber schon heute eine geschlechtsspezifische Schwerpunktbildung auf den neuen Dienstleistungsmärkten ab. Es ist nicht auszuschließen, daß hier zusätzliche Akzeptanzprobleme entstehen, wenn nicht die Rollenverteilung zwischen Mann und Frau in Beruf und Familie überdacht wird.

3. Chancen für zusätzliche Beschäftigung in den Dienstleistungen

Faßt man die skizzenhaften Überlegungen dieses Referats zusammen, ergibt sich, daß in den Dienstleistungen erhebliche Beschäftigungspotentiale vorhanden sind, denen aufgrund der gesellschaftlichen Entwicklung auch ein sinnvoller und finanzierbarer Bedarf entspricht. Es zeigt sich aber auch, daß die Erschließung dieser Potentiale keine triviale Aufgabe ist. Ein erheblicher Teil unserer wirtschaftspolitischen Kontroversen findet sich in der Frage wieder, ob und in welchem Umfang zusätzliche Beschäftigung durch eine Ausweitung des Dienstleistungsbereichs geschaffen werden kann. Mindestvoraussetzung ist, daß wir wirtschaftlichen Strukturwandel und gesellschaftlichen Wandel im Zusammenhang sehen, daß wir lernen, daß die Pluralisierung der Lebensstile die Qualität unseres Lebens erhöht, dies aber nur, wenn wir auch bereit sind, den Wandel und seine Konsequenzen zu akzeptieren. Mehr Selbstverwirklichung in vielen Bereichen unseres Lebens, die Deckung neuer und von vielen Menschen höher bewerteter Bedürfnisse werden nicht wie reife Früchte vom Baum fallen. Sie wollen gepflanzt, gepflegt und geerntet werden. Die Hemmnisse, die einer Entfaltung des Dienstleistungssektors entgegenstehen, sind komplex. Sie lassen sich nicht auf einfache Formeln reduzieren, mögen sie nun Deregulierung oder Absenkung ohnehin schon niedrigerer Löhne heißen. Erst wer die vielfältigen Dimensionen der vorliegenden Probleme begreift, hat die Chance, Beiträge zur Lösung zu leisten.

So schwierig die diskutierten Hemmnisse für die weitere Entwicklung auch sein mögen, sie sind überwindbar. Es kommt darauf an, daß alle, die in unserer Gesellschaft Verantwortung tragen, dies begreifen und ihren Beitrag leisten, um das Beschäftigungsproblem auch über eine Ausweitung der Dienstleistungen zu erleichtern.

Der Einfluß gesellschaftlicher Entwicklungen auf das Wirtschaftswachstum in Österreich

Dipl.-Ing. Ernst Gehmacher

Geschäftsführer des Instituts für empirische Sozialforschung

Soziologische Theorien sind im allgemeinen schlechter gestützt und fast immer weniger quantifiziert, also „schwächer", als wirtschaftswissenschaftliche. Das sollte aber nicht zu dem Irrtum verführen, ihre Wirkung sei unbedeutend. Ebensowenig ist aber in einer so „weichen" Wissenschaft wie der Soziologie der Rückzug auf die „überwölbenden" großen historischen Erklärungen, etwa die Webersche Kapitalismustheorie („protestantische Ethik"), die marxistischen Gesellschaftslehren oder Funktionalismus- und Evolutionsparadigmen, die einzige Möglichkeit. Es lassen sich auch recht konkrete Theorien mittlerer Reichweite an die Realität anlegen mit dem Versuch, wenigstens zu grob quantifizierenden Schätzungen zu gelangen. Freilich ist einem einzelnen solchen Versuch nur wenig Gewicht beizumessen. In diesem Sinn sollen auch die folgenden Überlegungen am konkreten österreichischen Beispiel nur als anregendes Gedankenspiel gesehen werden.

Gesellschaftliche Faktoren wirken nicht unmittelbar auf das Nationalprodukt und dessen Entwicklung, doch beeinflussen sie die Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit. Folgende Gesetzmäßigkeiten sind dabei in Betracht zu ziehen:

- Umfang und Effizienz des Kapitaleinsatzes hängen von der Investitions- und Innovationsfreudigkeit ab. Diese Innovativität wird wiederum bestimmt von den subjektiven Erfolgserwartungen (Wirt-

schaftsklima), vom Wettbewerbsdruck (Konkurrenz) und vom Vorhandensein unternehmerischer Fähigkeiten und Persönlichkeitszüge (Unternehmertum) unter Selbständigen und Führungskräften.

- Die Zahl der Berufstätigen ergibt sich aus Umfang und Altersstruktur der Bevölkerung (Population und Struktur), der Aktivitätsrate sowie der Arbeitslosenrate. Die Aktivitätsrate wird stark von der Bereitschaft der Frauen zur Berufstätigkeit beeinflußt, die in hohem Maß eine Funktion der Familienstruktur und der weiblichen Emanzipation ist. Rasche Änderungen der Aktivitätsrate können sich vor allem durch Veränderungen in der durchschnittlichen Ausbildungsdauer (Verlängerung der Schulzeit, Bildungsexpansion) und durch neue Pensionsregelungen ergeben. Die Arbeitslosigkeit wird primär durch wirtschaftliche Phänomene verursacht (Rückkopplung zum Wirtschaftswachstum), doch spielen auch Politik und Gesellschaftsordnung eine große Rolle in diesem Bereich (Politsystem).

- Die Produktivität der eingesetzten Arbeit (Produkt aus Zahl der Berufstätigen und Arbeitszeit) wird determiniert vom Niveau der Technologie des eingesetzten Kapitals sowie von der Qualifikation und der Motivation der Arbeitenden.

- Die Qualifikation ist das Ergebnis von Ausbildung und Lernfähigkeit, wobei letztere wieder von der Lernkultur einer Gesellschaft abhängt.

- Die Motivation ist umso höher, je stärker die Einkommensanreize, je verbreiteter soziokulturelle Leistungsnormen (Normen) und je höher der Lebensstandard sind (letzterer Zusammenhang muß nicht linear sein). Eine psychologische Komponente („need for achievement", Aktivitätsfreude, Dynamik, „sense of coherence", Abwesenheit von „erlernter Hilflosigkeit") ist als wesentliches Agens für hohe Motivation mit einzubeziehen.

- Große gesellschaftliche Phänomene, wie Religion, Politsystem und Kultur (also Summe aller bildenden und erzieherischen Einflüsse), sind den meisten der angeführten soziologischen Faktoren vorgela-

gert. Diese Zusammenhänge, obwohl Gegenstand der großen soziologischen Theorien, sind allerdings noch wenig erforscht – weil in ihren Zusammenhängen äußerst komplex und schwer erfaßbar.

Der größere Teil dieser gesellschaftlichen Faktoren verändert sich nur langsam. Sie bestimmen zwar langfristig Niveau und durchschnittliche Wachstumsraten des Nationalprodukts (gesamt und pro Kopf), doch erklären sie nicht kurzfristige Schwankungen.

Einige Faktoren sind jedoch kurzfristigeren und unregelmäßigen Schwankungen unterworfen – und wirken sich dadurch auf die jährlichen Wachstumsraten aus, oft durchaus beachtlich –, allerdings kaum jeweils so stark wie die internationalen Wirtschaftstrends und Zyklen.

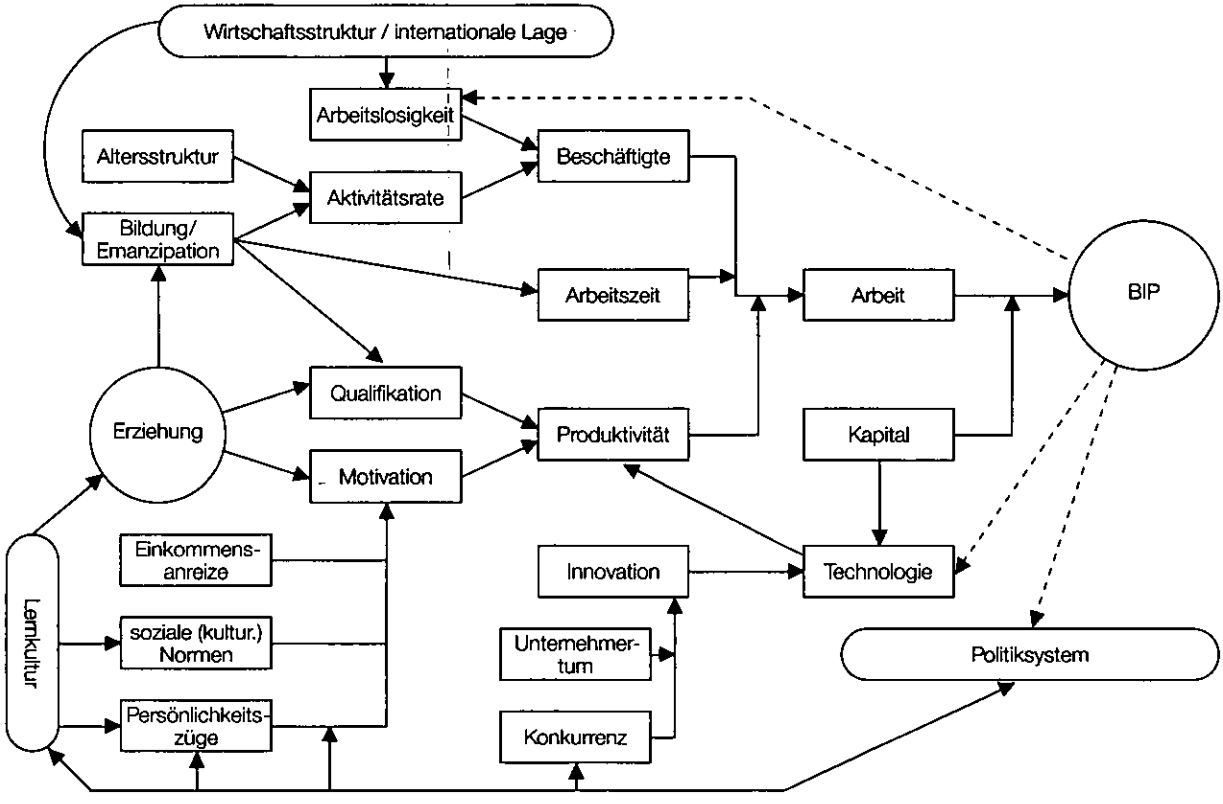
Ohne weiter auf die Fülle einzelner Theorien einzugehen, die in diesem schematischen Kausalnetz von Belang sind, soll dieses System am Beispiel der österreichischen Entwicklung der letzten Jahrzehnte auf seine Schlüssigkeit „abgeklopft" werden.

Das Bruttoinlandsprodukt Österreichs ist insgesamt in den sechziger Jahren am stärksten gewachsen, in den siebziger Jahren trotz der Stagnation um die Mitte des Jahrzehnts noch immer kräftig angestiegen; in den achtziger Jahren blieb die Expansion, nach einem anfänglichen Rückschlag, auf einem weit niedrigeren Niveau.

Das Bild sieht allerdings deutlich anders aus, wenn man das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Bevölkerung, wieder anders bezogen auf die Berufstätigen, betrachtet.

Beim Pro-Kopf-Produkt schneiden wir in den siebziger Jahren sehr gut ab: In dieser internationalen Krisenperiode erreichen die österreichischen Wachstumsraten einen Höhepunkt. Die Erklärung dafür liegt im rapiden Absinken der Geburtenzahlen. Innerhalb eines Jahrzehnts sinkt die Durchschnittszahl der jährlichen Geburten von etwa 120.000 auf unter 90.000. Das bedeutet eine Verringerung der sonst zu erwartenden Bevölkerungszahl um jährlich 0·4%. Theoretisch schlagen sich diese

Wirkung gesellschaftlicher Faktoren



Entwicklung Österreichs

	1961	1971	1981	1986	Durchschnittliche Veränderung in %		
					1961/71	1971/81	1981/86
Bruttoinlandsprodukt real (1976, in Mrd S) ..	380	571	820	896	+4'16	+3'69	+1'79
davon:							
Land- und Forstwirtschaft	*40*	*30*	*38*	*42*	*-2'8*	*+2'4*	*+2'0*
Industrie	*99*	*139*	*189*	*209*	*+3'5*	*+3'1*	*+2'0*
Bauwesen	*30*	*51*	*59*	*56*	*+5'5*	*+1'5*	*-1'0*
Handel	*65*	*98*	*135*	*148*	*+4'2*	*+3'3*	*+1'9*
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	*22*	*29*	*50*	*58*	*+2'8*	*+2'6*	*+3'0*
Vermögensverwaltung ..	*23*	*57*	*97*	*114*	*+9'5*	*+5'5*	*+3'3*
BIP real pro Kopf (in 1.000 S)	57'7	76'2	108'5	118'1	+2'82	+3'60	+1'71
BIP real pro Berufstätigen (in 1.000 S)	112'8	184'3	204'3	264'5	+5'03	+2'69	+1'94
Verwendung des BIP real (in Mrd S)							
privater Konsum	223	330	454	501	+4'0	+3'2	+2'0
öffentlicher Konsum	51	104	148	163	+7'4	+3'6	+1'9
Bruttoanlageinvestitionen	97	163	201	206	+5'3	+2'1	+0'5
Bevölkerung (in 1.000) ..	7.074	7.492	7.555	7.565	+0'58	+0'08	+0'03
Ø Geburtenjahrgang in 5 Vorjahren	116'7	118'7	86'3	89'5			
Ø Altersgruppe 15 bis 25	103'4	104'5	126'5	126'2			
Bilanz neu Berufstätige – Neugeborene	–13'3	–14'2	+40'2	+36'7			
Berufstätige (in 1.000) ..	3.370	3.098	3.412	3.388	–0'83	+0'97	–0'14
Selbständige	1.088	643	623	608	–5'12	–0'32	–0'49
Unselbständige	2.282	2.455	2.789	2.780	+0'73	+1'28	–0'06
männlich	1.466	1.545	1.673	1.640	+0'53	+0'80	–0'40
weiblich	816	910	1.126	1.140	+1'10	+2'15	+0'25
Arbeitslose (in 1.000) ..	87	52	69	152			
männlich	41	17	38	89			
weiblich	46	35	31	63			
Berufstätigkeitsrate ..	47'6	41'4	45'2	44'8			
männlich	61'0	53'7	57'0	57'0			
weiblich	36'0	30'3	34'6	33'8			
Arbeitskräftepotential (in 1.000)	3.457	3.150	3.481	3.540			
Alterskohorte 15 bis 65 Jahre	4.616	4.608	4.899	5.113			
Aktivitätsrate	*74'9*	*68'4*	*71'1*	*69'2*			
Studierende inländisch (in 1.000)	28'2	44'6	103'9	145'5	+4'69	+8'82	+6'97
Studienanfänger	7'2	8'1	15'8	19'8	+1'18	+6'91	+4'62
Studienabschlüsse	3'7	6'8	8'9	9'8	+6'24	+2'73	+1'95

0'4% als Positivum im Pro-Kopf-Produkt nieder; de facto kosten Kleinkinder aber nicht so viel wie Erwachsene – die Pro-Kopf-Rechnung spiegelt da den realen Wohlstandseffekt nicht verzerrungsfrei wider.

Ein weiterer demographischer Effekt kam zum Tragen: Es sind seit den siebziger Jahren stärkere Jahrgänge ins Berufsleben getreten. Die Bilanz zwischen den neu beginnenden Arbeitenden und den neu dazugeborenen Essern hat sich ins Positive verschoben – was offenbar dem Wirtschaftswachstum noch Impulse gab, allerdings zunehmend auch die Arbeitslosigkeit erhöhte.

Der Zustrom in die Arbeitswelt wurde in den siebziger Jahren (über die starken Zugangsjahrgänge hinaus) noch durch eine Ausdehnung der Frauenberufstätigkeit bei den unselbständig Erwerbstätigen erhöht. Allerdings erreichte der Beschäftigtenanteil nicht mehr die Höhe der beginnenden sechziger Jahre. Sowohl Wandlungen in der Wirtschaftsstruktur (drastische Reduktion der Bauern und kleinen Selbständigen) als auch in der Altersstruktur (Zunahme der Seniorenjahrgänge, höheres Lebensalter) brachten eine Senkung des beruflich aktiven Anteils der Bevölkerung mit sich.

Dazu einige Spekulationen: Wären soziale Werte und Normen der sechziger Jahre unverändert geblieben, so hätte es mehr Kinder von nicht berufstätigen Hausfrauen gegeben, der Druck zur weiteren Industrialisierung (Energieproduktionsausbau) wäre größer gewesen, die Arbeitslosigkeit wäre früher und massiver aufgetreten. Wäre es Österreich dann gelungen, die Strukturen für eine konkurrenzfähige Wirtschaft so dynamisch zu entwickeln, daß ein neuer Wachstumsschub rechtzeitig vor dem Abgleiten in eine lange Depression gerettet hätte – in der internationalen Flaute Anfang der achtziger Jahre?

Da rückt nun das Problem der Produktivität und ihrer Faktoren in den Vordergrund.

Das Bruttoinlandsprodukt pro Berufstätigen ist in den sechziger Jahren sehr rasch gewachsen (durchschnittliche Wachstumsrate bei 5%); der

rapide Rückgang bei den Selbständigen trug dazu entscheidend bei – viel unproduktive und „unrentable" Arbeit wurde eingespart. Gleichzeitig stieg die Ergiebigkeit der Arbeit durch Verbesserung der Qualifikation an.

In den siebziger Jahren halbierte sich demgegenüber die Produktivitätsentwicklung pro eingesetzten Berufstätigen (auf etwa 2½% Wachstumsrate). Die Arbeitszeitverkürzung – durch Reduktion der Normwochenstunden und Ausbreitung von Teilzeitarbeit – erklärt das nicht ganz. Es bedarf weiterer Erklärungen aus dem Bereich der gesellschaftlichen Faktoren. In den achtziger Jahren hielt sich das Produktivitätswachstum, bei allgemein geringen Wachstumstendenzen, relativ gut.

Welche gesellschaftlichen Faktoren könnten da auch eine Rolle gespielt haben? Der Zuwachs an höherer Bildung geht allmählich, akkumulativ, vor sich. Ein deutlicher Quantensprung erfolgte in den siebziger Jahren: Gingen von einem Jahrgang 1970 nur 8000 auf eine Hochschule, so waren es Mitte der achtziger Jahre schon 20.000 Studienanfänger; das sind mehr als 25%. Auf das Bruttoinlandsprodukt schlägt diese Bildungsexpansion erst mit einigen Jahren Verspätung durch; zuerst zieht das Studium eher gut qualifizierte Berufsaspiranten ab – erst nach dem Studium und einer anschließenden Adaptationsperiode kommt das neue „Humankapital" zum Tragen. So ist die Zahl der Studienabschlüsse bis Mitte der achtziger Jahre erst auf etwa 10.000 gestiegen und zeigt kaum Wachstumsdynamik: Allerdings sind auch nicht abgeschlossene Hochschulbesuche wohl qualifikationswirksam, da die adaptive Berufseinschulung ohnedies erst in der Arbeitswelt vor sich geht.

Von der Bildungsexpansion wäre also eine wachstumsfördernde Wirkung zu erwarten. Warum ist die Produktivitätsdynamik trotzdem „stekkengeblieben"?

Es gibt die Hypothese, daß es bei den unteren und mittleren Qualifikationsstufen eine negative Entwicklung gäbe – die These des Facharbei-

termangels. Da aber das Phänomen selbst noch umstritten ist und da niedrigere Ausbildungsstufen jedenfalls auf Nachfrage viel rascher reagieren können, soll dieses Problem eher dem Bereich der Motivation als dem der Bildung zugerechnet werden.

Die internationalen Studentenunruhen des Jahres 1968 signalisierten jenen „Wertewandel", der in Österreich mit der Verhinderung der Kraftwerke Zwentendorf und Hainburg und im Auftreten der „grünen" Parteien seinen politischen Ausdruck fand. Gewandelt hat sich aber dabei die Verteilung und Gewichtung der psychologischen Wertungen in der Bevölkerung. Selbstausdruck und Selbstentfaltung in Freizeit und Kultur verdrängen zunehmend die Arbeit aus dem Mittelpunkt des Lebens, Leistung wird immer weniger als fleißiges Durchführen von Routinen verstanden, sondern als Erfolg von Kreativität und Flexibilität. Man versucht heute, solche Wertverschiebungen durch Umfragen zu „messen" – und diese „Postmaterialismus"-Tests (nach der Theorie von R. Inglehart) bestätigen, daß es mit langandauerndem Wohlstand immer mehr jüngere und besser gebildete Leute gibt, die eine neue Auffassung von Lebensqualität haben, auch in der Arbeit. Unangenehme, belastende und eintönige Arbeiten werden abgelehnt, „interessante" Tätigkeit hat Vorrang. Soweit dieses Wertmuster mit einer entwickelten „Lernkultur" zusammentrifft, entspricht es den Anforderungen einer hochentwickelten Informationsgesellschaft mit einer „Kaste" von Gastarbeitern. Doch in weniger modernisierten Wirtschaftsbereichen senkt es eher die Produktivität.

Der Wertewandel hat bisher sicher das Wirtschaftswachstum eher gebremst als angekurbelt – doch kann sich das längerfristig ins Positive kehren, und zwar umso schneller, je rascher sich Bildungssystem, Wirtschaftsstruktur und die politische Kultur modernisieren, d. h. auf eine pluralistische und stetig in Bewegung befindliche Informationsgesellschaft ausrichten.

Die Wirkung soziologischer Faktoren, wie Wirtschaftsklima und politisches Klima, auf die Investitionsneigung der Unternehmen (Innovativität) ist heute umstritten. Auch die OeNB läßt nunmehr seit 1972 fortlau-

fend (etwa monatlich) mit standardisierten Fragestellungen den wirtschaftlichen Optimismus erheben; oder besser gesagt den Pessimismus. Denn noch in keinem Jahr gab es im Durchschnitt der eigenen Erwartungen für das folgende Jahr mehr optimistische als pessimistische Aussagen – nie war der Gesamtindex positiv.

Pessimismus und Wirtschaftswachstum

	BIP real	Pessimismus für nächste Zeit			
		eigene Lage		allgemeine Lage	
	Veränderung zum Vorjahr in %	gesamt	Selbständige	gesamt	Selbständige
		in Prozentpunkten			
1972	+6'2	11	20		
1973	+4'9	5	13		
1974	+3'9	20	24		
1975	–0'4	16	20		
1976	+4'6	14	19		
1977	+4'4	11	19	21	35
1978	+0'5	9	12	25	42
1979	+4'7	7	9	19	31
1980	+3'0	16	16	32	43
1981	–0'2	24	25	49	61
1982	+1'1	20	22	43	57
1983	+2'2	17	21	27	36
1984	+1'4	16	14	4	15
1985	+2'8	11	8	3	11
1986	+1'7	7	7	11	17
1987	+1'3	9	6	22	27

Theoretisch ist zu erwarten, daß Pessimismus bei den Unternehmern (der dem allgemeinen Wirtschaftsklima in der breiten Öffentlichkeit in der Entwicklung eher etwas vorausgehen sollte) die Investitionsfreudigkeit senkt – und damit das Wirtschaftswachstum negativ beeinflußt (in entsprechender „Verdünnung").

Die Korrelationen zwischen allen Pessimismusmeßzahlen (für Selbständige und für die Gesamtbevölkerung) und dem Wirtschaftswachstum sind insofern gegeben, als es gemeinsame Periodentendenzen gibt: Mit dem Jahr 1974 erreicht der Pessimismus Höchstwerte – und zwar recht plötzlich – mit einem leichten Verlauf vor dem Absacken des Wirt-

schaftswachstums. Nach 1978 wird die Stimmung wieder optimistischer, sackt aber 1980 – zusammen mit dem Wirtschaftswachstum – wieder ab. Obwohl nun ab Mitte der achtziger Jahre die Wirtschaft nicht mehr zu den vormaligen Wachstumsraten zurückkehrt, nimmt der Optimismus allmählich wieder zu. Nur diese letzte Phase ist mit dem Wirtschaftswachstumszyklus nicht so kongruent.

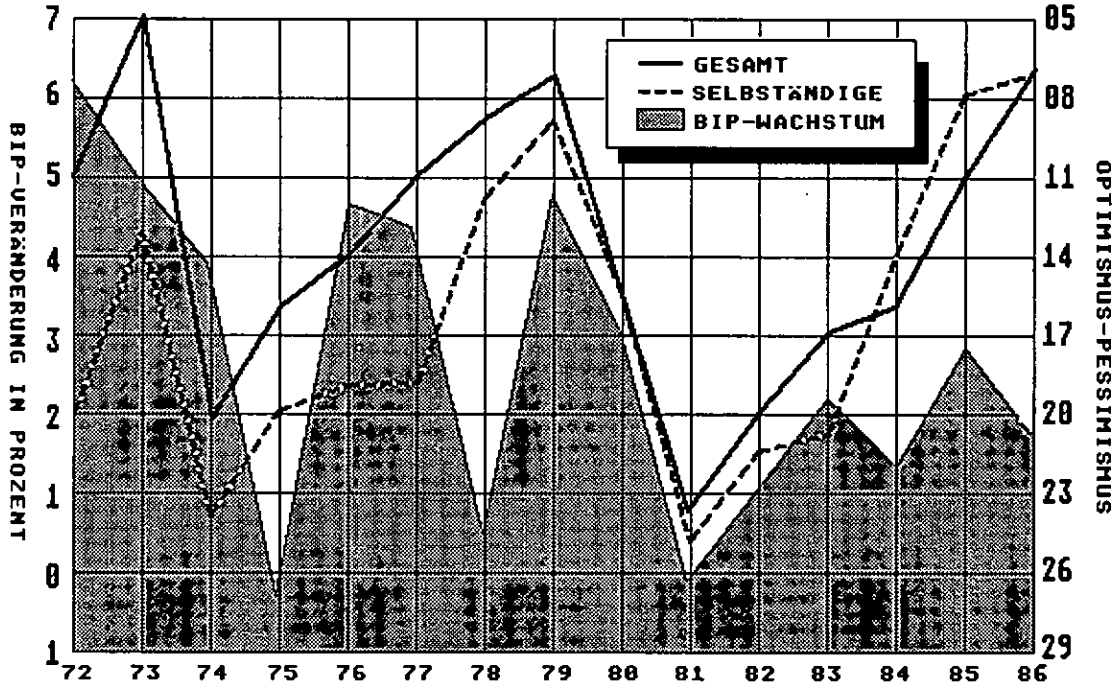
Diese Übereinstimmung in ganzen Phasen läßt jede Erklärung offen. Der Pessimismus könnte auch bloß den „schlechten Zeiten" folgen, also die Zyklen verstärken oder lediglich psychische Begleiterscheinung sein. Wie weit „eigenständig" – etwa aus politischen Reaktionen oder sozialen Stimmungen (Pessimismus absteigender Schichten) – entstandene „Hoffnungslosigkeit" die innovatorische Initiative der Unternehmer und Manager lähmt, kann nur aus genauerer Beobachtung zeitlicher Abfolgen „erahnt" werden.

Im Falle der Ölkrise des Jahres 1974 ging der Pessimismus dem „Absturz" des Wirtschaftswachstums voraus – allerdings in einer Weltwirtschaftssituation, in der die Investitionsfreudigkeit der einzelnen österreichischen Unternehmen aufs engste mit starken Markt- und Preisveränderungen verknüpft war.

Der Optimismus erholte sich dann langsam wieder. Der neuerliche Konjunktureinbruch zu Beginn der achtziger Jahre wurde sicher nicht von einer Pessimismuswelle mitbewirkt – der Optimismus der Selbständigen ging genau parallel mit dem Wirtschaftswachstum „bergab" und erholte sich auch wieder im Gleichlauf.

Nach 1983 kam es ganz allgemein (und aus allen Indikatoren ersichtlich) zu einem weniger pessimistischen Wirtschaftsklima: Hier zeichnet sich das Empfinden einer Wende in der Wertordnung ab, das einerseits den Selbständigen mehr Ansehen und Mut gibt. Dem steht aber andererseits keine vergleichbare Zunahme bei unternehmerischen Investitionen (wohl aber bei Investitionsförderungsprogrammen des Staates) und im Wirtschaftswachstum gegenüber. Das wiederum spricht gegen eine direkte und massive Wirkung des Wirtschaftsklimas auf die Investi-

PESSIMISMUS UND WIRTSCHAFTSWACHSTUM



tionsbereitschaft – eine gewisse Wirkung könnte ja schon darin liegen, daß ein Absinken verhindert wurde.

Die Wirtschaftsklimaerhebungen der OeNB enthalten auch noch Fragen zum Empfinden der Arbeitsplatzsicherheit. Auch Arbeitslosigkeit und Gefährdungsgefühle gehören zu jenen soziologischen Hintergrundfaktoren, die sich auf das Wirtschaftswachstum auswirken müßten:

- kurzfristig durch Senkung der Lohnkosten, Verbesserung der Leistungsmotivation und selektive Qualifikationssteigerung einerseits sowie
- durch verminderten Anreiz zu produktivitätssteigernden Investitionen andererseits und
- längerfristig durch Strukturveränderungen.

Zwar liegen noch nicht ausreichend lange Zeitreihen in diesen Erhebungen vor, doch lassen sich aus den monatlichen Daten der letzten Jahre einige Regelmäßigkeiten ableiten, die hier von Interesse sind:

- Das reale Niveau der Arbeitslosigkeit beeinflußt kurzfristig nur in geringerem Maß (oder gar nicht) den Anteil der als gefährdet erlebten Arbeitsplätze.
- Die Angst um den eigenen Arbeitsplatz (Gefährdungsgefühl) wird primär durch Informationen aus dem unmittelbaren Arbeitsbereich und durch medienvermittelte öffentliche Meinung determiniert.
- Die öffentliche Meinung über die Arbeitsplatzsicherheit wird unmittelbar über die Medien beeinflußt.
- Angst vor der Arbeitslosigkeit steigt im Herbst und Winter saisonbedingt (Medienmeldungen, erlebte Freisetzungen) deutlich an.
- Vorstellungen über die Winterarbeitslosigkeit haben starken Einfluß auf die öffentliche Meinung. (Das Thema Winterarbeitslosigkeit ist brisant!)

Hier tritt das Problem der Stimmungsbeeinflussung durch die Medien deutlich zutage.

Die Bedeutsamkeit soziologischer und psychologischer Faktoren im Wirtschaftsgeschehen liegt ja nicht zuletzt darin, daß Werte, soziales

Klima, Stimmungen und Gefühle auch innerhalb eines Staates und einer spezifischen (auch kleinräumigen) Gesellschaft durch die Politik und Kultur und über die öffentliche Meinungsbildung gesteuert werden und damit steuerbar sind – auch dort, wo die ökonomische Realität von der Weltwirtschaft und den Ressourcen schon weitgehend extern vorgegeben und daher kaum beeinflußbar ist.

Erfahrungen des Auslands bei der Bewältigung von Wachstumsproblemen durch den Einsatz verschiedenartiger wirtschaftspolitischer Konzepte

Referat und Podiumsdiskussion

Dr. Helmut Kramer

Leiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung

Professor Dkfm. Hans Seidel

Direktor des Instituts für Höhere Studien

Dr. Gunther Tichy

Ordentlicher Professor für Volkswirtschaftslehre und Volkswirtschaftspolitik an der Universität Graz

Dozent Dr. Michael Wagner

Leiter des Instituts für Wirtschafts- und Sozialforschung

Helmut Kramer

Die Auffassungen von den Zielen und den Möglichkeiten der Wirtschaftspolitik haben sich in den achtziger Jahren international entscheidend verändert. Die Formulierung von wirtschaftspolitischen Konzepten stand in diesem Jahrzehnt in den meisten Staaten unter dem Einfluß der folgenden Auffassungen:

- Der Spielraum für nationale autonome wirtschaftspolitische Aktionen gegen den Strom internationaler Einflüsse erscheint deutlich herabgesetzt. Die Notwendigkeit internationaler Koordination wird stärker betont, wenngleich in der Praxis dennoch wenig Bereitschaft erkennbar ist, sich einer solchen freiwillig unterzuordnen.

- Die Effizienz der herkömmlichen, speziell der makroökonomisch orientierten wirtschaftspolitischen Instrumente wird von der Politik zumeist beträchtlich bescheidener eingeschätzt. Extremmeinungen von der absoluten Ineffizienz oder gar von kontraproduktiven Einflüssen etwa finanzpolitischer Aktivitäten („Aktionismus") finden ausgehend von den Entwicklungen der neuen makroökonomischen Theorie in den siebziger Jahren jetzt auch Eingang in die praktische Wirtschaftspolitik.

- Stärker als früher werden die privatwirtschaftlichen, mikroökonomischen Kräfte und Hindernisse für wirtschaftliche Dynamik betont. Dies ist eine bis zu einem gewissen Grad verständliche Reaktion sowohl auf die teilweise überbordenden Einflußnahmen bürokratischer Entscheidungsmechanismen als auch auf rein makroökonomische Politikformulierungen in der Zeit vorher. Teilweise nimmt diese Tendenz den Charakter weltanschaulicher Auseinandersetzungen an. Sie geht zweifellos auf grundlegende Wertvorstellungen zurück, die die Funktion der unternehmerischen Privatinitiative gegenüber der Staatstätigkeit betonen.

- Da die geschilderten Akzentverlagerungen in einer Reihe von Fällen die in sie gesetzten Erwartungen innerhalb politisch nützlicher Zeit nicht voll zu erfüllen imstande waren, kam es regelmäßig zum Aufweichen der idealtypischen Konzepte bis hin zur De-facto-Rückkehr zur traditionellen Makroökonomie. Diese Gegenreformation der Nachfrage- und Kreislaufargumentation wird auf internationaler Ebene gerade in jüngster Zeit augenfälliger.

Zu diesen Wandlungen der politischen Grundsätze kommen – teilweise durch diese mitverursacht – eine Reihe von wirtschaftlichen Entwicklungen, die auf die Gestaltung der Wirtschaftspolitik Einfluß hatten.

Einige der wichtigsten darunter sind:

- Heftige Fluktuationen der traditionellen Weltleitwährung, des US-Dollars, gegenüber den Währungen anderer wichtiger Industrienationen.

- Wenig beeinflußt davon erwiesen sich Ungleichgewichte der Leistungsbilanzen – insbesondere strukturelle Aktiva Japans, Deutschlands und einiger junger Industrienationen sowie Passiva der Vereinigten Staaten und mehrerer europäischer Volkswirtschaften – als erstaunlich hartnäckig.

- Die Schuldenkrise der weniger entwickelten Weltregionen behindert die Dynamik der Weltwirtschaft.

- Die relative und absolute Wachstumsverlangsamung Westeuropas führte bei gleichfalls verringertem Produktivitätswachstum zu anhaltender oder sogar steigender Arbeitslosigkeit und zu einer Umverteilung des Volkseinkommens zu Lasten der Arbeitnehmer.

- Die Fähigkeit, in den technologisch anspruchsvollen Zweigen der Industrie und in wirtschaftsorientierten Dienstleistungen wettbewerbstüchtig zu sein, wird immer wichtiger. Beschäftigungszu-

wächse werden allerdings eher in traditionellen Dienstleistungsberufen mit unterdurchschnittlichem Lohnniveau erzielt.

- Die Energiekrise der siebziger und der frühen achtziger Jahre erscheint auf mittlere Sicht zumindest wesentlich entschärft. Der Einfluß ökologischer Argumentationen hat demgegenüber wieder zugenommen.

Vor dem Hintergrund dieser exogenen, mehr oder minder unbeeinflußbaren und endogenen, zumindest in Grenzen gestaltbaren Daten wurden in den einzelnen Staaten wirtschaftspolitische Konzepte gegossen, die in ihren Ansprüchen und Erklärungen in sich einigermaßen widerspruchsfrei erscheinen mögen, in der praktischen Ausformung jedoch zumeist verwaschen und widersprüchlich sind.

Auffällig vom internationalen Durchschnitt abweichende wirtschaftliche Ergebnisse sind in der Regel weniger auf unterschiedliche Gesamtkonzepte, sondern auf die mehr oder weniger geglückte strukturelle Anpassung dieser Volkswirtschaften an den internationalen Wettbewerb zurückzuführen. Dabei spielen unternehmerische Strategien und teilweise auch spezifische strukturpolitische Instrumente eine größere Rolle als gesamtwirtschaftliche Grundkonzeptionen.

Der Verfasser ist übrigens persönlich überzeugt, daß weder das rein monetaristisch-mikroökonomische Paradigma noch jenes einer nationalen keynesianisch-makroökonomischen Strategie in den achtziger Jahren positive Effekte hätte. Der schon beschriebene Prozeß der „Kreuzung" der Idealtypen erscheint ihm als eine unvermeidliche, wenn auch nicht hinreichende Vorbedingung für bessere Erfolge der Wirtschaftspolitik. Hinreichend deshalb nicht, weil der internationale Zusammenhang in adäquater Weise berücksichtigt werden müßte, was, wie dargestellt, in der Realität kaum geschieht.

Internationale Konzepte

In dieser Situation sind eine Reihe von übernationalen wirtschaftspolitischen Konzepten ausgearbeitet und angeboten worden, teilweise auf

der Ebene der Wissenschaft[1]), teilweise von wirtschaftspolitisch verantwortlichen internationalen Organisationen[2]). Es ist nahezu ausgeschlossen, deren Analysen und therapeutischen Gehalt in kurzen Zügen zusammenzufassen. Dennoch fällt auf, daß sie in einigen Schlüssen und Empfehlungen trotz unterschiedlicher ideologischer und nationaler Standorte bemerkenswerte Übereinstimmung aufweisen. Dies ist umso überraschender, als auch die theoretische Ausgangsposition unter den Autoren nicht einheitlich sein kann. Zu zentralen Fragen herrscht eben innerhalb der Ökonomie wenig Einigkeit.

Mögen sich die Ökonomen über die theoretische Einschätzung und die empirischen Belege für solche Fragen weitestgehend auseinandersetzen, so ist das Maß der Übereinstimmung gegenüber einer konkreten weltwirtschaftlichen Situation etwas größer.

Die Mehrzahl der zitierten globalen Strategieentwürfe kombinieren folgende Elemente:

- Förderung des Abbaus der Leistungsbilanzungleichgewichte zwischen Amerika, Japan und Europa durch nachfragepolitische Anpassungen;
- Abbau von strukturellen Budgetdefiziten gemäß mittelfristigen Orientierungen vornehmlich über die Ausgabenseite;
- fiskalische Nachfragestimulierung vorrangig über Steuersenkungen; Verlagerung der Staatsausgaben zu innovativen Zielsetzungen;
- Zusammenwirken der Währungsbehörden zur relativen Stabilisierung der wichtigsten Wechselkurse;
- konsequente Verwahrung gegen protektionistische Tendenzen;
- Deregulierung, Einschränkung staatlicher Eingriffe in die Märkte, insbesondere von Subventionen und anderen budgetbelastenden Instrumenten.

[1]) Z. B.: Institute for International Economics: „Promoting World Recovery. A Statement on Global Economic Strategy by 26 Economists", Washington 1982. Blanchard, Dornbusch, Drèze, Giersch, Layard, Monti: „Employment and growth in Europe", 1985. Institute for International Economics (F. Bergsten): „Statement on the Global Crisis by 33 Economists", Washington 1987. P. Krugman: „Adjustment in the World Economy", London-New York 1987. – [2]) Kommission der EG: Jahreswirtschaftsberichte 1986 und 1987. Mehrere Erklärungen des EPC der OECD, Statements des TUAC (Trade Union Advisory Committee to the OECD), mehrere Jahre. IMF-Symposium: „Fiscal Policy, Economic Adjustment and Financial Markets", Milano 1988.

Das mag als überraschend breite gemeinsame Basis erscheinen. In den Einzelheiten der praktischen Ausformulierung erweisen sich solche Leitlinien jedoch als ziemlich unverbindlich. Bemerkenswert erscheint, daß Elemente, die man früher als keynesianisch angesprochen hätte, in solchen Strategien Platz finden (internationale Nachfrageanpassung, Devisenmarktinterventionen).

Nationale Konzepte

In der geschilderten Landschaft ist es nicht verwunderlich, daß die Gewichtungen wirtschaftspolitischer Ziele und Instrumente in Grundsatzerklärungen der nationalen Wirtschaftspolitik voneinander abweichen mögen. Die Distanz zwischen diesen Grundsätzen und der jeweiligen wirtschaftspolitischen Praxis ist im allgemeinen jedoch eher noch größer. In kaum einem Land werden monetaristische oder radikalmarktwirtschaftliche Grundsätze ohne Konzessionen an Interventionismen und Nachfragebeeinflussung verwirklicht. Umgekehrt enthalten nahezu alle praktischen wirtschaftspolitischen Konzepte der jüngsten Zeit mehr oder minder ausgeprägte Deregulierungsbemühungen.

Wirtschaftspolitik verspricht dann relative und sichtbare Erfolge, wenn die auf nationaler Ebene zur Verfügung stehenden Instrumente koordiniert eingesetzt werden können und wenn nicht strukturelle Entwicklungsengpässe (strukturelle Budgetungleichgewichte, strukturelle Mängel der internationalen Wettbewerbsfähigkeit) vorliegen, die sich einer kurzfristigen wirtschaftspolitischen Therapie entziehen.

Im Rahmen eines so knapp bemessenen Beitrags kann nicht versucht werden, Aufwand und Ertrag wirtschaftspolitischer Konzepte auch nur annähernd zueinander in Beziehung zu bringen. Ja es verbietet sich schon allein eine adäquate Beschreibung der eingesetzten Instrumente und der in Frage kommenden strukturellen Merkmale.

Erst recht kann daher ein empirischer Befund, der sich auf die Ebene der Finanzpolitik allein konzentriert – und dabei notwendigerweise die Geld-, Einkommens- und Strukturpolitik außer Acht läßt –, keineswegs zu abschließenden Urteilen führen. Wenn eine solche Sachverhaltsdar-

stellung hier dennoch riskiert wird, dann deshalb, weil in der vulgärökonomischen Diskussion entsprechende wirtschaftspolitische Konzepte sehr wohl eine Rolle spielen. Da werden etwa Zusammenhänge zwischen der Höhe der Steuerbelastung (oder deren Zunahme) und dem Wirtschaftswachstum hergestellt oder – von einer anderen Schule – Saldenänderungen der öffentlichen Haushalte als wachstumsbeeinflussend eingestuft. Etwas höher entwickelt ist da schon die Hypothese, daß von einer wachsenden Belastung der öffentlichen Haushalte mit Zinsaufwand für die Staatsschuld negative Wachstumswirkungen ausgehen könnten.

Eine auf Exaktheit Anspruch erhebende Analyse müßte sich auch über verzögerte Wirkungszusammenhänge Rechenschaft geben. Hier werden synchrone mittelfristige Zusammenhänge unterstellt. Immerhin würden damit zumindest kurzfristige Lags abgedeckt.

Von der Veränderung des Nettofinanzierungsbedarfs der öffentlichen Haushalte zwischen 1980 und 1987 her lassen sich expansive und restriktive Grundtendenzen unter den OECD-Ländern unterscheiden. Zur Gruppe jener Staaten, in denen sich der Finanzierungsbedarf der öffentlichen Haushalte relativ zum BIP deutlich vergrößert hat, zählen Österreich, Italien, Frankreich, die Niederlande, Kanada, Norwegen und die USA. Restriktiv, d. h. mit einem Abbau der Defizite oder der Bildung von Überschüssen im Finanzierungssaldo, erscheinen Schweden, Dänemark, Japan und – bescheidener – Belgien, Großbritannien und Deutschland.

Nun kann man sich fragen, ob zwischen der Veränderung des Budgetsaldos und der Veränderung der Abgabenquote ein (negativer?) Zusammenhang besteht. Die Beispiele Dänemarks und Schwedens auf der einen Seite, jene Norwegens und – mit Einschränkungen – Österreichs lassen das vermuten. Auch wenn die meßbaren Zusammenhänge ziemlich lose sind, ist jedenfalls der Schluß zulässig, daß (gleichzeitig, über einen mittleren Zeitraum) eher jene Staaten zu einem besseren Gleichgewicht ihrer öffentlichen Haushalte gefunden haben, die einen Anstieg der Abgabenquote in Kauf genommen haben. Dies

Indikatoren der öffentlichen Finanzen 1980 bis 1987

	Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte[1]			Nettozinsaufwand der öffentlichen Haushalte			Finanzierungssaldo ohne Zinsen	Abgabenquote			Durchschnittliches Wirtschaftswachstum real
	1980	1987	Veränderung in Prozentpunkten	1980	1987	Veränderung in Prozentpunkten		1980	1987	Veränderung in Prozentpunkten	
	in % des BIP			in % des BIP				in % des BIP			in %
USA	−1'3	− 2'5	−1'2	2'0	2'3	+0'3	− 0'9	29'5	30'1	+0'6	2'6
Japan	−4'4	− 0'3	+3'1	3'1	4'5	+1'4	+ 4'5	25'5	29'3	+3'8	3'8
Kanada	−2'8	− 4'4	−1'6	4'9	8'2	+3'3	+ 1'7	31'6	34'7	+3'1	3'0
BRD	−2'9	− 1'7	+1'2	0'4	2'9	+2'5	+ 3'7	38'0	37'0	−1'0	1'5
Frankreich	+0'2	− 2'3	−2'5	1'0	2'9	+1'9	− 0'6	42'5	45'1	+3'2	1'4
Großbritannien	−3'5	− 1'7	+1'8	3'2	4'4	+1'2	+ 3'0	35'3	37'6	+2'3	3'6
Italien	−8'0	−10'8	−2'8	5'4	7'9	+2'5	− 0'3	30'0	35'9	+5'9	1'9
Österreich	−1'7	− 4'7	−3'0	1'7	4'0	+2'3	− 0'7	41'2	41'4	+0'2	1'5
Belgien	−9'2	− 7'1	+2'1	4'4	10'8	+6'4	+ 8'5	43'6	46'4	+2'8	1'0
Dänemark	−3'3	+ 1'9	+5'2	0'5	8'2	+7'7	+12'9	45'5	51'3	+5'8	2'1
Finnland	+0'2	− 1'3	−1'8	0'5	1'6	+1'1	− 0'7	33'3	38'5	+5'2	2'9
Niederlande	−4'0	− 6'3	−2'3	2'7	6'1	+3'4	+ 1'1	45'8	46'9	+1'1	1'3
Norwegen	+6'0	+ 4'2	−1'8	0'6	5'2	+4'6	+ 2'8	47'1	45'6	−1'5	3'2
Schweden	−3'7	+ 3'7	+7'4	−0'4	6'6	+7'0	+14'4	49'4	54'7	+5'3	1'8

[1]) General government financial balance: + = Vergrößerung des Überschusses oder Verringerung des Defizits.

Quelle: OECD National Accounts Statistics, Public Revenue Statistics, Economic Outlook, mehrere Jahrgänge.

erlaubt noch nicht unmittelbar ein Urteil über die Steuerpolitik, weil ein Anstieg der Steuerquote und eine Steigerung der Aufkommenselastizität der Abgaben bei einer diskretionären Senkung der Steuertarife denkbar wären. Erst recht ist damit noch nichts über adäquate Steuerstrukturen (Haushalts-, Unternehmersteuern, Umsatz- und Verbrauchsabgaben) ausgesagt.

Die Veränderung des Saldos der öffentlichen Haushalte wird durch den Zwang mitverursacht, bestehende Staatsschulden zu verzinsen. Bei einem Anstieg des Zinsniveaus oder bei rasch wachsender Staatsschuld treten zunehmende Belastungen der öffentlichen Haushalte auf, die Einkommenstransfers an (in- und ausländische) Kreditgeber darstellen und denen in der Diskussion ein unterdurchschnittlicher Nachfragemultiplikator und damit wachstumsdämpfende Wirkung zugeschrieben wird. Solche direkten Zusammenhänge lassen sich im internationalen Querschnitt nicht nachweisen: Länder mit rasch steigendem relativen Verzinsungsaufwand konnten dennoch ihre Budgetsalden nennenswert verbessern und erlitten keine auffälligen Wachstumseinbußen (Schweden, Dänemark), ebenso gibt es aber solche, die einen unterdurchschnittlich steigenden Zinsaufwand nicht nutzen konnten, um ihren Budgetsaldo zu verbessern (USA, Frankreich). Zusammenhänge mit unterschiedlichen Wachstumsraten sind noch weniger nachweisbar, was – wohlgemerkt – noch nicht als Widerlegung der Hypothesen aufgefaßt werden kann.

Erwartungsgemäß ist daher auch ein direkter Zusammenhang zwischen dem um den Zinsaufwand bereinigten Budgetsaldo der öffentlichen Haushalte und dem Wachstum weder positiv noch negativ mit bloßem Auge erkennbar.

Das Argument gewinnt allerdings mehr Gewicht, wenn man untersucht, wieviel von der Veränderung der Abgabenquote von der Veränderung des Zinsaufwands absorbiert wurde. Hier zeigt sich einerseits eine positive Korrelation, die man so deuten könnte, daß hohe Verzinsungsbedürfnisse eine Anhebung der Steuern auslösen; andererseits auch, daß in jenen Ländern, in denen große Teile der zusätzlichen

Finanzmittel für die Verzinsung gebunden waren, offenbar das Wachstum gelitten haben dürfte (Österreich, Deutschland, Niederlande, Belgien). Dies scheint im Widerspruch zur in der Literatur (Barro) diskutierten These, daß die Art der Finanzierung der Staatsausgaben (auf dem Kredit- oder Steuerweg) langfristig irrelevant sei, zu stehen.

Die hier dargelegte empirische Evidenz läßt keinen anderen Schluß zu als den, daß triviale Zusammenhänge, die die wirtschaftspolitische Debatte gelegentlich bestimmen, so einfach nicht haltbar sind. Die reduzierte Form solcher Denkmodelle verstellt den Blick (sei er vulgär-keynesianisch oder vulgär-neoklassisch verklärt) auf mindestens ebenso gewichtige Zusammenhänge mit dem außenwirtschaftlichen und währungspolitischen Regime, den einkommenspolitischen Leitlinien und der Anpassungsfähigkeit institutionelle und realwirtschaftlicher Strukturen.

Die vorgelegten Daten können daher als Warnung vor Saldenfetischismus als Grundlage wirtschaftspolitischer Konzepte aufgefaßt werden. Sie bedeuten in bezug auf die öffentlichen Haushalte: die Strukturen der Einnahmen- und Ausgabenseite so zu verändern, daß höhere gesamtwirtschaftliche Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit resultieren, kann wichtiger sein als die bloße Veränderung des Finanzierungssaldos mit welchen Mitteln immer.

Das finnische Wirtschaftswunder

Attraktiver und zielführender mag es scheinen, aus den augenscheinlichen Erfolgen anderer Volkswirtschaften zu lernen. Wurde in der internationalen Berichterstattung in den siebziger Jahren nicht selten das österreichische wirtschaftspolitische Konzept hervorgehoben – so lange, bis man sich auch in Österreich entschloß, über die Elemente dieses Konzepts nachzudenken und sie logisch zu ordnen –, so erstaunt in den achtziger Jahren das Beispiel Finnlands in den wirtschaftspolitischen Analysen.

Finnland gelang es in diesem Jahrzehnt nicht nur, jährlich um rund 1½ Prozentpunkte rascher zu wachsen als der Durchschnitt Westeuropas, es vermochte auch seine Wachstumsrate gegenüber den siebziger

Das finnische Wirtschaftswunder

	1973 bis 1979	1979 bis 1987
Reales BIP		
Durchschnittliche Veränderung in %	+ 2'4	+3'2
Relativ zu OECD-Europa in Prozentpunkten	*0*	*+1'4*
Arbeitslosenrate		
Durchschnitt	4'2	5'1
Relativ zu OECD-Europa in Prozentpunkten	*– 0'6*	*–4'7*
Verbraucherpreise		
Durchschnittliche Veränderung in %	+12'8	+8'8
Relativ zu OECD-Europa in Prozentpunkten	*+ 1'4*	*+0'5*
Effektiver Wechselkurs		
Durchschnittliche Veränderung in %	– 2'2	+0'6
Leistungsbilanz in % des BIP		
Durchschnitt	– 2'5	–1'2
Relative Arbeitsstückkosten[1])		
Durchschnittliche Veränderung in %	+ 1'2[2])	+0'7
Relative Exportpreise für Industriewaren[1])		
Durchschnittliche Veränderung in %	+ 2'7[2])	+0'6
Anteil an den Exporten der OECD		
Durchschnittliche Veränderung in %	+ 1'7	+1'0
Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte in % des BIP		
Durchschnittliche Veränderung in %	– 5'3	–1'7
Abgabenquote in % des BIP		
Durchschnittliche Veränderung in %	– 0'2	+4'9

[1]) Im Verhältnis zu den Handelspartnern, in einheitlicher Währung. – [2]) 1970 bis 1979.

Quelle: Diverse Statistiken der OECD, eigene Berechnungen.

Jahren signifikant zu steigern, was im OECD-Raum ziemlich einmalig ist. Die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen wurden in Finnland in den siebziger Jahren deutlich anders gesetzt als etwa in Österreich: Weichwährungspolitik führte einerseits zu überdurchschnittlicher Inflation und konnte andererseits eine relative Verteuerung der Produktionskosten nicht vermeiden, die Fiskalpolitik verhielt sich konjunkturell ziemlich abstinent, gelegentlich prozyklisch. Die Steuerbelastung wurde demnach praktisch konstant gehalten.

In den achtziger Jahren schwenkte die Wirtschaftspolitik graduell zu einer stärker stabilitätsorientierten Haltung, die Preis- und Kostenstei-

gerungen paßten sich besser dem internationalen Rahmen an. Die öffentlichen Haushalte fungierten weiterhin kaum als Nachfragestütze, der Budgetkonsolidierungsprozeß wurde bei steigender Steuerbelastung fortgesetzt.

In beiden Perioden gewann Finnland deutlich Marktanteile auf den internationalen Märkten, darüber hinaus erwarb die finnische Großindustrie nennenswerten Einfluß auf Kapazitäten in Schweden und im übrigen Westeuropa. Die Investitionsquote sank in den achtziger Jahren ähnlich wie in Westeuropa, blieb aber wie vorher auf einem weit überdurchschnittlichen Niveau.

Viel deutet darauf hin, daß zu den auffallenden Erfolgen der finnischen Wirtschaft nicht in erster Linie besonders günstige gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen oder ein Konzept, das sich etwa monetaristisch-neoklassisch oder keynesianisch etikettieren ließe, beigetragen haben, sondern eine konsequente und durchgreifende Strukturveränderung der traditionell stark binnen- und ostorientierten Industrie. Dies ergab jedenfalls eine Studie[3]), die mein Institut Ende des letzten Jahres veröffentlicht hat und in der auch wenig Anhaltspunkte für besonders effektive industriepolitische Maßnahmen gefunden werden konnten. Weder erschien das Subventionsniveau besonders hoch noch das Niveau der Steuerbelastung der Unternehmen besonders niedrig. Entscheidend scheint gewesen zu sein, daß eine Reihe von größeren Unternehmen in internationale Größenordnungen vordrang, wobei sie ihre traditionelle Produktpalette verbreiterten und den Verarbeitungs- und Technologiegrad bedeutend anhoben.

Wir konnten dies auf wenig anderes als auf unternehmerische Strategien zurückführen, wobei wir allerdings meinen, daß dafür ein wirtschaftspolitisches Klima der Sicherheit und Zuversicht, das Freisein von Innovationshindernissen und Investitionswiderständen sowie die Bereitschaft zu Neuem, auch auf der Seite der Bevölkerung und der Arbeitnehmer, eine Voraussetzung gewesen sein muß.

[3]) C. Pichl, P. Szopo: „Industrieentwicklung und Wirtschaftspolitik in Skandinavien und in Österreich", Wifo-Gutachten (im Auftrag des Bundesministeriums für öffentliche Wirtschaft und Verkehr), Wien 1987.

Hans Seidel

Dr. Kramer demonstrierte in seinem Vortrag, daß die wirtschaftlichen Erfolge oder Mißerfolge einzelner Länder nicht immer bestimmten mikro- oder makroökonomischen Strategien zugeordnet werden können. Das ist eine wichtige Feststellung aus kompetentem Mund. Seit Mitchell gehört es zur Tradition der Wirtschaftsforschung, zu überprüfen, wie weit bestimmte Theorien durch die empirische Erfahrung bestätigt werden. Diese Aufgabe ist umso wichtiger geworden, als sich die ökonomische Theorie zu einer axiomatischen Wissenschaft mit einer schmalen und oft nicht diskutierten empirischen Basis zu entwikkeln scheint.

Die Ausführungen von Dr. Kramer dürfen meiner Ansicht nach freilich nicht so verstanden werden (und ich glaube, er möchte sie auch nicht so verstanden wissen), als ob es keine Rolle spielte, welche Wirtschaftspolitik ein Land betreibt und es allein auf die vielzitierten „wirtschaftlichen Akteure" ankomme. Ich hielte das für umso bedenklicher, als es in Österreich an umfassenden und konsistenten gesamtwirtschaftlichen Konzepten mangelt und die Neigung besteht, pragmatisch vorzugehen. Die Formulierung solcher Konzepte wird dem ökonomischen Untergrund überlassen, was den Vorteil hat, daß man sich mit ihnen nicht auseinanderzusetzen braucht. Unter diesem Gesichtspunkt wäre etwa ein Vergleich mit Schweden nützlich gewesen, nicht etwa, weil sich die schwedische Wirtschaftspolitik auf Österreich übertragen ließe, sondern weil dort noch der Zusammenhang zwischen wirtschafts- und sozialpolitischen Zielen, Strategien und Maßnahmen der Politik sowie Erfolge und Mißerfolge sichtbar werden.

Meiner Ansicht nach sprechen mehrere Gründe dafür, daß die österreichische Wirtschaftspolitik ihre Ziele und Methoden überdenkt und zu einem gesamtwirtschaftlichen Konzept verdichtet:

a) Der Austro-Keynesianismus ist im Laufe der achtziger Jahre sanft entschlummert. Damit wurden nicht nur überzogene Ansprüche auf

makroökonomische Steuerung aufgegeben. Auch die makroökonomische Problemanalyse verkümmert. Es wird nicht mehr gefragt, warum die österreichische Wirtschaft so langsam wächst und wieso trotz „Kriechspur" die Leistungsbilanz gerade noch ausgeglichen ist und daher so gut wie kein außenwirtschaftlicher Expansionsspielraum besteht.

b) Das österreichische sozioökonomische System weist charakteristische Merkmale auf, die in der Zweiten Republik entwickelt wurden, und die sich, wenngleich in modifizierter Form, bis in die Gegenwart erhalten haben. Dazu gehört der hohe Anteil öffentlichen Eigentums in der Wirtschaft, die Konfliktregelung durch die Sozialpartner und ihre maßgebliche Einbindung in die wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozesse, die Zentralität und Solidarität der Lohnpolitik und anderes mehr. Können diese Merkmale erhalten und gegebenenfalls mit neuen Inhalten ausgestattet werden? Der Weg vom Neokorporatismus zur pluralistischen Demokratie scheint sich auch in Österreich abzuzeichnen.

c) Das Verhältnis von Makro- zu Mikropolitik muß neu überdacht werden. Die OECD spricht von einem neuen Konzept der österreichischen Wirtschaftspolitik, in dem die mittelfristige Budgetkonsolidierung und die Notwendigkeit von Strukturanpassungen betont werden. Kann man daraus schließen, daß sich auch in Österreich die Makropolitik künftig ausschließlich auf die Herstellung stabiler Rahmenbedingungen beschränken wird und daß die Mikropolitik hauptsächlich unter dem Motto „Mehr Markt und weniger Staat" stehen wird? Diese Frage ist nicht zuletzt deshalb wichtig, weil sie die Haltung Österreichs zur EG mitbestimmt. Es sind nicht nur Neutralitätsbedenken, sondern auch Vorbehalte gegenüber marktwirtschaftlichen Lösungen, die wichtige Gruppen dieses Landes veranlassen, Distanz zur EG zu wahren.

Ich verkenne nicht die Schwierigkeiten, die der Formulierung und Realisierung einer gesamtwirtschaftlichen Konzeption entgegenstehen: Postmaterielle Werte gewinnen auch hierzulande an Bedeutung und

lassen sich offenbar leichter politisch durchsetzen als anderswo; die Fragmentierung der Gesellschaft wird größer und läßt nur noch beschränkt solidarische Lösungen zu; es gehört zum Wesen der Koalitionsregierung, daß sie sich leichter über Maßnahmen als über ihre Begründung einigen kann. Dennoch hielte ich einen solchen Versuch der Standortbestimmung der Wirtschaftspolitik für sinnvoll und notwendig. Ein gewisses Modell hierzu könnten die wirtschaftlichen Analysen und Studien sein, die von der EG-Kommission in Zusammenhang mit der Vollendung des Binnenmarktes erstellt wurden. Die kürzlich veröffentlichte zusammenfassende Studie „The Economics of 1992" macht deutlich, was von der Mikropolitik erwartet werden darf (Wohlfahrtsgewinne infolge dynamischer Konkurrenz, die durch die Aufhebung der materiellen, technischen und fiskalischen Schranken ausgelöst wird) und welche Aufgaben primär von der Makropolitik geleistet werden müssen (Ausweitung der Beschäftigung).

Gunther Tichy

Sechs Thesen zur Bewältigung der Wachstumsprobleme aus österreichischer Sicht

Das Referat von Kollegen Kramer hat gezeigt, daß der Königsweg zur Bewältigung der Wachstumsprobleme auch im Ausland nicht gefunden werden konnte. Ich werde daher weniger ins Ausland als – in guter österreichischer Tradition – in die österreichische Vergangenheit zurückblicken und unsere eigenen Erfahrungen analysieren, die Erfahrungen aus der Zeit, als wir noch keine Wachstumsprobleme hatten. Ich werde dabei stark vereinfachen und der Kürze halber meine Überlegungen in 6 Thesen zusammenfassen.

These 1: Die Erfahrungen des Auslands bei der Bewältigung von Wachstumskrisen sind keineswegs besser als die österreichischen.

Die folgende Übersicht zeigt die Verwirklichung von 5 heute als wichtig erachteten wirtschaftspolitischen Zielen: Wirtschaftswachstum, Beschäftigungsgrad, Preisstabilität, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und – weniger als Ziel, denn als oft gezahlten Preis für die Zielerreichung – das Defizit des öffentlichen Sektors. Je besser die jeweiligen Ziele erreicht werden, desto weiter außen liegen die Punkte, desto größer sind die Fünfecke, die durch ihre Verbindungslinien gebildet werden. Auch ohne Kenntnis der jeweiligen Gewichtung der Ziele (durch Bevölkerung oder Wirtschaftspolitiker) läßt sich das österreichische Ergebnis mit dem schwedischen vergleichen; praktisch alle Punkte Österreichs liegen weiter außen, die österreichischen Ergebnisse sind also eindeutig besser. Ob die deutschen und die finnischen Ergebnisse dagegen besser sind als die österreichischen, hängt von der Gewich-

tung der Ziele ab: Deutschland erreichte das Beschäftigungsziel weniger gut, das Wachstumsziel gleich gut, die anderen besser. Finnland hatte etwas mehr Wachstum, geringere Budgetdefizite, alle anderen Ziele erreichte es schlechter als Österreich. Der oft zitierte – auch von Kollegen Kramer erwähnte – Erfolg der finnischen Wirtschaftspolitik schrumpft also bei genauerer Betrachtung deutlich zusammen; wenn man nicht Budgetsanierung und Wirtschaftswachstum sehr hoch bewertet, waren die österreichischen Erfolge besser. Ob Deutschland bessere Erfolge erzielte als Österreich ist diskutabel, eindeutig ist es keineswegs. Ich würde behaupten, daß die unterschiedliche Zielerreichung in Österreich und Deutschland tatsächlich die unterschiedliche Gewichtung der Ziele spiegelt. In diesem Sinn war die österreichische Wirtschaftspolitik mit einem höheren Grad an Vollbeschäftigung genauso erfolgreich wie die deutsche mit ihrer stärkeren Betonung des Preisstabilisierungsziels, und beide waren erfolgreicher als die der anderen Vergleichsländer.

These 2: Das Erfolgsgeheimnis Österreichs war die Verbindung von Austro-Keynesianismus und Korporatismus.

Die gute Entwicklung der österreichischen Wirtschaft in den siebziger Jahren war der Verbindung von Austro-Keynesianismus und Korporatismus zu danken. Austro-keynesianische Wirtschaftspolitik war die eigenständige Kombination von Verstetigung wichtiger Entscheidungsgrundlagen von Unternehmen und Konsumenten (siehe dazu Tichy 1984), ein Konzept, das sehr viel später in den USA als Angebotspolitik wieder erfunden wurde, mit traditioneller Nachfragesteuerung. Dieses System wurde in Österreich schon in den fünfziger Jahren allmählich entwickelt und bewährte sich insbesondere bei der Bekämpfung der Ölkrise in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre. Die österreichische Politik des Austro-Keynesianismus stand in enger Verbindung mit dem Korporatismus, der Beteiligung der Sozialpartner in der Wirtschaftspolitik, insbesondere in der einkommenspolitischen Selbstverwaltung, einem Konzept, das sich auch anderswo bewährt hat, weil es zu einer rascheren und reibungsloseren Anpassung der Preise und Löhne führt (siehe dazu Bruno/Sachs 1985, Bean/Layard/Nickell 1986).

Im Lichte der Ausführung von Kollegen Kramer läßt sich das österreichische Erfolgsgeheimnis allgemeiner formulieren:

These 3: Wirtschaftspolitik ist immer dann erfolgreich, wenn sie ein in sich konsistentes Konzept („wirtschaftspolitisches Regime") über längere Zeit hinweg durchhält.

Das Referat von Kramer hat deutlich gezeigt, daß erfolgreiche Wirtschaftspolitik mit Budgetdefiziten und Budgetüberschüssen, mit steigenden und sinkenden Steuerquoten, mit und ohne Subventionen erfolgreich sein kann. Aber – so füge ich hinzu – sie kann es nicht sein mit jeder beliebigen Kombination dieser Elemente und schon gar nicht mit laufend wechselnden Kombinationen. Unternehmer und Arbeitnehmer müssen sich auf bestimmte Konzeptionen einstellen können; wenn sie wissen, was sie erwartet, können sie mit verschiedenartigen Situationen fertig werden, indem in verschiedenen Institutionen verschiedene Absicherungsinstrumente gebildet werden. Mit laufend wechselnden Anforderungen konfrontiert, von einer „stop go policy" zu laufenden Anpassungen gezwungen, müssen sie resignieren. Die Vorhersehbarkeit, die Konsequenz der Wirtschaftspolitik aber ist das, was Österreich in den sechziger und siebziger Jahren und Finnland in den achtziger Jahren gemeinsam haben. Stetigkeit des wirtschaftspolitischen Regimes (nicht der einzelnen Maßnahmen!) ist doch eher die Ausnahme als die Regel, im internationalen wie im historischen Vergleich.

These 4: Meist tendiert die Wirtschaftspolitik dazu, die jeweiligen Lehrbuchtheorien der Vergangenheit umzusetzen.

Statt maßgeschneiderte Konzepte zu erarbeiten und dann so lange durchzuhalten, als nicht grundlegend neue Bedingungen ein neues Regime erfordern, hält sich die Wirtschaftspolitik gerne an Moden, wie sie die einfacheren Lehrbücher spiegeln. Die einfacheren Lehrbücher aber haben es an sich, daß sie eher die Theorie des vergangenen Jahrzehnts vermitteln – in der Formulierung eines bekannten Lehrbuchs: „Bei der Auswahl der für bestimmte Entwicklungsrichtungen repräsen-

tativen Beiträge waren Kompromisse unumgänglich, die aus der Verpflichtung einer Lehrbuchdarstellung resultieren. Aus diesem Grunde bleiben Konjunkturmodelle, die auf der Basis der ‚Neuen Makroökonomik' konzipiert sind, ausgeschlossen" (Assenmacher 1984, viii).[1]) Daraus resultiert zwangsläufig, daß die angewandte Wirtschaftspolitik der Theorie und – wenn sich diese mit den Problemen ihrer Zeit beschäftigt – auch den Problemen um etwa ein Jahrzehnt nachhinkt. Übersicht 2 versucht das in vereinfachter Form für die Zeit seit dem zweiten Weltkrieg darzustellen.

International war die Wirtschaftspolitik der sechziger Jahre durch die keynesianische Theorie der fünfziger Jahre geprägt, die mit den Problemen dieser Zeit, Übernachfrage und Inflation, nicht zurechtkam. Die dafür geeigneten Vorschläge der Theorie – des Monetarismus – wurde in den siebziger Jahren in die Praxis umgesetzt, als die Wirtschaft durch Strukturprobleme und den großen Schock der Ölkrise geprägt war. Die Weiterentwicklung der monetaristischen Theorie zur „Neuen Klassischen Makroökonomik" und zur Politikineffektivitätshypothese prägte die internationale Politik der achtziger Jahre und trug zur weltweiten Arbeitsloskeit erheblich bei. Die neueste Theorie hat zur Bekämpfung der gegenwärtigen Probleme des Nachfragemangels und der Strukturprobleme ein modifiziertes kenyesianisches Instrumentarium der mittelfristig orientierten Nachfragesteuerung, des ursachenadäquaten Einsatzes und der internationalen Koordinierung der Konjunkturpolitik entwickelt (siehe dazu etwa Buiter/Miller 1983, Bruno/Sachs 1985, Blanchard/Dornbusch/Layard 1986). Neuere empirische Untersuchungen kommen übereinstimmend zur Erkenntnis, daß die gegenwärtige Arbeitslosigkeit überwiegend nachfragebedingt ist und daher durch eine international koordinierte Politik der Nachfragebelebung bekämpft werden müßte (siehe dazu insbesondere die Beiträge der Sondernummer der Zeitschrift „Economica" sowie Coen/Hickman 1987).

[1]) Die ausgeschlossenen Modelle waren zum Zeitpunkt des Erscheinens des Lehrbuchs gut ein Jahrzehnt alt.

These 5: Die österreichische Konjunkturpolitik der sechziger und siebziger Jahre war im Gegensatz zu These 4 tatsächlich ein maßgeschneidertes und in sich konsistentes Konzept.

Die österreichische Wirtschaftspolitik paßte genau auf die Probleme der siebziger Jahre und wurde bei Aufrechterhaltung der Grundprinzipien den wechselnden Bedürfnissen geschickt angepaßt. Das heißt nicht, daß es dabei nicht Betriebsunfälle gegeben hätte; zeitweise war die Budgetpolitik zu expansiv, zeitweise die Lohnpolitik, die Geldpolitik konzentrierte sich zu stark auf Nominalzinssätze, und die Strukturpolitik fehlte überhaupt oder konzentrierte sich auf Strukturerhaltung. Aber diese Mängel konnten am positiven Gesamtkonzept und an der Konsistenz über zweieinhalb Jahrzehnte hinweg nichts ändern. Bedauerlicherweise wurde die Konzeption dieser Politik aber bereits in den späten siebziger Jahren aufgegeben (siehe dazu Tichy 1988), obwohl sie – ergänzt durch strukturpolitische Ansätze, die derzeit bereits existieren – auf die gegenwärtigen Probleme weiterhin gut gepaßt hätte. Es ist eine historische Tragik, daß die österreichische Wirtschaftspolitik der mittelfristig orientierten Nachfragesteuerung mit starken Verstetigungselementen gerade zu dem Zeitpunkt aufgegeben wurde, als sie international wiederentdeckt wurde: Wie der „Economist" erst jüngst feststellte, dominiert an den führenden amerikanischen Universitäten neuerdings ein modifizierter (mittelfristig orientierter) Neo-Keynesianismus; die deutsche Lehre hinkt dieser Entwicklung bekanntlich nach, Österreich verhält sich diesbezüglich derzeit bedauerlicherweise „antizyklisch".

These 6: Trotz ihrer im internationalen Vergleich beachtlichen Erfolge wäre auch die österreichische Wirtschaftspolitik verbesserungsfähig gewesen.

- Sie hätte durch eine effiziente Strukturpolitik ergänzt werden müssen, insbesondere hätte die Dezentralisierung der verstaatlichten Industrie bereits zu einem Zeitpunkt in Angriff genommen werden müssen, als hierzulande noch die Fusionierung hoch im Kurs stand.

- Der Übergang von einer Politik der Investitionsförderung zu einer der Innovationsförderung hätte sehr viel früher eingeleitet und auch sehr viel stärker forciert werden müssen, als es derzeit der Fall ist.

- Ohne Verzicht auf eine grundsätzlich nachfragegesteuerte Budgetpolitik (in beide Richtungen) hätte dem Grundsatz der öffentlichen Sparsamkeit durch Reformen der großen Defizitträger (Sozialversicherung, ÖBB, Agrarsubventionen, Wohnbau) erheblich mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden müssen.

- Auch hätten die Bemühungen um eine Internationalisierung der österreichischen Wirtschaft, die Gründung von ausländischen Vertriebsfirmen und von ausländischen Produktionseinrichtungen forciert und nicht behindert werden müssen.

Noch viel mehr als in den siebziger Jahren wäre die gegenwärtige Wirtschaftspolitik verbesserungsbedürftig, die die einheitliche Konzeption der sechziger und siebziger Jahre aufgegeben hat (Verstoß gegen These 3) und „pragmatisch" teils wechselnden Zielsetzungen nachjagt, teils den (Angebots)Konzeptionen zuneigt, die sich im Ausland als wenig zielführend erwiesen haben. Zusätzlich zu den bereits angeführten Verbesserungsvorschlägen stelle ich folgende weitere Punkte zur Diskussion:

- Rückkehr zu den Grundprinzipien des Austro-Keynesianismus, wie sie weiter vorne besprochen wurden;

- Verbesserung bzw. Wiederaufnahme des laufenden wirtschaftspolitischen Dialogs zwischen Regierung, Sozialpartnern und Wissenschaft;

- Aufgabe der Politik der Pseudobudgetsanierung als Selbstzweck durch budgettechnische Tricks (Umschichtung von Förderungen, Auslagerungen aus dem Budget, „Verkauf" von Eigentum an andere Teile der öffentlichen Hand im weiteren Sinn) und Forcierung des öffentlichen Sparens durch grundlegende Reformen bei Beibehaltung einer grundsätzlich antizyklischen Gestaltung der Budgetpolitik

(Senkung des Defizits in Perioden guter Konjunktur, Sistierung des Defizitabbaus in Perioden schwacher Konjunktur);

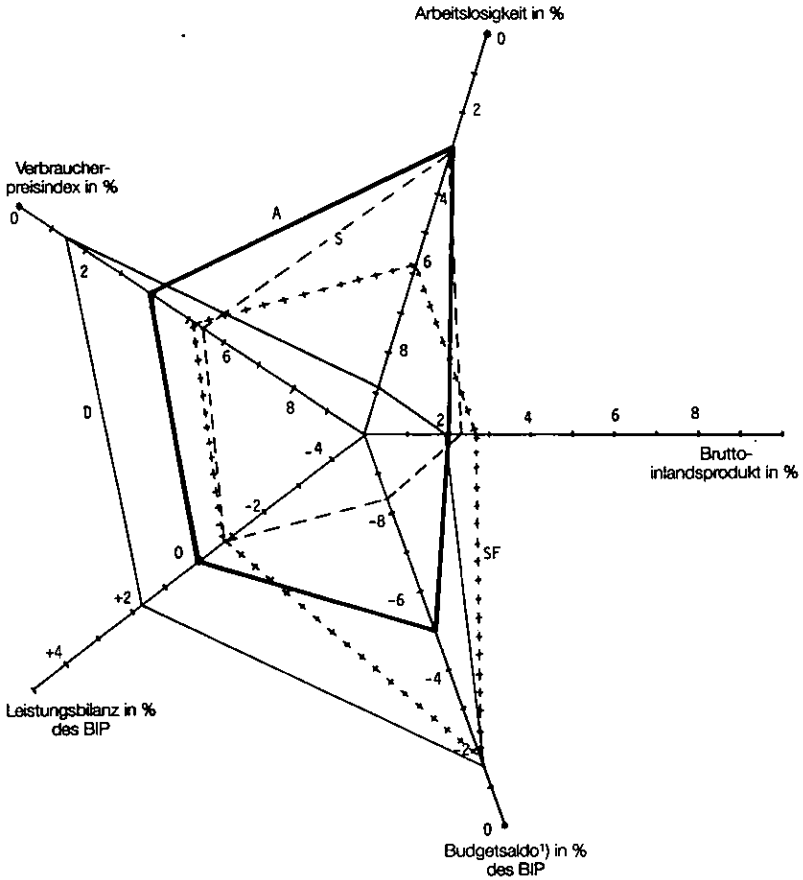
- eigenständige Wechselkurspolitik mit schwächerer Aufwertung, ohne die Hartwährungspolitik als solche in Frage zu stellen;

- bessere Planung und größere Konsistenz der Maßnahmen: Als eines von vielen Beispielen sei dafür die gegenwärtige Steuerreform gewählt. Der Verzicht auf die Besteuerung des 13. und 14. Gehalts, die bei höheren Einkommen absolut viel mehr ausmacht als bei niedrigen, führt dazu, daß die Grenzsteuersätze für Spitzeneinkommen in Österreich um ein Fünftel niedriger liegen werden als in der Bundesrepublik Deutschland; der Verzicht auf die Besteuerung von Abfertigungen und die minimale Besteuerung der Zinsen begünstigt das arbeitslose Einkommen massiv gegenüber dem Leistungseinkommen; die Steuerfreiheit der Zulagen, die ja bloß für besonders schwere, schmutzige und gesundheitsgefährdende Arbeit gewährt werden, subventioniert letztlich die Unternehmen, in denen man sich nicht bemüht, bessere Arbeitsbedingungen zu schaffen. Weiters: Die Ersetzung der vorzeitigen Abschreibung durch den Investitionsfreibetrag begünstigt kurzlebige Anschaffungen gegenüber langfristigen Investitionen, die Beibehaltung der Gewerbesteuer bei erheblich gesenkten Körperschaftsteuersätzen diskriminiert kleine und mittlere Unternehmen (deren Einkommens- und Gewerbesteuerbelastung nun relativ höher sein wird) und zwingt zu kontraproduktiven Umwandlungen von Einzelfirmen und Personengesellschaften in Kapitalgesellschaften.

Zusammenfassend: Von den letzten beiden Jahren abgesehen, die wegen der Sanierungskrise der verstaatlichten Industrie nicht ganz typisch waren, scheint sich im Getriebe der österreichischen Wirtschaft nicht mehr Sand zu befinden als in dem der ausländischen; aber es ist im Laufe der achtziger Jahre erheblich mehr Sand in das österreichische Getriebe gekommen, und es wäre zweckmäßig, sich der Serviceeinrichtungen zu bedienen, die das Getriebe früher besser instandgehalten haben.

Indikatoren der Wirtschaftspolitik 1982/1987

Übersicht 1



Österreich

Bundesrepublik Deutschland

Schweden

Finnland

¹) 1982/1986.

Übersicht 2

Zeitperiode Probleme	Theorie	Politik
Fünfziger Jahre	Keynesianismus	
Sechziger Jahre Übernachfrage Inflation	Monetarismus Regelbindung	Neoklassische Synthese (Bastardkeynesianismus) Nachfragesteuerung
Siebziger Jahre Strukturprobleme	Neue Klassische Makroökonomie (NCM) – rationale Erwartungen Politikineffektivitätshypothese crowding out	Regelbindung der Geldpolitik Flexible Wechselkurse
Achtziger Jahre Nachfragemangel Strukturprobleme	Temporäre Gleichgewichte Mengenrationierung (verzögerte Anpassung der Preise und Löhne) Mittelfristige Orientierung der Nachfragesteuerung Ursachenadäquater Instrumenteneinsatz Internationale Koordinierung	Verzicht auf Nachfragesteuerung Angebotspolitik „Budgetsanierung"
		?

Literaturverzeichnis:

W. Assenmacher: „Lehrbuch der Konjunkturtheorie", München/Wien (Oldenbourg) 1984.
C. R. Bean, P. R. G. Layard, S. J. Nickell: „The Rise in Unemployment: A Multi-country Study", in „Economica" 53 (S), 1986, Seiten 1 bis 22.
O. J. Blanchard, R. Dornbusch, R. Layard (Eds): „Restoring Europe's Prosperty", Macroeconomic Papers from the Centre for European Policy Studies, Cambridge Mass./London (MIT Press), 1986.
M. Bruno, J. Sachs: „Economics of Worldwide Stagnation", Harvard University Press, Cambridge Mass., 1985.
W. H. Buiter, M. H. Miller: „Changing the Rules: Economic Consequences of the Thatcher Regime", in „Brookings Papers on Economic Activity" 2/1983, 305–65.
G. Tichy: „Strategy and Implementation of Employment Policy in Austria", Kyklos 37(3), 363–86, 1988.
G. Tichy: „Von Glanz und Ende des Austro-Keynesianismus", in: P. Mitter, A. Wörgötter (Hrsg.): „Austrokeynesianismus", Heidelberg (Physica), 1988.

Michael Wagner

Ökonomische Erträge und soziale Kosten erhöhten Wettbewerbs

Die Thematik des Diskussionsforums „Erfahrungen des Auslands bei der Bewältigung von Wachstumsproblemen durch den Einsatz verschiedenartiger wirtschaftspolitischer Konzepte" ist durch die anregenden Überlegungen des Vortragenden und der Teilnehmer dieses Gesprächs sehr breit angerissen worden. Für mich haben sich dabei insbesondere zwei Fragen ergeben. Die erste Frage betrifft die Rolle der wirtschaftswissenschaftlichen Politikbewertung in Perioden erhöhten Handlungsbedarfs unter spürbarer Unsicherheit gegenüber künftigen Entwicklungen. Die zweite Frage berührt das Problem, mit welchen Kosten die österreichische Wirtschaftspolitik rechnen muß, wenn sie dem Ziel gesteigerter Effizienz durch verstärkte Konkurrenzorientierung und erhöhte Innovationsbereitschaft ein deutlich höheres Gewicht geben will – als dies in den siebziger Jahren der Fall war.

Plädoyer für eine Rolle distanzierter Diagnostik

Die politische Kultur eines Landes bestimmt in hohem Grad die Selbstwahrnehmung der einflußreichen wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger. Dies gilt auch für die Interpretation weitreichender ordnungs- und ablaufpolitischer Maßnahmen. Während dem britischen, US-amerikanischen oder bundesdeutschen Politikverständnis daran gelegen gewesen ist, die „Wende" zu betonen, bevorzugen es die österreichischen Akteure, eine „Kontinuität unter geänderten Bedingungen" zu diagnostizieren. Sowohl die Wende als auch die Kontinuitätsrhetorik laufen leicht Gefahr, Ausmaß und Richtung der faktisch durchgeführten Strategiekorrektur zu verzerren; dabei üben die jüngere politische Geschichte eines Landes und die Positionen (Regierung oder

Opposition), die bestimmte Gruppen eingenommen haben, einen nicht immer erhellenden Einfluß auf die öffentliche Diskussion aus.

In diesem Kontext steht es den Wirtschaftswissenschaftern nicht schlecht an, ihre Überlegungen darzustellen. Allerdings ist unsere Profession gut beraten, sich in dieser Rolle nicht zu übernehmen. Die Versuchung liegt nahe, die Abfolge wirtschaftspolitischer Strategiepositionen als Spiegelbild analytischer Modellvariationen des akademischen Forschungsbetriebs mißzuverstehen. Demgegenüber ist zu betonen, daß der kurzfristige Einfluß wirtschaftswissenschaftlicher Theorieentwicklung auf politisches Handeln relativ gering ist; es scheint vielmehr, als ob die politisch Mächtigen sich aus den Reihen der Ökonomen jene auswählen, die ihrem eigenen (schon großteils ausgeformten) Weltbild nahestehen. Der multiparadigmatische Charakter der Ökonomie macht eine solche wechselseitige Selektion sowohl den Politikern als auch den Wissenschaftern leicht. Dies einzugestehen heißt noch nicht, die Politikberatung zur willkürlichen Legitimationstätigkeit zu diagnostizieren; vielmehr zeigt dies auf, wie wichtig kritische Stimmen im Gespräch zwischen Politik und Wissenschaft sind.

Daraus läßt sich für Österreich der Schluß ziehen, daß die zentralen Aufgaben wissenschaftlicher Politikevaluation (wie etwa die diversen „Strukturberichte") nicht ausschließlich durch Institutionen vorgenommen werden, die seit Jahrzehnten fest in das sozialpartnerschaftliche Politikarrangement eingebunden sind. Hier täte eine konkurrenzorientierte Öffnung gut, wie dies vielen Regierungen des EG-Raums schon selbstverständlich ist.

Die Position kritischer Unabhängigkeit indes verführt zuweilen dazu, die Aufgaben des Diagnostikers mit jener des Therapeuten vorschnell als selbstverständliche Einheit zu interpretieren. Dabei verfallen wir Wirtschaftswissenschafter leicht in jenes Wunschdenken, das die Hauptquelle vieler politischer Deklarationen zu sein scheint; nämlich die Behauptung, es ließen sich in einer hochentwickelten Gesellschaft einschneidende Maßnahmen setzen, ohne daß spürbare Kosten für weite Bevölkerungsgruppen entstünden.

Stets gilt es, den „trade-off" zwischen verschiedenen Zielen zu beachten, weswegen gegenüber jeder Art von als einfach, konfliktfrei und „kostenneutral" angebotenen Politikvorschlägen (wie etwa jenem, es gelte bloß konsequent zu den Prinzipien des Austrokeynesianismus zurückzukehren) eine Art Mißtrauensgrundsatz angebracht ist.

Dieser Mißtrauensgrundsatz leitet mich auch bei der Behandlung des zweiten Problems, das ich exemplarisch in meinem Diskussionsbeitrag ansprechen möchte: die Frage nach den Folgekosten der Effizienz- und Innovationsorientierung, die in der österreichischen Wirtschaftspolitik zunehmend an Bedeutung gewinnt.

The Big Trade-Off

Die Zielausrichtung der einflußreichen österreichischen ökonomischen Entscheidungsträger seit Ende der vierziger Jahre kann schlagwortartig umrissen werden: „Hohes Wachstum der Wertschöpfung pro Kopf unter der Nebenbedingung, daß die weniger erfolgreichen Mitglieder der österreichischen Wirtschaft und Gesellschaft nicht zu weit zurückbleiben."

In dieser Formel kommen sowohl Effizienz- als auch Solidaritätsprinzipien zum Ausdruck. Dies heißt allerdings nicht, daß beide Grundsätze stets gleiches Gewicht gehabt hätten. Im Rückblick scheint es vielmehr so, daß einander effizienzorientierte Phasen mit solchen der Solidaritätsorientierung abgewechselt hätten. So lassen sich die späten sechziger und die erste Hälfte der siebziger Jahre als eine Periode deuten, in der die Wirtschaftspolitik davon ausging, daß das hohe Wertschöpfungswachstum sich von selbst trage. Gegen diesen Hintergrund konnte und wollte sich die öffentliche Hand auf Solidaritätsfragen konzentrieren.

Die auf sozialstaatliche Umverteilung orientierte Politik fand im korporatistischen System des sozialpartnerschaftlichen Steuerungsarrangements einen passenden institutionellen Rahmen. Denn Verteilungspolitik ist auf politischen Konsens angewiesen, wenn es darum geht, die

Höhe von „Renten" (im weiteren Sinn) zu vereinbaren und abzusichern. Tatsächlich ist es auf diese Weise gelungen, einige wichtige Erfolge im Kampf gegen die Armut zu erzielen.

So unerläßlich das Solidaritätsprinzip für eine humane Wirtschaftspolitik auch ist, so wenig läßt sich verleugnen, daß es mit dem Effizienzprinzip in einem Spannungsverhältnis steht. Denn Effizienz beruht auf dem Leistungsprinzip, das polar der Solidarität entgegensteht.

Eine zentrale These, den Überlegungen von A.M. Okun („Equality und Efficiency: The Big Trade-off", Washington: Brooking 1975) folgend, besagt in diesem Kontext, daß soziale Interaktionsmuster nicht simultan auf Effizienz und Solidarität ausgerichtet sein können.

Traditionellerweise kommt dabei dem Markthandeln die Aufgabe zu, dem Leistungsprinzip Geltung zu verschaffen, weswegen die Proponenten eines leistungsorientierten Kurses in vielen Bereichen dem Marktprinzip zum Durchbruch zu verhelfen trachten: Die profitablen Unternehmen sollen wachsen, während die bloß unterdurchschnittlich ertragreichen Aktivitäten marginalisiert werden, bis sie in der Marktkonkurrenz völlig unterliegen.

Eine solche, durch Innovationsförderung noch abgestützte, Orientierung kann dazu beitragen, Österreichs reales Wirtschaftswachstum zu beleben und jenen Strukturwandel zu beschleunigen, der eine erfolgreiche EG-Integration erleichtern mag. Dies wird jedoch auch Kosten verursachen, insbesondere in jenen Bereichen, in denen die Solidaritätspolitik der siebziger Jahre so erfolgreich war: Die Ungleichheit in Österreich wird stärker werden, sie wird zudem deutlicher meritokratische Züge aufweisen. Die Ungleichheit der bestehenden Verteilung „ordnungspolitisch abgesicherter Renten" wird durch bedeutende Einkommensdifferenzen in den Bereichen Human-, Finanz- und Realkapital ersetzt werden.

Von einer solchen weitreichenden ordnungspolitischen Reorientierung wird auch das sozialpartnerschaftliche Gefüge nicht unberührt bleiben.

Die Betonung des Marktprinzips stärkt jene zentrifugalen Kräfte, die ihren Vorteil in einer weniger zentralistischen und konzentrierten Form wirtschaftspolitischer Steuerung sehen. Dies wird nicht nur die Preisstabilisierung erschweren, sondern auch die Durchsetzung und Verteidigung sozialstaatlicher Prinzipien.

Dies läßt sich an zwei Beispielen aus der jüngsten Diskussion illustrieren:

- Die Budgetpolitik der letzten Monate hat die Transferleistungen an die Opfer des Strukturwandels, an die Arbeitslosengeldbezieher, gekürzt; dies in einer Zeit, in der etwa 20.000 Personen schon mehr als ein Jahr als arbeitslos vorgemerkt sind.
- Die Aufhebung von Ruhensbestimmungen im Pensionsversicherungsbereich ist eine Bevorzugung des (einkommensorientierten) Leistungsprinzips gegenüber dem (arbeitsmarktpolitisch ausgerichteten) Solidaritätsgrundsatz.

Schlußbemerkung

Strebt die österreichische Wirtschaftspolitik eine erneute Belebung des Wachstums durch verstärkte Innovationsanstrengungen und eine deutlichere Betonung der Leistungskonkurrenz an, so sind ihre Erfolgschancen als günstig anzusehen. So haben Studien des IWS (Institut für Wirtschafts- und Sozialforschung, Wien) gezeigt, daß die Elastizität des Sozialprodukts bezüglich des F&E-Kapitalstocks in der österreichischen Industrie immerhin bei 0'1 liegt. Eine (für den Durchschnitt der österreichischen Erwerbstätigen) positive Entwicklung der Pro-Kopf-Wertschöpfung kann als durchaus plausible Projektion für die nächste Dekade gelten.

Gleichzeitig werden jedoch die Erwerbs- und Einkommenschancen der verschiedenen sozialen Gruppen einem Trend zu verstärkter Ungleichheit unterworfen sein. Es bietet sich das (angesichts der britischen Entwicklung) recht realistische Szenario an, daß die österreichische Wirtschaft als Ganzes bedeutende Potentiale materiellen Wohlstands zusätzlich schafft, ohne jedoch die Opfer des notwendigen

Strukturwandels aus diesen Innovationsgewinnen zu entschädigen. In diesem Sinn läßt sich schon heute, am Anfang einer neuen Periode der Effizienzorientierung, der künftige dringende Bedarf an politisch-institutionell abgesicherter gesellschaftlicher Solidarität absehen.

Schlußwort

Dkfm. Dr. Heinz Kienzl

Generaldirektor der Oesterreichischen Nationalbank

Ich möchte meine abschließenden Bemerkungen mit einem Wort beginnen, das auch mein währungspolitisches Referat eingeleitet hat:

Da ein kleiner Staat eine fragile Konstruktion ist, muß alles unternommen werden, was zu seiner Stärke und Stabilität beiträgt. Politische Stabilität und wirtschaftliche Stärke sind für einen Kleinstaat eine existentielle Notwendigkeit. Die Vereinigten Staaten beispielsweise können eine Taumelphase in Kauf nehmen. Wir – das kleine Land – können uns das nicht leisten. Wohin das Taumeln führt, haben wir ja vor 50 Jahren erlebt.

Die hier anwesenden Persönlichkeiten sind in den verschiedensten Funktionen und Institutionen tätig, in verschiedenen Interessensvertretungen beheimatet. Sie sind sich, wie ich glaube, darüber einig, daß eine wichtige Anregung, die hier entstanden und auf allgemeine Zustimmung gestoßen ist, an die Regierenden weitergegeben werden soll: Es mögen sich die Regierung und die sie tragenden Parteien die Pflicht auferlegen, wenigstens einmal im Quartal nicht zu reden, sondern zuzuhören und dann über die Dinge, die sie gehört haben, auch nachzudenken. Ich denke dabei an eine Wiederbelebung der Quartalsaussprache der Wirtschaftspartner. Das wurde hier, an dieser Tagung, sehr deutlich gesagt und ist, wie ich meine, sehr wichtig.

Damit nähere ich mich schon ein bißchen der Substanz meiner Ausführungen: Es ist eine Generation allmählich im Weggehen – Hans Seidel

zählt ebenso dazu wie ich –, die noch aus der erlebten Not ihren Antrieb für das Leben mitbekam. Natürlich, Erfahrungen kann man nur selbst machen, es bewirkt wenig, wenn man sie nur von anderen erzählt bekommt. Daher hat, was man nicht selbst mitgemacht hat und nur so hört, nicht annähernd das Gewicht wie das, was man erlebt hat. Unsere Generation hat noch erfahren, was der Primat des Gemeinnutzes und die von den Nazis bis zum Exzeß propagierte Formel „Gemeinnutz geht vor Eigennutz" effektiv für das Leben bedeuten kann, als es letztlich nur mehr Gemeinnutz gab und überhaupt keinen Eigennutz mehr: Nicht einmal ein ordentliches Grab hat man bekommen.

Jetzt hingegen sind wir in eine Zeit hineingekommen, in der es offenbar nur mehr Eigennutz gibt und in der Gemeinnutz, auch in seiner positiven Auslegung, völlig zu verschwinden droht: dies vor allem, weil eine Generation sich lange über die Matura hinaus verhält wie frischgebackene Maturanten, die glauben, jetzt alles gelernt zu haben, alles zu wissen – die Größten zu sein. Nach einigen Jahren erst kommen die Klügeren dahinter, daß es auch noch andere gescheite Leute gibt.

Wenn ich nun nach diesem Exkurs wieder auf die Ergebnisse der Tagung zu sprechen komme, möchte ich eine Erweiterung der marxistischen Theorie vornehmen. Damit gerate ich sogar in Diskussion und Wettstreit mit Rudolf Hilferding, der diese Theorie bekanntlich zum vierten Band des „Kapital" weiterentwickelt hat.

Marx spricht vom Unterbau und vom Überbau. Ich konstatiere in der Jetztzeit einen Dreiebenenaufbau: Was bei Marx ökonomischer Unterbau ist bleibt Unterbau. Was bei Marx sozio-kultureller Überbau ist, wird bei mir Mittelbau. Und was ich Überbau nenne, hat es damals noch nicht gegeben: es sind die Massenmedien in der Informationsgesellschaft.

Zu Marxens Zeiten haben nur winzige Prozentsätze der Bevölkerung darüber Bescheid gewußt, was denn in der Welt und im Land los ist. Heute sieht das ganz anders aus. Und wenn ich mir jetzt nach diesem

erweiterten Schema unsere Situation ansehe, dann ist der Unterbau, wie ja auch diese Tagung gezeigt hat, so einigermaßen in Ordnung. Die Industrie hat, soweit sie nicht überhaupt eine kontinuierliche Entwicklung nehmen konnte, wieder Tritt gefaßt. Natürlich haben wir Probleme im Infrastrukturbereich, z. B. in der Energieversorgung (Kraftwerksbau) und sicher auch im Transportwesen. Aber es sieht dabei nicht wirklich schlecht aus: das sind Aufgaben, die gelöst werden **müssen,** gelöst werden **können.** Damit kann aber auch das Beschäftigungsproblem gelöst werden. Es ist uns nämlich nicht auf den Kopf gefallen, sondern wurde politisch geschaffen.

Was den Mittelbau – Recht, Politik – anbelangt, hat uns Professor Kastner in einem brillanten Referat vor Augen geführt, wie wir in eine arge Verkrustung hineingekommen sind. Wir registrieren eine Kopflastigkeit von viel zu viel Gesetzen und Verordnungen. Die Übersichtlichkeit ist abhanden gekommen, selbst die Gerichte sind überfordert.

Die Politik hat sich in selbst geschaffenen Schwierigkeiten verheddert – so will ein Wiener Bürgermeister den Bau eines Donaukraftwerks an eine Volksabstimmung knüpfen. Offenbar hat er vergessen, daß ein viel Größerer, nämlich Bruno Kreisky, an derartigem gestrauchelt ist.

Und nun zu jenem Bereich, den ich Überbau genannt habe: die neuen Werte, die Konsequenzen der Informationsgesellschaft. Gehmacher hat sie uns angedeutet. Dieser Überbau schafft ganz neue Probleme. Boshaft kann man sagen: Unsere Politiker tanzen so, wie die Medienmacher pfeifen. Das ist die Kehrseite der „informierten" Gesellschaft: Der Einfluß der Medienmacher als vierte Macht im Staat ist schon weit über jenen der anderen Mächte hinausgewachsen. Damit haben ganz neue Entwicklungen eingesetzt, die die Politologen – wie mir scheint – in ihrer Tragweite noch gar nicht richtig erfaßt haben. Wir Nationalökonomen und Wirtschaftspolitiker haben das vielleicht schon besser erfaßt, weil wir darunter viel, viel mehr leiden.

Wir haben – und diese Tagung zeigt es – bei wesentlichen Dingen den klaren Blick behalten, erkennen auch, daß die Probleme des Arbeits-

marktes lösbar sind. Das Problem Umwelt wird vielfach falsch gesehen: Es geht ja in Wirklichkeit darum, die Umwelt zu verbessern und nicht sozusagen Stillstand zu befehlen.

Wir haben unsere Tagung ursprünglich mit dem Titel „Deregulierung" versehen wollen, sind dann über dieses Thema doch weit hinausgegangen, können aber zum Ausgangspunkt zurückkehrend – und auch die Diskussion hier hat es gezeigt – nochmals feststellen, daß wir im Laufe der Zeit in eine derartige Überladung mit Regulierungen gekommen sind, daß uns jetzt ein Großreinemachen keinesfalls erspart bleibt. Goethes Wort ist in diesem Zusammenhang auch heute noch beachtenswert: „Es erben sich Gesetz und Rechte wie eine ewge Krankheit fort" (Goethe, Faust I).

Und nun zur Rolle der Sozialpartner: Wir wissen alle, es besteht ein Generationenproblem. Im ÖGB gibt es eine neue Führung, die sich erst durchsetzen muß. Das ist keine Angelegenheit von Monaten, das dauert einige Jahre. Allein aus diesem Grund spielen die Sozialpartner im Augenblick eine geringere Rolle, was sich aber dann wieder ändern mag, wenn das Problem der Generationenablöse echt ausgestanden sein wird. In der Bundeskammer steht die Generationenablöse bevor.

Abschließend ein Wort zur Frage, welche Entscheidungen auf Mikroebene und welche auf Makroebene zu treffen sind. Nun wissen wir, daß die Eigentumsfrage entmythologisiert werden muß. Ausschlaggebend ist, wer auf der Mikroebene die Entscheidungen trifft und wie die, die entscheiden sollen, gefunden werden können; ob man sich ferner in den Betrieben darauf verläßt, daß der Vater Staat für die Verluste schon aufkommen wird, oder aber begreift, daß man sein Boot – sprich Betrieb – selber paddeln muß. Von der Makroebene ist dann zu erwarten, daß sie die Manager nicht decouragiert und für Fehler, die **sie** gemacht hat, an den Pranger stellt. Nichts ist für den Wirtschaftsablauf und die betrieblichen Entscheidungsprozesse nachteiliger als eine Entmutigung der Manager. Leider hat diese Demotivation schon in der späten Ära Kreisky begonnen. Sie ist dann in der kleinen Koalition weitergegangen: Da haben ja einige Minister und ihre Berater sogar

ihr Hauptanliegen darin gesehen, Dinge zu verhindern – ich denke dabei vor allem an die E-Wirtschaft.

Diese Decouragierung der Manager war – glaube ich – ein ganz wesentlicher destruktiver Faktor. Das beginnt man glücklicherweise einzusehen, und daher befinden wir uns wieder auf dem Weg der Besserung.

Die Vortragenden

Karl Aiginger: geboren 1948, Studium der Volkswirtschaft an der Universität Wien, 1970 Sponsion zum Magister rer. soc. oec. (Rolle des produkttechnischen Fortschritts für das Wirtschaftswachstum), 1974 Dissertation zum Dr. rer. soc. oec. (Unternehmerverhalten bei Investitionsentscheidungen); 1984 Habilitation an der Universität Wien, venia legendi: Volks- und Wirtschaftspolitik und Industrieökonomie; seit 1970 Referent im Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (Arbeitsgebiete: Industrieanalysen – Grundlagen und wirtschaftspolitische Folgerungen, Investitionstheorie und -politik, Unternehmererwartungen), seit 1984 Leitungsmitglied; seit 1975 Schriftleiter der EMPIRICA; 1977 Forschungssemester an der Purdue University in West Lafayette (Indiana, USA); 1982 Forschungssemester an der Stanford University (California, USA); Lehrbeauftragter an der Universität Wien und an der Wirtschaftsuniversität. Publikationen: zahlreiche Veröffentlichungen über Wirtschaftspolitik (theoretische Grundlagen – sowie Anwendung mit besonderer Berücksichtigung österreichischer institutioneller Verhältnisse), Industrieökonomie, Unternehmensorganisation unter besonderer Berücksichtigung der Klein- und Mittelbetriebe.

Rupert Dollinger: geboren 1947, Jusstudium an der Universität Wien, 1970 Promotion zum Doktor der Rechte; 1970 bis 1971 Postgraduate studies in Economics in Bruegge/Belgien; 1972 Eintritt in die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, zunächst Fachverband der Textilindustrie; 1974 bis 1987 Bundesgeschäftsführer der Jungen Wirtschaft; ab 1977 Referent der Sozialpolitischen Abteilung der Bundeswirtschaftskammer; ab 1978 Stellvertreter des Abteilungsleiters; seit 1978 Mitglied des Arbeitsrechtlichen Senats der OGH; seit 1984 1. Obmann-Stellvertreter der Pensionsversicherungsanstalt der Angestellten. Arbeitsgebiete: Arbeitsrecht und Sozialpolitik, Lohnpolitik, Arbeitszeit, Mitbestimmung, Sozialpartnerverhandlungen, Experte des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen, allgemeine Wirtschaftspolitik.

Ernst Gehmacher: geboren 1926, Studium der Landwirtschaft, Soziologie und Psychologie in Wien; 1957 bis 1962 wissenschaftlicher Redakteur der Wiener „Arbeiter Zeitung"; 1963 bis 1965 wissenschaftlicher Konsulent der europäischen Zweigstelle der General Teaching Corporation; ab 1965 wissenschaftlicher Mitarbeiter und seit 1976 Geschäftsführer des Instituts für empirische Sozialforschung; Lehrbeauftragter an der Technischen Universität Wien (Architektur-Soziologie) und an der Universität Wien (Kommunikationswissenschaften); Arbeitsschwerpunkte: Wohnbauforschung („Vollwertiges Wohnen"), Wahlverhaltensforschung („Wählerstromanalysen"), Kommunikationsforschung („komplexe Kommunikation"), Methodik („multivariate Analysen" und „Simulationsmodelle").

Oskar Grünwald: geboren 1937, Studium an der Hochschule für Welthandel in Wien; 1959 bis 1971 Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte in Wien (Arbeitsgebiete: Struktur der österreichischen Wirtschaft, insbesondere der österreichischen Industrie; Branchenprobleme, Fragen der Konzentration; Forschungs- und Investitionspolitik, verstaatlichte Industrie, multinationale Gesellschaften); 1968 bis 1970 Geschäftsführer der Arbeitsgruppe Industriepolitik des Wirtschaftsbeirats; 1968 bis 1973 Mitglied des Kuratoriums und Präsidiums des Forschungsförderungsfonds der gewerblichen Wirtschaft; 1971 bis 1972 Generalsekretär der ÖIAG, 1972 bis 1978 Mitglied des Vorstands (Finanz- und Investitionsplanung), 1978 bis 1986 Vorsitzender des Vorstands, seit 1986 Vorstandsmitglied (Zentralbereiche: Bilanz und Steuern, Finanzmanagement, Recht; Konzernbereiche: Chemie/Petrochemie, Öl/Gas; Aufsichtsratspräsidien: Chemie Linz AG, ÖMV AG).

Walther Kastner: geboren 1902, studiert an der Universität Wien Kunstgeschichte und Germanistik; Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Innsbruck, promoviert 1927 zum Doktor beider Rechte; anschließend Gerichtspraxis in Wien; 1930 Eintritt in den Staatsdienst (Finanzprokuratur); 1931 Prokuraturspruefung; 1934 Rechtsanwaltsprüfung; 1935 Berufung in das Finanzministerium; 1937 Ernennung zum Prüfungskommissär in der Juristischen Staatsprüfungskommission; 1938 Ministerialsekretär; in dieser Zeit Börsekommissär-Stellvertreter und Staatskommissär der Kasino AG; 1938 Leitung der Abteilung Rechtsangleichung auf wirtschaftlichem Gebiet im Bundesministerium für innere und kulturelle Angelegenheiten; 1938 Beauftragter des Reichswirtschaftsministeriums in der Österreichischen Kontrollbank, später Mitglied des Vorstands; 1942 bis 1945 Mitglied des Vorstands der Semperit AG, zuletzt Vorsitzender des Vorstands; 1946 Berufung als Konsulent in das Bundesministerium für Vermögenssicherung, insbesondere zur Durchführung der Verstaatlichung; 1964 bis 1973 ordentlicher Universitätsprofessor für Handelsrecht an der Universität Wien; bis heute maßgebliche Mitwirkung bei der Verfassung von Gesetzen und ständiger Berater der Bundesministerien für Finanzen, Justiz und Wissenschaft; derzeit Präsident des Aufsichtsrats der Österreichischen Investitionskredit AG, des Metallwerks Plansee und der Österreichischen Investmentgesellschaft; Aufsichtsratsmandate bei der Semperit AG, der Universale Bau AG und der Leykam Josefstahl AG; Ehrensenator der Universität Wien; Ehrenmitglied der Österreichischen Akademie der Wissenschaften; 1982 Ehrendoktorat der Universität Graz; 1983 Ehrendoktorat der Wirtschaftsuniversität Wien. Publikationen: Kommentar zum 5. Rückstellungsgesetz, zu dem gesellschaftsrechtlichen Teil des Schillingeröffnungsbilanzgesetzes, Mitwirkung an Kommentaren zu zahlreichen Gesetzen, Grundriß des österreichischen Gesellschaftsrechts, Darstellung des Genossenschaftsrechts, „Mein Leben – kein Traum" (Orac-Verlag).

Heinz Kienzl: geboren 1922, Studium an der Hochschule für Welthandel in Wien; seit 1947 Mitarbeiter des Österreichischen Gewerkschaftsbundes; 1950 bis 1968 Leiter der Wirtschaftspolitischen Abteilung des Österreichischen Gewerkschaftsbundes, in dieser Zeit u. a. Mitglied des Wirtschaftsbeirats und des Preisunterausschusses der Paritätischen Kommission, Vertreter des Österreichischen Gewerkschaftsbundes im gewerkschaftlichen Beratungsausschuß der OECD; Vorstandskonsulent der Bank für Arbeit und Wirtschaft AG; 1963 Generalrat der Oesterreichischen Nationalbank; seit 1967 Obmann

der Sozialwissenschaftlichen Studiengesellschaft; 1969 stellvertretender Generaldirektor der Oesterreichischen Nationalbank; seit 1971 Vorsitzender der Kontrollkommission des Österreichischen Gewerkschaftsbundes; seit 1973 Generaldirektor der Oesterreichischen Nationalbank; 1981 Vorsitzender der Arbeitsgruppe „Leistungsbilanz" der Wirtschaftskommission der SPÖ; seit 1982 2. Präsident der österreichisch-israelischen Gesellschaft; seit Jahren lehrbeauftragt an der Wirtschaftsuniversität und der Technischen Universität Wien (Universitätslektor) zu wirtschaftspolitischen Themen. Publikationen: „Freie Wirtschaft", Wien 1952; „Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik", 1. bis 3. Auflage, Wien 1960 bis 1967; „Der durchleuchtete Wähler" (mit anderen), Wien 1964; „Wirtschaftspartnerschaft, Stabilität und Wachstum" (Festschrift für Andreas Korp), Wien 1971; „Ökonomie und Ideologie" in: „Rote Markierungen", Wien 1971; „Gesellschaft am Wendepunkt", Wien 1975; „Gewerkschaftsbewegung und Wirtschaftspolitik – Probleme der politischen Meinungsforschung" (Festschrift für Herta Firnberg), Wien 1981; „Gewerkschaftliche Lohnpolitik und Stabilität" (Festschrift für Eduard März), Wien 1973; „Produktion und Verwertung von Wissen, Erfahrungen aus Jubiläumsfondsprojekten der OeNB" in: „Forschungspolitik für die 90er Jahre", Wien 1985; „Antisemitismus-Forschung in Österreich", Wien 1987.

Helmut Kramer: geboren 1939, Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Wien, 1963 Promotion zum Doktor der Rechte; 1963 Eintritt als wissenschaftlicher Sachbearbeiter im Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Preisindizes und Preisanalyse, mittelfristige Wirtschaftsprognosen); 1968 wissenschaftlicher Referent und Mitglied des Leitungsbeirats; 1973 mit der Vertretung des Leiters beauftragtes Leitungsmitglied; seit 1973 Lehraufträge für Konjunkturpolitik an der Wirtschaftsuniversität Wien; 1977 Konjunkturreferent und Verantwortlicher für Konjunkturprognosen im Institut für Wirtschaftsforschung; seit 1981 Leiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung und Chefredakteur der Wifo-Monatsberichte; Koschriftleiter der EMPIRICA – Austrian economic papers; 1985 Lehrauftrag für Industriepolitik an der Universität Wien; ständiges Mitglied der Wirtschaftspolitischen Aussprache beim Bundeskanzler; Mitglied des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Finanzen; a. o. Mitglied des Beirats für Wirtschafts- und Sozialforschung; a. o. Mitglied der Statistischen Zentralkommission; Vorstandsmitglied der Nationalökonomischen Gesellschaft; Vorstandsmitglied des Wiener Instituts für Internationale Wirtschaftsvergleiche; Mitglied des Vereins für Socialpolitik.

Hans-Jürgen Krupp: geboren 1933, Studium des Wirtschaftsingenieurwesens an der Technischen Hochschule in Darmstadt; Forschungsaufenthalt am Social Systems Research Institute der University of Wisconsin (USA); habilitierte sich 1967 für Volkswirtschaftslehre und Ökonometrie (Arbeit zur Theorie der personellen Einkommensverteilung) an der Technischen Hochschule in Darmstadt; 1969 Berufung auf den Lehrstuhl für Sozialpolitik der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität in Frankfurt; 1973 Vizepräsident, 1975 bis 1979 Präsident dieser Universität; war federführend an der Entwicklung des sozialpolitischen Entscheidungs- und Indikatorensystems für die Bundesrepublik Deutschland (SPES-Projekt) beteiligt; 1977 bis 1981 Vorsitzender der Transfer-Enquete-Kommission; 1981 bis 1983 Mitglied der Sachverständigenkommission „Alterssicherungssysteme"; gehörte 1982 bis 1984 dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der

gesamtwirtschaftlichen Entwicklung an; Mitglied des Kuratoriums des Wissenschaftszentrums für Sozialforschung Berlin und der Friedrich-Ebert-Stiftung; Mitglied des Beirats des Statistischen Bundesamts und des Senats der Fraunhofer-Gesellschaft; Mitglied der Regionalen Synode der Evangelischen Kirche in Berlin-Brandenburg (Berlin-West) sowie der neugegründeten Akademie der Wissenschaften zu Berlin; seit 1979 Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung in Berlin; seit 1987 Professor an der Technischen Universität Berlin.

Ferdinand Lacina: geboren 1942, Studium an der Wiener Hochschule für Welthandel, 1965 Diplomkaufmann; 1964 Eintritt in die Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, 1973 Übernahme der Leitung dieser Abteilung; als Vertreter der Arbeiterkammer in eine Reihe von Aufsichtsorganen bei österreichischen Wirtschaftsunternehmen und Förderungsinstitutionen entsandt; 1974 berufen in den Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen; 1978 Bestellung zum Leiter der Abteilung für Finanzplanung der ÖIAG; 1980 Leiter des Büros von Bundeskanzler Dr. Bruno Kreisky, Berater des Bundeskanzlers in wirtschaftlichen Angelegenheiten; 1982 Staatssekretär im Bundeskanzleramt; im Rahmen dieses Arbeitsbereichs Vertreter Österreichs bei den jährlichen Ministerratstagungen der OECD in Paris; ab 1984 Bundesminister für Verkehr; 1985 Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr, Übernahme der Verantwortung für wesentliche Teile der früheren Sektion IV des Bundeskanzleramtes; seit 1986 Bundesminister für Finanzen.

Hans Seidel: geboren 1922, Studium an der Hochschule für Welthandel in Wien; 1946 Eintritt in das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung; 1957 Studienaufenthalt beim Internationalen Währungsfonds; 1962 Leiter-Stellvertreter, 1973 bis 1980 Leiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung; 1981 bis 1982 Staatssekretär im Bundesministerium für Finanzen; seit 1984 Direktor des Instituts für Höhere Studien. Publikationen: Arbeiten der empirischen Wirtschaftsforschung (Spezialthemen: Konjunkturforschung, Regionalforschung, Industriepolitik, Finanzpolitik) in Publikationen von Forschungsinstituten, in Fachzeitschriften und in Fachbüchern.

Thomas Stemberger: geboren 1946, Studium der Forstwirtschaft an der Universität für Bodenkultur, 1969 Diplomingenieur; nach kurzer Tätigkeit in einem privaten Forstbetrieb Eintritt in das Forstreferat der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern (Forst- und Holzwirtschaft, Umweltschutz, Forschung); seit 1978 Geschäftsführer des Österreichischen Forstvereins.

Gunther Tichy: geboren 1937, Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Wien, 1960 Promotion zum Doktor der Rechte; 1960 bis 1966 Währungsreferent am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung; 1966 bis 1967 Research Fellowship an der Columbia University New York; 1967 bis 1974 Konjunkturreferent am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung, seit 1970 auch Mitglied des Leitungsteams; 1974 bis 1978 Abteilungsdirektor für Volkswirtschaft, Marketing und Werbung in der Girozentrale und Bank der österreichischen Sparkassen AG; seit 1974 Vorlesungen an der Wirtschaftsuniversität Wien; 1976 Habilitation an der Universität Wien; seit 1978 Professor an der Karl-Franzens-Universität Graz, Ordinarius am Institut für Volkswirtschaftslehre

und Volkswirtschaftspolitik. Zahlreiche Publikationen über Konjunktur (Indikatoren, Schwankungen, Theorie, Messungen, Prognose etc.).

Michael Wagner: geboren 1948, Studium der Volkswirtschaft an der Universität Wien, 1972 Magister rer. soc. oec., 1974 Doktor rer. soc. oec.; 1979 Universitätsdozent; 1972 bis 1974 Institut für Höhere Studien, Abteilung Ökonomie, Wien; 1974 bis 1980 Assistent am Institut für Höhere Studien, Mitglied des ökonomischen Prognoseteams, Leiter des Forschungsschwerpunktes „Einkommensverteilung", Geschäftsführender Abteilungsleiter; 1981 bis 1985 Verwaltungsakademie des Bundes, Leiter des Schwerpunkts „Öffentliche Wirtschaft"; seit 1986 Leiter des Instituts für Wirtschafts- und Sozialforschung. Gastprofessuren und Forschungsaufenthalte: 1977/78 Harvard University, Research Fellow am Economics Department; 1980 Universität GH Kassel, Gastprofessor am Fachbereich Wirtschaftswissenschaft; 1980/81 London School of Economics, Academic Visitor am Economics Department; 1982 Wissenschaftszentrum Berlin, Visiting Fellow.