

Systemkrisen in Ost und West



VOLKSWIRTSCHAFTLICHE TAGUNG 1981
DER OESTERREICHISCHEN NATIONALBANK

Systemkrisen in Ost und West

Herausgeber, Eigentümer und Verleger:
Oesterreichische Nationalbank, Wien
Druck: Druck- und Verlagsanstalt Gutenberg,
2700 Wiener Neustadt, Wiener Straße 66
Redaktion:
Dkfm. Dr. A. Kanitz, Dkfm. E. Kapfer

Wien 1981

Volkswirtschaftliche
Tagung
der
Oesterreichischen Nationalbank

vom 22. bis 24. April 1981

Inhaltsverzeichnis

Eduard März

Die Krise des amerikanischen Kapitalismus 7

Thomas Novotny

Wie können die Vereinigten Staaten ihre Systemkrise
überwinden? 31

Friedrich Levčik

Die Wirtschaftskrise im RGW-Raum 35

Zdenek Mlynar

Die politische Krise des sowjetischen Systems 47

Nicholas Kaldor

Theoretische Grundlagen der europäischen Wohlfahrtsstaaten 61

Stephan Koren

Die ökonomische Krise der europäischen Industriestaaten 71

Richard Rose

Die Dynamik des Wohlfahrtsstaates 79

Ernst Gehmacher

Die Grenzen des Wohlfahrtsstaates – Der Fall Österreich 93

Herbert Salcher

Probleme der Steuer- und Budgetpolitik 107

Felix Butschek, Alfred Klose, Ernst Eugen Veselsky

Strategien zur Sicherung des Wohlfahrtsstaates aus
österreichischer Sicht 113

Podiumsgespräch

Heinz Klenzl

Schlußbemerkungen 131

Die Vortragenden

Beruflicher Werdegang, Funktionen, Publikationen 134

Die Krise des amerikanischen Kapitalismus

Prof. Dr. Eduard März

*Lehrbeauftragter für Wirtschaftsgeschichte an der Universität
Wien*

Unter dem Titel „Kann der Kapitalismus überleben?“ hat der bekannte Ökonom Tibor Scitovsky die Richard-T.-Ely-Festrede vor der Konferenz der amerikanischen nationalökonomischen Vereinigung vom 28. Dezember 1979 gehalten und dabei an einen gleichnamigen Aufsatz von Schumpeter angeknüpft, der beinahe ein halbes Jahrhundert alt ist. Ein knappes Jahr nach Scitovskys Rede, am Tag nach dem Wahlsieg des neuen Präsidenten Ronald Reagan, stellte die renommierte amerikanische Tageszeitung, die New York Times, die gleiche bange Frage: „Die Wähler verstehen, wie wir glauben, nur allzu gut, daß keiner der beiden Männer wirklich weiß, was mit der Wirtschaft zu geschehen hat – mit den entkräftenden Zyklen der ständig zunehmenden Inflation und der Stagnation. Indes ist gerade dies die Frage, mit der die neue Administration konfrontiert ist. Ohne eine stabile Wirtschaft kann es keinen echten sozialen Fortschritt und keine wirksame Verteidigung und Außenpolitik geben. Und nur eine konsequente und hervorragende politische Führung wird uns eine stabile Wirtschaft garantieren. Eine ganze Generation von Führern ist der Nation die Antwort auf eine Reihe von fundamentalen Problemen schuldig geblieben. Nachdem das Konfetti und die Siegesgirlanden aus dem Weg geräumt sind, sollte das tiefe Unbehagen der Nation ob dieser Versäumnisse das Bewußtsein der neuen Führer in den nächsten Jahren peinigen.“¹⁾

Ich möchte zu Beginn meiner Ausführungen eine diesem Referat zugrundeliegende Annahme explizit machen, nämlich die, daß das Schicksal des amerikanischen Kapitalismus weitgehend konform ist mit dem des Kapitalismus schlechthin. Die Zeiten, da

¹⁾ New York Times, 5. November 1980.

eine Verkühlung der amerikanischen Wirtschaft gleichbedeutend war mit einer Lungenentzündung der übrigen westlichen Welt, sind natürlich längst vorbei. Aber eine Lungenentzündung Amerikas stellt auch heute, wie ich glaube, eine akute Infektionsgefahr für das gesamte kapitalistische Wirtschaftssystem dar.

Die schwere Erkrankung des amerikanischen Kapitalismus, die insbesondere im letzten Jahrzehnt manifest geworden ist, ist als „Stagflation“ – d. h. Inflation bei gleichzeitiger Verlangsamung bzw. Stillstand der wirtschaftlichen Auftriebskräfte – bezeichnet worden. Aber die Stagflation ist natürlich nicht das einzige Übel, von dem die amerikanische Gesellschaft und Wirtschaft in der Nachkriegszeit heimgesucht wurden. Um nur einige der bekanntesten dieser Übel aufzuzählen: die Armut als Massenphänomen und als kompromittierender Begleiter der reichsten unter den westlichen Nationen; der physische und soziale Verfall der amerikanischen Großstädte mit den dafür charakteristischen sozialen Krankheitserscheinungen, wie das rapide Anwachsen der Gewaltverbrechen, des Drogenmißbrauchs, der Brandlegungen und anderer pathologischer Symptome; die ausgeprägten und, wie es den Anschein hat, kaum korrigierbaren Disparitäten zwischen den Einkommen der weißen und schwarzen Bürger Amerikas; das Siechtum der amerikanischen Schlüsselindustrien, wie Stahl, Automobile, Gummi, Glas usw., auf denen der Reichtum der nordöstlichen Landestelle beruht, die im letzten Jahrzehnt gegenüber den südlichen sowie westlichen Staaten immer mehr ins Hintertreffen geraten.³⁾

Dies sind nur einige der bekanntesten der heute bestehenden sozialen Übel, aber da sie, wie unschwer gezeigt werden kann, mit der chronischen Erkrankung der Stagflation zusammenhängen, möchte ich mich im folgenden hauptsächlich auf die Diagnose des letzteren Phänomens konzentrieren. Es wird dabei notwendig sein, die Krankheitsgeschichte des amerikanischen Kapitalismus durch ein knappes halbes Jahrhundert zu verfolgen.

Die Prosperität der zwanziger Jahre, die sich bekanntlich auf bedeutende Teile der Welt erstreckte, ist von der tiefsten und bedrohlichsten Krise des kapitalistischen Systems abgelöst worden. Amerika hat in dieser Zeit, unter den Auspizien des New Deal, einige überfällige Reformen nachgeholt: Der bis dahin prekäre Status der Gewerkschaften wurde gesetzlich untermauert, die Arbeitslosenversicherung sowie andere Formen der Sozialversiche-

³⁾ Vgl. Felix Rohatyn, „Reconstructing America“, The New York Review of Books, 5. März 1981, S. 16 ff.

rung wurden eingeführt, die Preise landwirtschaftlicher Produkte wurden staatlich gestützt u. a. m. Der New Deal hat jedoch nicht, wie manchmal irrtümlich angenommen wird, die Keynesische Krisentherapie systematisch zu verwirklichen versucht. Roosevelt dürfte sich erst gegen Ende seiner zweiten Legislaturperiode, also knapp vor Eintritt Amerikas in den Zweiten Weltkrieg, von dem Schibboleth einer konservativen Budgetpolitik gänzlich zu befreien vermocht haben. Die Arbeitslosenrate, die im Tiefpunkt der Krise ein Viertel der arbeitswilligen Bevölkerung betragen hatte, sank im Laufe der konjunkturellen Erholungsphase auf etwa 14 Prozent, schnellte aber dann im Rezessionsjahr 1938 auf 19 Prozent hinauf.³⁾ Erst der Zweite Weltkrieg führte auch in Amerika zu einer vollen Auslastung aller vorhandenen personellen und materiellen Ressourcen.

Das Vierteljahrhundert, das sich an den Zweiten Weltkrieg anschloß, war eine ökonomische Schönwetterperiode, die in ihrer Intensität und zeitlichen Dimension an die Belle Époque um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert erinnert. Auch die amerikanische Volkswirtschaft stand im Zeichen starker expansiver Kräfte, die von einer Reihe von Faktoren getragen waren, von denen ich die folgenden hervorheben möchte: Der liquide Zustand der amerikanischen Unternehmen, die während des Krieges angehäuften Guthaben amerikanischer Bürger, die Einführung neuer Produktionsprozesse, neuer Rohstoffe und neuer Industriezweige, wie Atomkraft, elektronische Datenverarbeitung, Transistortechnik und der auf dem Düsenmotor basierende Flugzeugbau. Wichtiger noch für die nun anhebende Aufstiegsperiode sollten sich zwei weitere Umstände erweisen, die Absatz- und Investitionsmöglichkeiten auf den sich ständig erweiternden überseeischen Märkten und die qualitativ neue Rolle des Staates in der amerikanischen Wirtschaft.

Auch in dem Vierteljahrhundert nach dem Zweiten Weltkrieg bleibt das bekannte zyklische Entwicklungsmuster für die wirtschaftliche Entwicklung bestimmend: In dieser Zeit haben die Vereinigten Staaten vier kurzlebige Rezessionen erlebt, die relativ geringe Produktionsverluste und ein zeitlich sowie zahlenmäßig begrenztes Ansteigen der Arbeitslosigkeit nach sich zogen. Ein weiteres Kennzeichen dieser Nachkriegsrezessionen war, daß sie keine namhaften Einkommenseinbußen zur Folge hatten, in zwei Fällen sogar durch ein leichtes Ansteigen der persönlichen Ein-

³⁾ Eine kurze Darstellung der Reformpolitik des New Deal findet sich bei Louis M. Hacker, *The Course of American Economic Growth*, New York 1979, S. 307 ff.

kommen charakterisiert waren.⁴⁾ Der Grund für diese ungewöhnliche Entwicklung muß vor allem in zwei Erscheinungen gesucht werden: in der stetigen Zunahme der Angestellten im Verhältnis zu den Arbeitern und in der wachsenden Bedeutung der Transferzahlungen der öffentlichen Hand. Die sogenannten „built-in-stabilizers“ hatten unter den günstigen Bedingungen der fünfziger und sechziger Jahre ihre Bewährungsprobe bestanden.

Dennoch machte sich unter den professionellen Beobachtern der amerikanischen Szene in dieser Zeit ein steigendes Unbehagen bemerkbar. Dies mag zum Teil mit einem Phänomen zusammenhängen, welches das „poisoned privilege“ Amerikas getauft worden ist. Unter den durch das Bretton-Woods-Abkommen geschaffenen Bedingungen vermochten die Vereinigten Staaten jahraus jahrein Zahlungsbilanzdefizite durch die Herausgabe ungedeckter Banknoten zu finanzieren, die als eine Form von „Weltgeld“ zur wachsenden Liquidität des internationalen Währungssystems beitrugen. Als dann, um die Mitte der sechziger Jahre, die amerikanische Regierung immer offener in Vietnam intervenierte und damit die Passivierung ihrer Zahlungsbilanz noch weiter forcierte, wurde die Position des amerikanischen Dollars als Weltwährung zunehmend kritischer. Im August 1971 mußte Präsident Nixon das Ende des gegen Kriegsende entstandenen Bretton-Woods-Systems offiziell proklamieren.

Die „Schwäche“ des US-Dollars, die im Laufe der sechziger Jahre immer klarer in Erscheinung trat, war nur ein Symptom einer tiefer sitzenden Krankheit. Amerika, das zu Ende des Zweiten Weltkrieges 7 % der Weltbevölkerung und über 40 % der Weltproduktion auf sich vereinigt hatte, verlor während der Jahre der Nachkriegsprosperität immer mehr seine erdrückende Vormachtstellung in der westlichen Welt. Das wirtschaftliche Fundament für die pax americana wurde zusehends schütterter. Die Gründe für diese – zu Ende dieses Krieges kaum voraussehbare Entwicklung – sind heute unschwer zu verstehen.

In einem gewissen Sinne haben die Vereinigten Staaten den Anstoß zu dieser Entwicklung selbst gegeben: In der Zeit zwischen 1946 und 1960 betrug der Gesamtbetrag der verschiedenen internationalen Hilfsprogramme rund 80 Milliarden Dollar, wovon 48.6 Milliarden, also rund 60 %, auf Wirtschaftshilfe, 26.5 Milliarden, nämlich 33 %, auf Rüstungsbeiträge und der Rest auf internationale Organisationen entfielen.⁵⁾ Wichtiger noch als dieser

⁴⁾ Vgl. Wall Street Journal, 25. November 1968, S. 1.

⁵⁾ Louis M. Hacker, a. a. O., S. 333.

massive Transfer von Ressourcen – und nicht unabhängig von diesem – war die Übertragung des in Amerika akkumulierten wissenschaftlichen, technischen und manageriellen Erfahrungsschatzes auf die übrige Welt. Diese von den Vereinigten Staaten ausgehende weltweite Diffusion materieller und ideeller Hilfsmittel ist in ihrer ökonomischen Effektivität kaum abschätzbar. Aber sie mag in ihrer Bedeutung von dem Umstand übertroffen worden sein, daß die europäischen und japanischen Volkswirtschaften, insbesondere nach Überwindung der anfänglichen Nachkriegsprobleme, von einem Investitions- und Wachstumsschub getragen wurden, für den es in der Geschichte des Industriekapitalismus kaum eine Parallele gibt. Ich möchte dies an Hand einiger weniger Daten erläutern.⁶⁾

Während zu Anfang der fünfziger Jahre die Investitionsquote der Vereinigten Staaten sich in der gleichen Größenordnung bewegte wie die der meisten übrigen OECD-Länder, änderten sich diese Relationen im Verlaufe der ersten Nachkriegsdekade. (Die Investitionsquote ist als Prozentsatz des Bruttoinlandsprodukts berechnet.) In den sechziger Jahren lagen die Investitionsraten Japans, der Bundesrepublik und Österreichs – um nur einige der rasch wachsenden OECD-Länder hervorzuheben – bedeutend höher als die der Vereinigten Staaten und wahrten diesen Abstand bis in die jüngste Zeit. Bloß die Bundesrepublik hat seit der Rezession des Jahres 1975 etwas von ihrem Vorsprung gegenüber Amerika eingebüßt.

Nachkriegsentwicklung der Investitionsquote
(real)

	Canada	USA	Japan	Österreich	BRD
1950	21.1	19.5	15.1 (1952)	16.9	21.1
1955	22.5	18.9	15.5	20.3	24.5
1960	22.5	18.2	23.1	23.0	24.0
1965	23.6	20.2	27.8	25.7	25.0
1970	21.7	18.4	34.9	25.6	24.1
1975	24.0	16.3	32.2	26.7	20.7
1978	21.8	17.5	32.4	25.9	21.5

Quelle: Die obigen Daten sind entnommen den National Accounts of OECD-Countries, 1950–1978, Bd. 1, Paris 1980.

⁶⁾ Im Anhang sind drei Tabellen über das Wachstum einiger OECD-Länder in der Nachkriegszeit enthalten.

Die unterschiedliche Investitionstätigkeit in den verschiedenen Teilen der westlichen Welt ist natürlich nicht ohne Einfluß auf die langfristige Wachstumsbilanz geblieben. Vergleicht man die durchschnittliche jährliche Zuwachsrate der Vereinigten Staaten mit der aller OECD-Länder während des Zeitraumes 1950–1978, ergibt sich ein Zurückbleiben Amerikas um 0.8 Prozentpunkte. Die Unterschiede sind wesentlich gravierender bei einem Vergleich mit den drei oben genannten OECD-Ländern. Während die USA langfristig durchschnittlich um 3.5 % pro anno wuchsen, betrugen die Zuwachsraten für Japan 8.4 %, für die Bundesrepublik 5.2 % und für Österreich 4.9 %.

Man könnte einwenden, daß die vergleichsweise geringe Investitionstätigkeit der Vereinigten Staaten mit dem hohen Produktionsniveau zusammenhängt, das selbst heute – nach vielen Jahren eines kontinuierlichen Aufholprozesses der übrigen westlichen Welt – für die Position Amerikas weitgehend Geltung besitzt. Aber es muß auffallen, daß die Investitionsquote Amerikas, sieht man von geringfügigen konjunkturellen Schwankungen ab, sich in den letzten Jahrzehnten auf einem relativ niedrigen Stand eingependelt hat. Der Tag scheint nicht fern, an dem viele der großen – und vielleicht auch manche der kleineren – Industrienationen auch im Hinblick auf das Produktionsvolumen pro Beschäftigten den Vergleich mit den Vereinigten Staaten nicht mehr zu scheuen brauchen werden.

Dies bringt uns zu dem heute viel diskutierten Thema der Arbeitsproduktivität in Amerika, von der behauptet wird, daß sie in den siebziger Jahren einer mysteriösen Abnahme, wenn nicht gar der völligen Stagnation verfallen war und daß ihr auch in den achtziger Jahren kein besseres Schicksal bevorsteht. Es ist hier unmöglich, auf die Einzelheiten dieses mit großem Engagement geführten Meinungsstreits einzugehen.⁷⁾ Im folgenden werde ich mich hauptsächlich auf die Berechnungen und Analysen des Amerikaners Edward F. Denison stützen.

Denison legt seinen Berechnungen die Wertschöpfung des gesamten privaten Sektors, also auch der privaten Dienstleistungen zugrunde. Die Produktivität ergibt sich aus der einfachen Division von Wertschöpfung zu konstanten Preisen, gebrochen durch die Zahl der Erwerbstätigen oder der von ihnen geleisteten Arbeits-

⁷⁾ In der Ausgabe von November/Dezember 1980 der Zeitschrift *Challenge* geben die Autoren Edward F. Denison, Michael Boretsky und Dale W. Jorgensen verschiedene Deutungen des Phänomens. Von Denison liegt auch ein ausführlicher Artikel zu demselben Thema vor in *Survey of Current Business*, August 1979. Für eine gänzlich abweichende Meinung vgl. Paul M. Sweezy und Harry Magdoff, *Monthly Review*, Juni 1978.

stunden. Für den Zeitraum 1948–1973 errechnet Denison eine jährliche durchschnittliche Zuwachsrate der Produktivität von 2.4 %; für die darauffolgenden Jahre 1973–1979 gab es keinen positiven Zuwachs, möglicherweise sogar einen geringen jährlichen Verlust an Produktivität. Fazit aus dieser Analyse ist, daß die Arbeitsproduktivität in der amerikanischen Privatwirtschaft seit 1973 so gut wie stagniert.

Denison glaubt, daß eine ganze Reihe von Erscheinungen für diese verblüffende und beunruhigende Entwicklung maßgebend war, aber er führt sie in der Hauptsache auf einen Rückgang im technischen Fortschritt, in den Ausgaben für Forschung und Entwicklung und – ganz allgemein – auf ein Dahinschwinden des den Amerikanern zugeschriebenen Erfindungsgeistes zurück. Ganz ähnlich argumentiert auch sein Kollege Michael Boretsky. Ich werde auf dieses Argument in einem anderen Zusammenhang näher eingehen.

Es darf nicht unerwähnt bleiben, daß die Denison-Boretsky-Schule, der auch andere amerikanische Autoren angehören, keinen ungeteilten Beifall gefunden hat. Es wurde von einer Reihe von Autoren darauf hingewiesen – namentlich von Paul Sweezy und Harry Magdoff –, daß Denison und Genossen die in den sechziger und siebziger Jahren eingetretenen Strukturverschiebungen in der Zusammensetzung des Arbeitskräfteangebotes völlig außer acht gelassen hätten. Während im Jahre 1950 etwa 64 % der in dem privaten Sektor beschäftigten Arbeitskräfte in der Industrie und nur 36 % in den persönlichen Dienstleistungen tätig waren, hat sich dieses Verhältnis zu Ende der siebziger Jahre drastisch verschoben. Heute ist weniger als die Hälfte der Arbeitskräfte in der Industrie und etwa 55 % in den privaten Dienstleistungen tätig. Die Tendenzumkehr wäre noch deutlicher, würde man auch die öffentlichen Dienstleistungen berücksichtigen.⁸⁾

Betrachtet man die Dekade 1967–1977, so hat sich in dieser Zeit der industrielle Ausstoß um 37 Prozent erhöht, während die geleisteten Arbeitsstunden praktisch konstant geblieben sind. Allerdings kommt es während dieser Zehnjahresperiode zu konjunkturbedingten Schwankungen in der Produktivität. Dies gilt insbesondere für das Rezessionsjahr 1975, in dem die Produktivität pro Arbeitsstunde geringfügig abnimmt.⁹⁾ Die Produktivität in der amerikanischen Industrie ist demnach auch in den ominösen

⁸⁾ Vgl. Economic Report of the President, Washington 1980.

⁹⁾ Vgl. Economic Report of the President, 1979.

wachstumsschwachen siebziger Jahren nicht unbeträchtlich gewachsen.

Eine gesonderte Betrachtung der Produktivitätsentwicklung im Dienstleistungssektor erscheint mir dagegen sehr problematisch. Es ist natürlich richtig, daß in gewissen Dienstleistungsbereichen erhebliche Produktivitätsfortschritte während der letzten Jahrzehnte gemacht werden konnten, insbesondere im Bank- und Versicherungswesen und in den Verkehrsunternehmen, sofern man diese dem Dienstleistungssektor zurechnen will. Auf anderen Gebieten, in den Gast- und Hotelbetrieben, im Detailhandel, im Gesundheitswesen und anderen kommerziellen Dienstleistungen waren hingegen kaum nennenswerte Produktivitätsfortschritte zu verzeichnen. Aber, wie die bekannte amerikanische Autorin Emma Rothschild vor kurzem festgestellt hat, waren es gerade die am wenigsten produktivitätsorientierten Dienstleistungsbereiche, die während der siebziger Jahre am schnellsten expandierten.

Drei Sektoren, so schreibt Frau Rothschild wörtlich, nämlich Gaststätten, Detailhandelsbetriebe und Gesundheitspflege sowie andere kommerzielle Dienstleistungen, „vereinigten auf sich mehr als 40% aller neuen privaten Arbeitsplätze, die zwischen 1973 und 1980 entstanden sind. In dieser Zeit hat sich die Beschäftigung in diesen Bereichen verdreifacht – in dem gleichen Ausmaß wie die Beschäftigung in allen privaten Bereichen und sechzehnmal so rasch wie die Beschäftigung in dem Waren produzierenden oder industriellen Sektor der Wirtschaft. . . . Die Zunahme der Beschäftigung in den Gaststätten seit 1973 ist größer als die Gesamtbeschäftigung in der Automobil- und Stahlindustrie zusammen.“¹⁰⁾

Es scheint mir, daß die hypertrophe Zunahme der von Frau Rothschild genannten Dienstleistungsbereiche, die einen stark kompetitiven Charakter besitzen und zumeist durch niedrige Löhne und Gewinnmargen gekennzeichnet sind, nicht ohne Einfluß auf die allgemeine Produktivitätsentwicklung im privaten Sektor geblieben ist. Aber welches Gewicht man den Pro- und Kontraargumenten in der amerikanischen Produktivitätsdebatte geben mag, sicher ist, daß sich das wirtschaftliche Klima in diesem Lande seit etwa Mitte der sechziger Jahre zusehends verschlechtert hat und daß die Auftriebskräfte deutlich schwächer geworden sind. Bevor ich auf die mutmaßlichen Ursachen dieser Entwicklung eingehe, wende ich mich einer anderen pathologischen Erscheinung zu, die m. E. nicht ohne Einfluß auf die Erfolgsbilanz der

¹⁰⁾ Siehe: Emma Rothschild, The New York Review of Books, 5. Februar 1981.

ominösen siebziger Jahre gewesen ist. Ich meine natürlich die Inflation, die zweite Komponente des Stagflations-Syndroms.

Man begegnet zuweilen der Ansicht, daß die inflationäre Erkrankung Amerikas durch den Vietnamkrieg bewirkt wurde. In der Tat ist die Inflationsrate von ungefähr 1% im Jahre 1960 auf 12% im vergangenen Jahr angestiegen, wobei während der siebziger Jahre zuweilen auch höhere Inflationsraten beobachtet werden konnten. Ein Blick auf die Preisstatistik der letzten 80 Jahre zeigt jedoch deutlich, daß Amerika sowie andere führende Industrieländer in diesem Jahrhundert an einem chronischen Preisauftrieb laboriert haben, sofern man von der Wirtschaftskrise der dreißiger Jahre absieht. Allerdings erscheint mir die folgende ergänzende Feststellung notwendig: Während in den ersten sieben Dekaden dieses Jahrhunderts der Index der Großhandelspreise in den Vereinigten Staaten um etwa 300% anstieg, wuchs er später in einem einzigen Jahrzehnt – nämlich in den siebziger Jahren – um volle 100%! Es scheint nicht unangebracht, von einer Art „Quantum-Sprung“ der Inflation zu Beginn der vergangenen Dekade zu sprechen.

Die Ursachen dieser verschärften Gangart der Inflation sind unschwer diagnostizierbar. Der Wertverfall des Dollars nach 1971 (dem Zeitpunkt der Aufkündigung von Bretton-Woods) hat zweifellos zur Anheizung der preispolitischen Atmosphäre beigetragen. Dazu kam die abrupte Verteuerung des Erdöls nach dem Jom-Kippur-Krieg im Jahre 1973. Wichtiger jedoch mag der Umstand gewesen sein, daß Regierung und Bankensystem auf die seit dem Ende der sechziger Jahre immer deutlicher in Erscheinung tretenden rezessiven Tendenzen mit einer Lockerung der Geld- und Kreditpolitik zu reagieren versuchten. Die Folge war, daß Individuen und Unternehmen sich in wachsendem Maße bei den Banken verschuldeten.¹¹⁾

Durchschnittlicher jährlicher Schuldenzuwachs
in Preisen des Jahres 1972
(Milliarden Dollar)

1952–1967	65.5
1968–1973	133.5
1974–1979	193.3

In den Jahren 1968–1973 betrug die Zunahme des Schuldenber-

¹¹⁾ Berechnet nach den Veröffentlichungen des Federal Reserve Board, „Flow of Funds Accounts“, Jahrgänge der siebziger Jahre.

ges 104 %. In der folgenden Fünf-Jahres-Spanne kam es zu einem weiteren Sprung von 45 %. Das lawinenartige Anschwellen der Bankdepositen und die damit zusammenhängende, kontinuierliche Aufwärtsbewegung des Preisniveaus haben demnach schon wesentlich früher ihren Anfang gemacht als die so häufig denunzierte, inflationsfördernde Kartellpolitik der OPEC.

Der Zusammenhang zwischen der während der siebziger Jahre rapide gewachsenen Geldmenge und dem rasch eskalierenden Preisniveau darf nicht im Sinne der naiven Quantitätstheorie, die neuerdings wieder in Mode gekommen ist, gedeutet werden. Im Gegensatz zum 19. Jahrhundert, das durch starke deflationäre Tendenzen gekennzeichnet war, steht, wie bereits erwähnt, das gegenwärtige Jahrhundert im Zeichen einer kontinuierlichen und sich, in jüngster Zeit, deutlich beschleunigenden inflationären Entwicklung. Die fühlbare Veränderung des Preisklimas ist, wie viele Wirtschaftstheoretiker annehmen, durch Erscheinungen bedingt, die von der Ablösung des Kapitalismus der freien Konkurrenz durch eine von Monopolen und Verbänden beherrschte Wirtschaft ausgegangen sind. Der Kapitalismus ist, wie Scitovsky in dem von mir eingangs zitierten Referat ausführt, rigide und unelastisch geworden. Das soll natürlich nicht heißen, daß Bewegungen des Preisniveaus immer aus der oligopolistischen Preispolitik der großen Konzerne abgeleitet werden können. So mag ein plötzliches Emporschnellen der Preise durch eine mehr liberale Handhabung der Geldpolitik ausgelöst werden: die tiefere Ursache dafür, daß vermehrte Kaufkraft sich eher in Preis- als in Mengenänderungen niederschlägt, muß jedoch in der monopolistischen Struktur der Wirtschaft gesucht werden. Es darf so nicht wundernehmen, daß in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts das Preisniveau auch während der rezessiven Konjunkturphasen dauernd gestiegen ist, wie aus der folgenden Tabelle ersichtlich.¹²⁾

Welchen Einfluß hat die Lohnpolitik auf die Beschleunigung der Inflation in den siebziger Jahren gehabt? Bekanntlich haben militant ausgetragene Verteilungskämpfe zwischen Unternehmerverbänden und Gewerkschaften in einigen der führenden westeuropäischen Länder nicht unwesentlich zur Erhitzung des Preisklimas während der vergangenen Jahrzehnte beigetragen. Dies scheint nicht für die vergangene Dekade in den Vereinigten Staaten zu gelten. In der Zeit zwischen 1967 und 1973 haben die Reallöhne in der Industrie auffallend langsame Fortschritte gemacht, um etwa 1.2 % pro Jahr, und sind damit hinter dem Produk-

¹²⁾ Quelle: Morgan Guaranty Survey, New York, November 1980.

Preise und Löhne in Rezessionsphasen
(Prozentuelle Änderung auf Jahresbasis berechnet)

Oberer Wendepunkt		Unterer Wendepunkt		Großhandelspreisindex	Konsumentenpreisindex	Lohnsätze in der Industrie
Januar	1920	Juli	1921	-29.4	- 5.8	- 1.9
Mai	1923	Juli	1924	- 5.2	0.6	0.8
Oktober	1926	November	1927	- 2.9	- 1.4	0.0
August	1929	März	1933	-12.3	- 8.5	- 2.3
Mai	1937	Juni	1938	- 9.7	- 1.7	- 0.7
Februar	1945	Oktober	1945	1.1	2.4	- 8.0
November	1948	Oktober	1948	- 7.1	- 2.3	- 0.8
Juli	1953	Mai	1954	0.0	0.7	2.1
August	1957	April	1958	1.1	3.6	2.2
April	1960	Februar	1961	0.0	1.2	1.6
Dezember	1969	November	1970	2.3	5.4	4.0
November	1973	März	1975	16.4	11.1	9.7
Januar	1980	Juli	1980	12.0	11.7	11.0
Durchschnitte der Rezessionsphasen -						
7 Rezessionen		1920-1949		- 9.4	- 2.4	- 1.8
6 Rezessionen		1953-1980		5.3	5.6	5.1

ktivitätsfortschritt zurückgeblieben. In den Jahren 1973-1979, also in der Zeit der stärksten Preisbewegung, kommt es dann zu deutlichen Reallohnverlusten, die sich in der Größenordnung von 2-5 % bewegen.

Wochenverdienste von Industriearbeitern
(zu Dollar von 1967)

	Bruttoverdienste	Nettoverdienste
1967	101.84	90.86
1968	103.39	91.44
1973	109.26	95.73
1974	104.57	90.97
1975	101.67	90.53
1976	103.40	91.79
1977	103.93	93.48
1978	104.25	92.50
1979 (erste Hälfte)	102.15	90.72

Quelle: Survey of Current Business; Nettoverdienste: Bruttoeinkommen eines Arbeiters mit drei Familienangehörigen nach Abzug der Steuern und Sozialabgaben.

Wie ist diese vom westeuropäischen Beispiel so deutlich abweichende amerikanische Lohnbewegung zu erklären? Die „Zu-

rückhaltung“ der amerikanischen Arbeiter muß im Licht der Arbeitslosenstatistik gesehen werden, die in den siebziger Jahren einen deutlichen Anstieg der Arbeitslosenrate gegenüber den früheren Dekaden verzeichnet. Es ist offensichtlich, daß die sehr langsam wachsende, zeitweise sogar stagnierende amerikanische Wirtschaft das kräftig zunehmende Arbeitskräfteangebot nur schwer zu absorbieren vermochte.

Die Entwicklung der Arbeitslosenrate während der letzten Jahrzehnte

	1950-1959	1960-1969	1970-1979
Durchschnittliche Arbeitslosigkeit aller Beschäftigten	4.5%	4.8%	6.2%
Durchschnittliche Arbeitslosigkeit weißer männlicher Arbeiter	3.9%	3.8%	5.0%

Quelle: Report of the President, Washington 1980.

Die geringe Militanz der Arbeitnehmer war vielleicht nicht der einzige Faktor, der sich auf die Entwicklung der Reallöhne negativ auswirkte. Auch auf Seite der Unternehmer dürfte nur wenig Neigung bestanden haben, der Gegenseite ernsthafte Konzessionen zu machen – angesichts einer sich im Laufe der siebziger Jahre stetig verschlechternden Gewinnlage. Die Rendite oder Netto-Profitrate dürfte von etwa 8 % in den sechziger Jahren um ein bis zwei Prozentpunkte in der folgenden Dekade gefallen sein.¹³⁾ Ungünstige Arbeitsverhältnisse, die sich daraus ergebende inadäquate Auslastung der Kapazitäten und nicht zuletzt regionale Abgaben für Zwecke des Umweltschutzes beeinträchtigten die Erfolgsbilanzen insbesondere der Schlüsselindustrien des Landes.

Es kann kaum überraschen, daß der fortgesetzte, wenn auch langsame Verfall der wirtschaftlichen Vormachtstellung der Vereinigten Staaten, der von starken inflationären Erscheinungen begleitet war, Gegenstand einer fast unübersehbar langen Reihe von mehr oder minder qualifizierten Untersuchungen geworden ist. Auch die Zahl der vertretenen Meinungen ist verwirrend: Der Bogen spannt sich von jenen, die in dem Phänomen der Stagflation den deutlichen Ausdruck eines irreparablen Systemschadens se-

¹³⁾ Geschätzt nach Angaben des U.S. Department of Commerce und des U.S. Treasury.

hen, – bis hin zu jenen, die in dem gegenwärtigen Ausmaß der staatlichen Intervention eines der Grundübel erblicken und sich vom Abbau der obrigkeitlichen Eingriffe die rasche Genesung der amerikanischen Volkswirtschaft versprechen, wie dies in der Antrittsrede des amerikanischen Präsidenten, Ronald Reagan, zum Ausdruck gekommen ist. Ich kann hier nur auf einige wenige, mir aber charakteristisch erscheinende Meinungen eingehen.

Ich möchte mit einer Gruppe von Ökonomen beginnen, die man häufig – und, wie ich glaube, nicht ganz zu Recht – der Öffentlichkeit unter dem Markennamen „Linkskeynesianer“ vorgestellt hat. Von Josef Steindl, einem Schüler des großen polnischen Ökonomen Michael Kalecky, und der Engländerin Joan Robinson wird die These vertreten, daß der Spätkapitalismus zur Bildung von Überkapazitäten, zu Wachstumsverlangsamung und Stagnation neigt. Ohne Steindls Theorie ungebührlich vergrößern zu wollen, kann sie m. E. auf die folgende grundlegende These komprimiert werden: Unter den Bedingungen der freien Konkurrenz können Kapazitätsknappheiten und Überschüsse durch das Spiel des Marktmechanismus verhältnismäßig leicht beseitigt werden. Das Ausmaß der realisierten Profite wird immer zureichend sein, um die für die angestrebten Investitionen notwendigen Ersparnisse hervorzubringen. Nicht so im Monopolkapitalismus. Da die Preiskonkurrenz hier weitgehend aufgehoben ist, entwickelt sich eine Tendenz zu Überkapazitäten und übermäßigen Profiten.

Steindls „Maturity and Stagnation in American Capitalism“ ist Anfang der fünfziger Jahre erschienen.¹⁴⁾ Die spätere Entwicklung des amerikanischen Kapitalismus mußte als überzeugende, nämlich durch harte Tatsachen untermauerte, Widerlegung der Steindlschen These erscheinen. Dies erklärt vielleicht auch, warum Steindls Buch zunächst ohne nennenswerte Resonanz geblieben ist. Steindl hat in späteren Arbeiten eingeräumt, daß von bedeutenden technischen Neuerungen ein starker Investitionsanreiz – und damit ein Anstoß zu mehr oder minder langen Wachstumsschüben – ausgehen kann. Damit ist m. E. eine gewisse Brücke zur Schumpeterschen Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung hergestellt worden, die in dem bündelweisen Auftreten bedeutender technologischer Innovationen den eigentlichen Motor des wirtschaftlichen Fortschritts sieht.¹⁵⁾

Wenn der dem Monopolkapitalismus innewohnende Hang zur

¹⁴⁾ Steindls Buch, das 1952 von Blackwell, Oxford, veröffentlicht wurde, ist 1978 von Monthly Review Press, New York, neuerlich verlegt worden.

¹⁵⁾ Bezüglich der modifizierten Steindlschen These, siehe seinen Aufsatz „Stagnation Theory and Stagnation Policy“, Cambridge Journal of Economics, März 1979.

Stagnation durch die Einführung bahnbrechender Innovationen zeitweise überwunden werden kann, dann ist die Dauer der heutigen Rezession (oder Depression) weitgehend durch das Vorhandensein wachstumsträchtiger Neuerungen bedingt, die sich in den „pipelines“ der amerikanischen Konzerne befinden. Michael Boretsky hat in dem von mir bereits erwähnten Aufsatz eine Liste der revolutionären technischen Neuerungen, die von amerikanischen Erfindern stammen, für die letzten 100 Jahre zusammengestellt und auch eine vorsichtige Vorschau auf die Entwicklung der kommenden zwei Jahrzehnte der Öffentlichkeit präsentiert. „Seit 1876“, so meint Boretsky wörtlich, „hat der amerikanische Genius bahnbrechende (pivotal) Erfindungen, und damit die Voraussetzung für neue Industrien, alle fünf Jahre in die Welt gesetzt. Seit 1958 hat es jedoch nur deren zwei gegeben . . .“ Boretsky kommt dann zum folgenden Schluß: „Meine Ausführungen laufen darauf hinaus, daß die Vereinigten Staaten seit 1967 keine einzige Neuerung hervorgebracht haben, die dazu befähigt ist, zur Gründung einer Industrie sekundären Charakters zu führen. Und seit 1947 hat es an einer Innovation gefehlt, welche imstande gewesen wäre, den Aufbau einer größeren Industrie zu ermöglichen. Für die achtziger Jahre können wir nur mit der Elektronik und mit der Computer-Industrie rechnen . . . Abschließend ist zu sagen, daß es in den achtziger Jahren an der Produktivitätsfront schlechter gehen und möglicherweise erheblich schlechter gehen wird, bevor es zu einer Besserung kommen wird.“¹⁶⁾

Es ist natürlich darüber gerätselt worden, warum es zu dieser auffallenden Erschlaffung des amerikanischen Erfindergeistes in der jüngsten Vergangenheit gekommen ist. Dies wird gewöhnlich nicht so sehr mit einem Versagen der amerikanischen Wissenschaftler, als mit einer zunehmenden Rigidität der Riesenkonzerne in Verbindung gebracht, wie dies in dem Referat von Scitovsky zum Ausdruck gekommen ist. Auch der Umstand, daß die Aufwendungen der öffentlichen Hand für Wissenschaft und Forschung im letzten Jahrzehnt erheblich abgenommen haben, wird in diesem Zusammenhang häufig hervorgehoben.¹⁷⁾

Der der Schule des Links-Keynesianismus nahestehende John

¹⁶⁾ Michael Boretsky, „The Role of Innovation“, Challenge, November 1980.

¹⁷⁾ Obwohl das Ausmaß der Ressourcen, welche die Vereinigten Staaten auf Forschung und Entwicklung aufwenden, wesentlich größer ist als in allen anderen westlichen Ländern, nehmen diese zusehends einen immer geringeren Teil des BNP in Anspruch, während sie in der BRD, Japan und Frankreich die umgekehrte Tendenz zeigen. Dazu kommt, daß Forschung und Entwicklung in den zuletzt genannten Ländern hauptsächlich im zivilen Sektor der Wirtschaft konzentriert ist. Vgl. John Volpe, „Technological Change as a Determinant of US Competitiveness“, in: Assessing US Competitiveness in World Markets, Washington; International Division, Chamber of Commerce of the United States, 1979. S. 11.

Kenneth Galbraith hat vor kurzem in einem viel beachteten Artikel eine interessante Erklärung für die, wie er es nennt, „Senilität“ der altrenommierten Firmen gegeben. Er erinnert daran, daß die mächtigen Konzerne mit den Namen von Pionieren, wie Rockefeller, Sloan, Firestone, Watson, Swell Avery, Julius Rosenwald und Amadeo Peter Giannini, verbunden sind. Aber diese Männer aus der amerikanischen Gründerzeit haben die Führung über die von ihnen kreierten, labyrinthischen Organisationen großen Stäben (oder „Technostrukturen“) anvertraut, denen der Mythos der Unfehlbarkeit anhaften mag, die aber in Wahrheit Entscheidungen treffen, die mehr auf Sicherheit und Kontinuität bedacht sind als auf Erneuerungen und raschen Fortschritt. Dies, so meint Galbraith, scheint besonders charakteristisch zu sein für die älteren Industrien, „wo die verwirrenden Effekte von technischen Neuerungen oder von Änderungen in den Gewohnheiten der Konsumenten die Konzernbürokraten nicht zu unbequemen Denkanstrengungen anspornen“. Galbraith beschließt den Artikel mit einem Plädoyer für eine engere und verständnisvollere Zusammenarbeit zwischen privaten und staatlichen Bürokratien.¹⁸⁾

Galbraith hatte in seiner präsidentiellen Ansprache vor der American Economic Association im Jahre 1972 nicht sosehr die zunehmende Versteinerung der großen Konzerne betont, sondern ihren Drang zur Expansion und zur Manipulation der Konsumenteninteressen. Und er hatte seinen Fachkollegen vorgeworfen, daß sie die Frage der „Macht“, die von den privaten Bürokratien ausgeübt wird, aus ihren Analysen so gut wie völlig ausklammern und damit einer „Textbuch-Mythologie“ Vorschub leisten, die die unpersönlichen Kräfte des Marktes als die oberste Kontrollinstanz der Wirtschaft etabliert. Aber die Interessen der „Technostruktur“, so meinte Galbraith, divergieren von jenen der Allgemeinheit. Namentlich in der Frage des Umweltschutzes kollidiert der Geltungs- und Expansionsdrang der Konzerne mit dem Schutzbedürfnis der breiten Öffentlichkeit.

Galbraith mag bereits im Jahre 1972 an eine Neuauflage des „New Deal“ gedacht haben, um ein höheres Maß von Harmonie zwischen privaten und öffentlichen Interessen zu gewährleisten. Wenige Jahre später, in einer Zeit der sich stetig vertiefenden Krise, hat Paul Sweezy, ein am linken Flügel der Keyneschen Schule angesiedelter Ökonom, die Möglichkeiten und Perspektiven einer solchen Neuorientierung des amerikanischen Kapitalismus

¹⁸⁾ „On Succumbing to Corporate Senility“, International Herald Tribune, 14.-15. Februar 1981.

klarer herausgearbeitet. Sweezy geht von der Kalecky-Steindl-Hypothese einer von Wachstumsverlangsamung und Stagnation bedrohten Wirtschaft aus. Präsident Roosevelt versuchte dieser Gefahr durch Einführung vieler überfälliger Reformen zu begegnen, wobei ihm die Unterstützung eines Teils der herrschenden bürgerlichen Schicht zuteil wurde.

„Es ist tatsächlich so“, meint Sweezy wörtlich, „daß die heutige Krise des amerikanischen Kapitalismus einfach eine Fortführung jener Tendenzen ist, die durch den Zweiten Weltkrieg unterbrochen und aufgeschoben wurden. Die Quintessenz der damaligen Situation war Stagnation; heute haben wir Stagnation verbunden mit Inflation und einer enorm komplizierten internationalen Währungs- und Finanzkrise. Die vom New Deal eingeführten Reformen erwiesen sich schon damals als inadäquat – im Hinblick auf die Lösung der Probleme ihrer Zeit. Heute sind sie irrelevant und längst in die Funktionsweise des Systems integriert . . .“

Sweezy führt dann aus, daß jeder Versuch, dem Phänomen der Stagflation durch eine Senkung des Lebensstandards der schwächeren Einkommensbezieher beikommen zu wollen, zum Scheitern verurteilt sei und nur dazu führen könne, eine kritische Situation noch kritischer zu machen. „Was not tut, ist eine gerade entgegengesetzte Strategie, nämlich eine substantielle Verbesserung der Lage der unteren Volksschichten, wenn auch nicht notwendigerweise in der Form von höheren individuellen Einkommen. Wichtiger auf dieser Stufe der kapitalistischen Entwicklung ist eine fühlbare Hebung des kollektiven Konsums und der Qualität des Lebens.“ Und Sweezy beschließt seine Ausführungen: „Es folgt, daß heute eine objektive Basis für eine Allianz besteht, die quer durch die Klassen geht, und die die von der Krise am ärgsten Betroffenen mit den mehr weitschauenden Schichten der herrschenden Klasse verbindet. Dies ist eine Situation, die eine gewisse Ähnlichkeit mit der von 1933 besitzt und die damals zur Entstehung des New Deal führte.“¹⁸⁾

Sowelt Paul Sweezy und die neo-liberale Schule der amerikanischen Ökonomie, der so prominente Gelehrte angehören, wie Galbraith, Heilbroner, Samuelson und Leontief. Ihr Ruf nach einer Neuaufgabe des New Deal ist bisher ohne hörbaren Widerhall geblieben.

In den letzten Jahren hat auch die bekannte Kondratieff-Schumpeter-Theorie der „langen Wellen“ neue und unerwartet

¹⁸⁾ Paul M. Sweezy, „Whither U.S. Capitalism?“, Monthly Review, Dezember 1978; ursprünglich abgedruckt in der japanischen Zeitschrift Sekai.

große Popularität erlangt. Die Affinität zwischen dieser und der früher erwähnten modifizierten Version der Stagnationstheorie liegt auf der Hand. Die Kondratieff-Schumpeter-These muß hier nicht näher dargelegt werden. Ihre wesentliche Aussage besteht darin, daß die etwa 200 Jahre lange Periode des Industriekapitalismus sich aus vier, ungefähr 50 Jahre umfassenden Zyklen zusammensetzt. Der erste dieser Zyklen wird durch die Umwälzungen getragen, die man mit dem Begriff der Industriellen Revolution assoziiert. Als die erste lange Welle in den frühen Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts zu verebben beginnt, wird sie vom Eisenbahnzeitalter abgelöst, das seinen Höhepunkt in den sechziger und siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts erreicht und dann gleichfalls seine Schubkraft verliert. In den neunziger Jahren beginnt eine neue lange Welle, die ihren Impetus von Neuerungen empfängt, wie Elektrizität, Chemie und Automobil. Sie findet ihren Abschluß in der großen Depression der dreißiger Jahre. Am Ende des Zweiten Weltkriegs setzt eine neue lange Welle ein, die man zuweilen als Zweite Industrielle Revolution bezeichnet hat.

Man erkennt, daß es große technische Neuerungen sind, die die Lebensdauer jedes dieser langen Zyklen bestimmen. Diese Interpretation des zuerst von Kondratieff beobachteten Phänomens der langen Wellen stammt bekanntlich von Josef Schumpeter, der damit seine Theorie von dem bündelweisen Auftreten bahnbrechender Innovationen bestätigt sieht.²⁰⁾ In der neueren Literatur ist der monokausale Ansatz Schumpeters vielfach aufgegeben worden. So meint der Amerikaner David Gordon, daß jede lange Welle von einer neuen institutionellen Basis des Kapitalismus ausgeht.²¹⁾ Die Ära des liberalen Kapitalismus war durch den Kleinbetrieb, die freie Konkurrenz und den Nachtwächterstaat geprägt. In der Depression der 1870er Jahre formte sich der Großbetrieb, die freie Konkurrenz wurde durch oligopolistische Absprachen ersetzt und an die Stelle des Nachtwächterstaates trat der imperialistische Raubstaat à la Wilhelm II. und Theodore Roosevelt. Neue ökonomische Strukturen entstanden schließlich in den dreißiger Jahren, als der Staat mit einem stetig zunehmenden Anteil am Sozialprodukt einen neuen, „keynesianischen“ Stellenwert in der Volkswirtschaft einzunehmen begann.

²⁰⁾ Vgl. Josef A. Schumpeter, *Business Cycles*, New York und London, 1939.

²¹⁾ Vgl. David Gordon „Stages of Accumulation and Long Cycles“, in: T. Hopkins und I. Wallerstein (Hsg.), *Processes of the World System*, Beverly Hills 1980; ferner „Up and Down the Long Roller Coaster“ in: *Union for Radical Political Economics*, New York 1978. Für eine mehr allgemeine Betrachtung vgl. Eric Hobsbawm, „The Crisis of Capitalism in Historical Perspective“, *Socialist Revolution*, Bd. 6, Nr. 4, Oktober – Dezember 1978.

Gesamte Staatsausgaben in den USA*)

Jahr	BNP in Mrd \$	Staatl. Ausgaben in Mrd \$	Staatl. Ausgaben in % des BNP
1929	103.4	10.3	10
1933	55.8	10.7	19
1939	90.9	17.6	19.4
1980	2.627.4	869.0	33.1
*) Staatliche Ausgaben umfassen Bundes-, Länder- und Gemeindeausgaben.			

Quelle: Economic Report of the President, Washington 1980.

Bahnen sich auch heute, da die Auswirkungen der Zweiten Industriellen Revolution deutlich schwächer zu werden beginnen, Strukturwandlungen im Gefüge des amerikanischen Kapitalismus an? Man ist eher versucht, von einer entschiedenen Abkehr von den Traditionen des New Deal und von einer Beschwörung der Schibboleths aus der Zeit des liberalen Kapitalismus zu sprechen. Aber vergessen wir nicht, daß Präsident Nixon, ein sozusagen „gestandener“ Republikaner, zeitweise mit der von John K. Galbraith propagierten Institution der Einkommenspolitik experimentiert hat.

Ich komme so zu einer dritten und letzten Variante der Stag-nationsdiagnose und -Therapie, die ich die „konservative“ nennen möchte, und deren geistiger Vater unzweifelhaft der in Chicago beheimatete Ökonom Milton Friedman ist. Friedman, den man versucht ist, den intellektuellen Zwillingenbruder von Friedrich Hayek zu nennen, sieht in dem neuen Leviathan, dem modernen Staat, die Wurzel aller wirtschaftlichen Krankheitserscheinungen. Hohe staatliche Ausgaben, insbesondere solche, die für die Wohlfahrt der Massen bestimmt sind, bedingen hohe Steuern – und diese zehren an dem Lebensnerv der kapitalistischen Wirtschaftsordnung, nämlich dem Unternehmergewinn. Das konservative Rezept für höheres Wachstum, lange bevor der Begriff „Supply-Side-Economics“ (also angebotsorientierte Wirtschaftspolitik) geprägt wurde, kann man in die Kurzformel komprimieren: Weniger Staat und weniger Steuern. Im Herbst 1974, also fünf Jahre vor der Wahl Reagans, hat die amerikanische Zeitschrift „Business Week“ diese Philosophie mit beispielhafter Klarheit artikuliert:

„Es ist unvermeidlich, daß die amerikanische Wirtschaft langsamer wachsen wird als in der Vergangenheit... Manche Leute werden offensichtlich mit weniger auskommen müssen als bisher... In der Tat, Städte und Länder, die kleinen Geschäftsleute,

die Konsumenten werden alle weniger bekommen, als sie es wünschen, weil der Gesundheitszustand der Vereinigten Staaten zu guter Letzt auf dem Gesundheitszustand der großen Konzerne und Banken begründet ist, der größten Debitoren und der größten Geldverleiher . . . Einfach ausgedrückt, solange die Konzerne gesund bleiben, können sie Steuern zahlen und Arbeitsplätze beschaffen . . . Aber wenn die Konzerne krank werden, verlieren die Leute ihre Arbeitsplätze und fallen als Konsumenten aus . . . Es wird nichtsdestoweniger eine bittere Pille für viele Amerikaner sein, die Idee zu akzeptieren, daß sie mit weniger werden auskommen müssen, damit Big Business mehr bekommen kann. Es wird insbesondere deshalb so schwer akzeptabel sein, weil es für jedermann klar ist, daß die großen Konzerne und die großen Banken nicht nur die am meisten sichtbaren Opfer unserer kranken Schuldenwirtschaft sind, sondern in vieler Hinsicht ihre Ursache . . . Nichts, das diese Nation oder irgendeine Nation in der neueren Geschichte getan haben, kann man hinsichtlich des Grads der Schwierigkeit mit dem Propagandaaufwand vergleichen, der notwendig sein wird, um den Menschen diese neue Realität plausibel zu machen.“²²⁾

Es hat den Anschein, daß es Präsident Reagan gelungen ist, die konservative Variante der Stagnationsbekämpfung, daß es vor allem darauf ankomme, Big Business größere Anreize zu geben, der amerikanischen Öffentlichkeit plausibel zu machen. Weniger sicher ist, daß dieses einfache Rezept auf längere Sicht die von ihm erwartete Wirkung zeitigen wird. Ohne auf die Besonderheiten des von Reagan und seinem Team erarbeiteten Konzepts der „angebotsorientierten“ Ökonomie eingehen zu wollen, läßt sich jedenfalls sagen, daß diesem sowie allen früheren von Milton Friedman und seinen Schülern inspirierten Reformkonzepten die simple Annahme zugrundeliegt, daß der freien Marktwirtschaft Mechanismen der Selbstregelung und, wenn man so will, der Selbstheilung innewohnen, woraus natürlich folgt, daß man den Einfluß des Staates auf die Wirtschaft auf ein – durch gewisse soziale Ein- und Rücksichten bestimmtes – Minimum beschränken soll. Die Vorstellung vom Markt als ein geschlossenes, sich-selbst-regulierendes (oder wie man heute sagen würde „kybernetisches“) System geht auf den Franzosen Jean Baptiste Say und sein Gesetz von den Absatzwegen zurück, das bekanntlich besagt, daß ein zusätzliches Angebot an Waren und Dienstleistungen gleichsam automatisch die diesem adäquate Nachfrage nach sich ziehe. In die Sprache der

²²⁾ Siehe: „The Debt Economy“, Business Week, New York, 12. Oktober 1974.

konservativen Wirtschaftspolitik übertragen: Wenn es gelingt – hauptsächlich durch kräftige Steuernachlässe und sonstige Begünstigungen –, ein Wirtschaftsklima herzustellen, in dem die großen Konzerne prosperieren und investieren, muß man sich um den Absatz des so entstandenen, zusätzlichen Warenangebots keine allzu großen Sorgen machen.

Nach dem Erscheinen der „Allgemeinen Theorie der Beschäftigung“ von John M. Keynes im Jahre 1936 schien es, als ob das sogenannte Gesetz von den Absatzwegen seine akademische Respektabilität für immer verloren hätte. Aber die Respektabilität von ökonomischen Gesetzen scheint weniger von ihrer theoretischen Fundiertheit als von der Gunst bzw. Ungunst der Zeitumstände abhängig zu sein. Als es im Laufe des letzten Jahrzehnts unter den Auspizien zweier konservativer Administrationen (nämlich derer von Nixon und Ford) immer offensichtlicher wurde, daß wiederholte und kräftige Injektionen zusätzlicher Kaufkraft nicht so sehr eine Belebung der Investitionen als eine Anheizung der Preise bewirkten, verlor die Keynessche Therapie des „Demand-Management“ ihre bisherige Anziehungskraft. Und mit der Abkehr von den wirtschaftspolitischen Rezepten á la Keynes ging Hand in Hand die Abwendung von dem von ihm inspirierten Gedankengebäude und die Zuwendung zu älteren und, wie man im Augenblick glaubt, zu Unrecht aufgegebenen Theorien.

Sollte es unter der Reagan-Administration tatsächlich zu einer von der Angebotsseite ausgelösten, kräftigen konjunkturellen Aufschwungsphase kommen – eine Perspektive, die ich für eher unwahrscheinlich halte –, würde sie, dies kann man mit Sicherheit vorhersagen, von einer neuerlichen starken Erwärmung des Preisklimas begleitet sein. Die Erfahrung lehrt, daß wir dann mit einer abrupten konjunkturellen „Stopphase“ zu rechnen hätten, die mit den Mitteln der Geldpolitik eingeleitet werden würde.

Aber ich glaube nicht, daß wir es in den kommenden Jahren einfach mit einer Neuauflage der sattsam bekannten Stop-Go-Politik zu tun haben werden. Mr. Reagan erscheint mir im Gegensatz zu Carter oder Ford ein Politiker von großer Adaptions- und Wandlungsfähigkeit zu sein. Es ist deshalb wahrscheinlich, daß er der Stop-Go-Politik sehr bald den Rücken kehren und, ähnlich wie sein Vorgänger Nixon, mit einer neuen Version der Einkommenspolitik experimentieren wird, auch wenn dies den Professoren Friedman und Laffer „systemwidrig“ und verdammenstwert erscheinen sollte.

Abschließend möchte ich noch sagen, daß auch eine modifizierte Form einer konservativen, d. h. hauptsächlich auf Investi-

tionsanreizen aufbauenden, Wirtschaftspolitik mir keine Gewähr für eine dauernde Überwindung der gegenwärtigen Erkrankung der amerikanischen Wirtschaft, d. h. der Stagflation, zu bieten scheint. Die New York Times, die ich eingangs zitiert habe, dürfte zu Recht ihrer Skepsis gegenüber dem scheidenden und dem neuen Präsidenten Ausdruck gegeben haben: Keiner der beiden Männer dürfte wirklich wissen, „was mit den entkräftenden Zyklen der zunehmenden Inflation und der Stagnation zu geschehen hat.“ Demgegenüber möchte ich an die Vision einiger Ökonomen erinnern, die, aus der Schule des Keynesianismus kommend, sich bemüht haben, diesen den neuen Zeitumständen entsprechend zu adaptieren. Ihre Plattform umfaßt drei hauptsächliche Punkte: Indikative Planung und Strukturpolitik (Wassily Leontieff und Felix Rohatyn), höhere und kontra-zyklisch variierte Infrastruktur- und Forschungsausgaben des Staates (Galbraith, Heilbroner, Sweezy u. a.) und schließlich Einkommenspolitik (Galbraith).²³

Ein solcher neuer „New Deal“ würde dem reichsten Land der Welt die materiellen und institutionellen Voraussetzungen dafür bieten, seine arbeitslose Bevölkerung in den Arbeitsprozeß einzugliedern, dem Verfall seiner Städte Einhalt zu tun, die Verwüstung seiner Umwelt wirksam zu bekämpfen, die Erziehung und Bildung aller Bevölkerungsschichten, unbeschadet ihrer Hautfarbe, auf ein höheres Niveau zu heben, seine alten Menschen gegen die Unbilden des Alters besser zu schützen und dergleichen mehr. Von Reagan und seinen konservativen Beratern ist jedoch eine grundlegende Neuorientierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik nicht zu erwarten. Aber Amerika, das heute in gesellschaftspolitischer Hinsicht zu den eher rückständigen Ländern der westlichen Gemeinschaft zählt, wird auf Dauer seinen Führungsanspruch kaum glaubhaft geltend machen können, falls es diesen primär mit dem Umfang seiner atomaren Rüstung zu legitimieren versucht. Es liegt in der Logik dieser Situation, daß es früher oder später zu einer Besinnung auf die Traditionen eines Franklin Delano Roosevelt wird kommen müssen.

²³ Vgl. Wassily Leontieff, „Sails and Rudders, Ship of State“, in: Leonard Silk (Hsg.), *Capitalism the moving target*, New York 1974, S. 101 ff; ferner: Felix Rohatyn, „A New RFC is proposed for Business“, New York Times, Financial Section, 1. Dezember 1974. Von Leontieff inspiriert ist auch ein Forschungsbericht über indikative Planung, der von einer Arbeitsgruppe verfaßt wurde, bestehend aus Ökonomen, Konzernmanagern, Gewerkschaftern usw. Siehe: „Forging America's Future, Strategies for National Growth and Development“, Report of the Advisory Committee on National Growth Policy Processes, in: *Challenge*, Jänner/Februar 1977. Schließlich hat *Business Week* eine spezielle Ausgabe dem Problem der indikativen Planung gewidmet: „The Reindustrialization of America“, 30. Juni 1980.

Brutto-Inlandsprodukt zu konstanten Preisen 1975
Durchschnittliche Veränderungsrate für 5 Jahre

	USA	Kanada	Japan	BRD	Frankreich	Großbritannien	Italien	OECD-Total	OECD-Europa
1950	.	.	.	.	.	.	.	.	.
1951	.	.	.	.	.	.	.	.	.
1952	.	.	.	.	.	.	.	.	.
1953	.	.	.	.	.	.	.	.	.
1954	.	.	.	.	.	.	.	.	.
1955	4.2	5.2	.	9.4	4.1	.	.	4.9	5.2
1956	3.1	6.1	.	8.8	4.1	.	5.4	4.0	4.8
1957	2.7	4.8	7.3	8.1	4.7	3.0	5.6	3.9	5.0
1958	1.6	4.3	7.0	7.2	4.7	2.2	5.0	3.1	4.4
1959	3.3	5.3	7.7	7.1	4.5	2.2	5.6	4.0	4.3
1960	2.3	4.0	8.6	6.5	5.0	2.6	5.5	3.3	4.4
1961	2.3	2.9	9.9	6.1	4.9	2.9	6.2	3.6	4.6
1962	3.1	3.7	9.9	5.9	5.1	2.7	6.4	4.1	4.7
1963	4.0	4.4	10.8	5.7	5.6	3.5	6.6	4.9	5.2
1964	3.8	4.9	11.7	5.6	6.2	3.7	5.8	5.0	5.4
1965	4.6	5.7	10.0	5.0	5.8	3.1	5.2	5.2	5.0
1966	5.4	6.5	9.3	4.4	5.7	2.9	4.8	5.4	4.7
1967	4.8	5.8	10.4	3.5	5.3	3.2	5.0	5.1	4.4
1968	4.9	5.8	11.1	4.2	5.1	3.2	5.1	5.3	4.5
1969	4.3	5.6	10.9	4.4	5.2	2.5	5.8	5.1	4.6
1970	3.1	4.8	12.2	4.4	5.4	2.5	6.2	4.8	4.7
1971	2.5	4.8	11.1	4.6	5.4	2.6	5.3	4.4	4.7
1972	3.1	5.2	10.4	5.4	5.7	2.5	4.5	4.8	4.9
1973	3.3	5.6	9.6	5.1	5.9	3.2	4.6	4.9	5.0
1974	2.5	5.3	7.1	3.6	5.1	2.6	4.2	3.9	4.2
1975	2.3	5.0	5.0	2.1	4.0	2.0	2.4	3.1	3.0
1976	2.9	4.7	5.3	2.4	3.9	2.3	3.3	3.4	3.2
1977	2.7	4.1	4.5	2.3	3.3	2.1	3.0	3.0	2.8
1978	2.5	3.3	3.7	2.0	3.0	1.3	2.1	2.6	2.2
1979	3.3	3.2	5.0	2.8	3.0	1.8	2.3	3.1	2.4
1980	3.3	2.8	5.7	3.6	3.3	1.5	3.8	.	.
Ø50/78	3.5	4.8	8.4	5.2	4.7	2.8	4.8	4.3	4.3
			(52/78)			(52/78)	(51/78)		

Quelle: WIFO – Volkswirtschaftliche Datenbank; die durchschnittlichen Veränderungsraten beziehen sich auf die jeweils vergangenen 5 Jahre.

Brutto-Inlandsprodukt zu laufenden Preisen
Veränderungsrate gegenüber dem Vorjahr

	USA	Kanada	Japan	BRD	Frankreich	Großbritannien	Italien	OECD-Total	OECD-Europa
1950	.	.	.	.	.	.	.	.	.
1951	15.4	16.4	.	22.4	22.6	.	.	.	.
1952	5.1	13.1	.	14.1	17.7	.	7.8	.	.
1953	5.4	4.9	12.9	7.8	4.2	7.7	10.6	.	.
1954	- 0.1	0.4	11.1	7.7	6.0	5.4	6.6	2.6	6.3
1955	8.8	10.1	10.3	14.4	6.9	7.7	10.2	9.2	9.4
1956	5.4	12.5	12.9	10.4	11.2	8.1	8.8	7.5	9.9
1957	5.2	4.8	14.1	8.9	12.4	5.7	7.4	6.0	6.2
1958	1.3	3.6	4.0	7.1	15.1	4.1	7.4	2.6	4.0
1959	8.2	6.1	12.3	8.9	9.7	5.3	6.2	6.2	2.7
1960	3.9	4.0	19.9	11.6	11.0	6.0	8.6	6.5	9.1
1961	3.3	3.6	23.6	9.6	9.1	6.8	11.2	6.4	10.0
1962	7.7	8.3	10.9	8.8	11.7	4.7	12.4	8.3	9.3
1963	5.4	7.2	15.5	6.0	12.1	6.4	14.5	7.5	9.3
1964	6.8	9.3	18.2	9.9	10.9	9.0	9.5	9.0	10.5
1965	8.2	10.1	10.5	9.3	7.6	7.4	7.6	8.6	8.7
1966	9.5	11.7	16.5	6.3	8.3	6.7	8.4	9.3	8.0
1967	5.7	7.4	18.0	1.3	8.0	5.6	10.2	6.8	6.2
1968	9.0	9.0	19.4	8.2	8.7	8.4	8.4	8.2	4.8
1969	7.7	9.8	17.1	11.6	14.0	7.1	10.4	9.6	10.3
1970	5.0	7.4	19.2	13.7	11.7	9.5	12.5	9.3	12.3
1971	8.1	10.3	10.0	11.2	11.5	12.4	8.9	11.0	13.4
1972	10.1	11.2	14.5	9.4	12.5	10.5	9.7	16.1	19.4
1973	11.5	17.5	21.9	11.2	13.6	15.2	19.5	21.0	26.6
1974	8.0	19.6	19.7	7.5	14.7	13.4	23.4	11.0	12.1
1975	8.5	12.0	10.1	4.8	13.6	25.9	13.2	12.0	17.2
1976	11.1	15.8	12.4	8.6	15.2	18.7	24.9	8.4	3.8
1977	11.4	10.0	11.3	6.6	12.1	15.2	21.3	12.7	12.7
1978	11.8	10.3	10.0	7.2	13.5	13.7	16.2	19.9	22.4
1979	11.2	.	.	.	.	.	.	14.1	20.7
1980	.	.	.	.	.	.	.	.	.

Quelle: WIFO – Volkswirtschaftliche Datenbank

**Brutto-Inlandsprodukt zu konstanten Preisen 1975
Veränderungsrate gegenüber dem Vorjahr**

	USA	Kanada	Japan	BRD	Frank- reich	Groß- britannien	Italien	OECD- Total	OECD- Europa
1950	.	.	.	.	.	.	.	.	.
1951	7.8	4.5	.	10.5	5.8	.	.	7.6	6.4
1952	3.7	8.7	.	8.8	3.4	.	4.4	3.7	3.0
1953	4.9	5.0	7.4	8.3	2.5	4.6	7.5	4.6	5.1
1954	-2.2	-1.1	5.7	7.7	4.2	3.8	3.6	1.1	5.1
1955	6.9	9.5	8.6	12.0	4.7	3.3	6.7	7.7	6.2
1956	2.2	8.6	7.5	7.2	5.9	1.6	4.7	3.2	4.4
1957	1.9	2.6	7.3	5.6	6.0	1.9	5.3	2.8	4.2
1958	-0.5	2.1	5.8	3.5	2.9	0.2	4.8	0.6	2.1
1959	6.0	4.0	9.1	7.4	3.2	4.0	6.5	5.6	4.7
1960	2.1	2.8	13.1	8.9	7.2	5.2	6.3	4.4	6.5
1961	2.3	3.1	14.6	5.1	5.5	3.3	8.2	4.5	5.6
1962	5.6	6.8	7.1	4.4	6.7	1.0	6.2	5.3	4.7
1963	4.1	5.5	10.5	3.0	5.3	3.9	5.6	4.8	4.5
1964	5.1	6.4	13.2	6.7	6.5	5.2	2.8	6.2	6.0
1965	6.0	6.8	5.1	5.6	4.8	2.3	3.3	5.3	4.4
1966	6.0	7.0	10.9	2.5	5.2	2.0	6.0	5.4	3.8
1967	2.7	3.4	12.4	-0.2	4.7	2.6	7.2	3.8	3.3
1968	4.5	5.6	14.1	6.3	4.3	4.1	6.5	5.7	5.2
1969	2.6	5.2	12.2	7.8	7.0	1.5	6.1	5.2	6.2
1970	-0.1	2.6	11.7	6.0	5.7	2.2	5.3	3.6	5.2
1971	2.9	7.0	5.1	3.2	5.4	2.7	1.6	3.7	3.6
1972	5.8	5.8	9.3	3.7	5.9	2.2	3.2	5.5	4.4
1973	5.4	7.5	10.0	4.9	5.4	7.5	7.0	6.2	5.9
1974	-1.3	3.5	-0.3	0.5	3.2	-1.2	4.1	0.6	2.2
1975	-1.0	1.1	1.4	-1.8	0.2	-0.8	-3.6	-0.5	-1.0
1976	5.6	5.8	6.5	5.2	5.2	4.2	5.9	5.2	4.6
1977	5.1	2.4	5.4	3.0	2.8	1.0	1.9	3.7	2.3
1978	4.4	3.6	5.9	3.3	3.6	3.6	2.6	3.9	3.0
1979	2.4	2.9	5.9	4.6	3.2	0.9	5.0	3.3	3.3
1980	-0.8	0.5	5.0	1.8	1.8	-2.2	3.8	.	.

Quelle: WIFO – Volkswirtschaftliche Datenbank

Wie können die Vereinigten Staaten ihre Systemkrise überwinden?

Dr. Thomas Novotny

Österreichischer Generalkonsul in New York

Es ist nützlich, sich vor Augen zu halten, daß die Vereinigten Staaten noch immer die mächtigste Industrienation der Erde sind. Nach allen Indikatoren des Wohlstandes auch die reichste.

Diese Position ist nach außen hin gut abgesichert. Die Leistungsbilanz hat sich in den letzten Jahren verbessert und zeigt einen Überschuß. Das hat nicht vorübergehende, sondern langfristige Ursachen, man kann z. B. als gegeben annehmen, daß sich der Export der landwirtschaftlichen Produkte weiterhin in dem Maße steigern wird, in dem der Importbedarf der Entwicklungsländer zunimmt.

Der amerikanische Energiekonsum pro Kopf ist doppelt so hoch wie in den meisten europäischen Staaten. Dementsprechend bedeutend sind auch die Möglichkeiten, ihn durch verschiedene Sparmaßnahmen zu drücken. Das und die Tatsache, daß im eigenen Lande Primärenergie in fast unbegrenztem Ausmaß zur Verfügung steht, stellt sicher, daß die Abhängigkeit der Vereinigten Staaten von Energieimporten laufend geringer werden wird. Dies unterscheidet die USA von Europa oder Japan, denen solche Möglichkeiten nicht offenstehen.

Auch die US-Einnahmen aus Lizenzen und der Transfer von Gewinnen werden sich wahrscheinlich nicht verringern.

Trotz dieser sehr verschiedenen Ausgangslage im „Außensektor“ haben sich die USA in vielem aber dennoch den anderen Industriestaaten angeglichen. Zwischen 1970 und 1980 ist die Wachstumsrate in allen Industrieländern gefallen; die USA wuchsen in dieser Zeit gleich schnell oder langsam wie andere Industriestaaten.

Obwohl sich die Inflation in den USA verschärfte, ist deren heutige Inflationsrate von 11 bis 12 % unter den Industrieländern nicht außergewöhnlich; im Gegenteil, sehr viele der großen Industriestaaten verzeichnen eine rasche Geldentwertung.

Was die Vereinigten Staaten jedoch von den meisten anderen Industriestaaten abhebt, ist die Entwicklung der Produktivität. Sie ist in den USA in letzter Zeit nur langsam gewachsen und in den letzten drei Jahren sogar gesunken.

Die Ursache dieser Entwicklung, des geringen Zuwachses der Produktion pro Beschäftigten, liegt in erster Linie darin, daß sich eben die Zahl der Beschäftigten wie in keinem anderen Industrieland vermehrt hat. Die Generation des „Baby Boom“ drängte auf den Arbeitsmarkt. Spektakulär war der Zuwachs der weiblichen Beschäftigung. Mit geradezu revolutionärer Schnelligkeit haben die Vereinigten Staaten diesbezüglich zunächst aufgeholt und sich dann fast an die Spitze gesetzt.

Das Stagnieren der Produktivität ist aber auch darauf zurückzuführen, daß ganz einfach nicht genug investiert wurde. Hier haken nun die sogenannten „supply-siders“ ein. Die Investitionen seien gering, weil die persönlichen Ersparnisse gering seien. Die Ersparnisse seien gering, weil die steuerliche Belastung der Einkommen und insbesondere der Zinseinkommen zu hoch sei. Eine Verminderung der Steuerlast würde ein Wachsen der Ersparnisse und damit höhere Investitionen und diese wieder wirtschaftliches Wachstum bringen.

Nun stimmt es zwar, daß die privaten Ersparnisse in den Vereinigten Staaten gering und in den letzten Jahren sogar zurückgegangen sind. Doch haben Ertragserwartungen, also die Frage, wie hoch die Zinsen sind und wie hoch sie versteuert werden, auf die Spartätigkeit Privater kaum einen Einfluß. Und auch in den USA ist es so, daß der Großteil der Ersparnisse ohnehin nicht von den privaten Haushalten kommt, sondern von den Unternehmen. Und während in der Tat die Spitzensteuersätze auf Privateinkommen, insbesondere auf Zinseinkommen, in den USA überdurchschnittlich sind, liegen die Vereinigten Staaten bei der Besteuerung von Unternehmen im Mittelfeld.

Es ist daher unbewiesen und eher fraglich, ob die Steuerlast in den USA die Spartätigkeit gedrückt und dadurch einen Kapitalmangel verursacht hat. Aber es ist darüber hinaus auch fraglich, ob Kapitalmangel die Ursache für die tatsächlich sehr geringe amerikanische Investitionsrate ist. Viel Geld ging in Spekulation verschiedenster Art, 100 Milliarden US-Dollar etwa in den Erwerb bereits bestehender Unternehmen.

Es ist nicht zu erwarten, daß die von der neuen amerikanischen Regierung skizzierte Wirtschaftspolitik hier Grundlegendes ändern wird. Das Steigen des Budgetdefizits und der Kaufkraftschub durch die 30%ige Steuersenkung müssen durch eine noch restrikt-

tivere Geldpolitik abgefangen werden. Die Zinsen werden daher weiterhin hoch bleiben, und diese Tatsache wird die Investitionen mehr hemmen, als sie irgendwelche kleinere Korrekturen am Steuersystem steigern könnten. So prognostizieren die meisten Wirtschaftsforscher für die kommenden Jahre geringes Wachstum, eine leicht zurückgehende Inflationsrate und fortdauernde Arbeitslosigkeit.

Man könnte nun einwenden, daß bei einer so hoch entwickelten Wirtschaft weiteres Wachstum überhaupt nicht notwendig und erwünscht sei: Zum Teil lassen sich ja sowohl die geringe Investitionsrate als auch das Rücksinken der Reallöhne aus den Tatsachen erklären, daß die US-Wirtschaft mit dem weiterhin raschen Anwachsen des nicht industriellen, tertiären Sektors sehr „reif“ geworden sei – Restaurants und Putzfirmen zahlen keine hohen Löhne und brauchen wenig Kapital –, so daß Mittel der traditionellen Industrie- und Wachstumspolitik auf das Wirtschaftsgebilde USA nicht mehr anwendbar seien.

Andere Industrieländer mit hohen Leistungsbilanzdefiziten sehen sich in einer anderen Position. Sie müssen diese Defizite durch verstärkte Exportbemühungen kompensieren und daher ihre Industriestruktur rasch ändern, um so der Konkurrenzierung durch die Entwicklungsländer zu entgehen. Aber dieses Problem stellt sich nicht für die USA, die, wie wir gesehen haben, mit einer fortdauernden positiven Leistungsbilanz rechnen kann. Warum also eine Wachstums- und Industriepolitik in den USA?

Weiteres Wachstum ist notwendig, zunächst aus zwingenden sozialen Gründen: Die Arbeitslosigkeit muß verringert werden; und die fortdauernden Probleme der Einkommensverteilung lassen sich nur in einer Ära des wirtschaftlichen Wachstums, wenn schon nicht bewältigen, so doch entschärfen.

An und für sich haben die Vereinigten Staaten eine „gerechtere“ Einkommensverteilung als die meisten anderen Industriestaaten, eine etwa gleich gerechte wie die BRD. Die Reichen sind hier sogar weniger reich als in den meisten europäischen Staaten. Die Probleme ergeben sich am unteren Ende der Einkommensskala. Die Armen in den Vereinigten Staaten erhalten einen weit aus geringeren Anteil am Gesamteinkommen als in annähernd vergleichbaren Staaten. Besonders betroffen sind die Minoritäten, insbesondere die schwarze Bevölkerung.

Die geringen Investitionen zehren auch an der Wirtschaftsstruktur des Landes. Es gibt Engpässe, deren Fortbestehen ein ernstes Problem werden könnte. So zum Beispiel auf dem Gebiet des Transportwesens (Verfall der US-Eisenbahnen, der US-Häfen,

des US-Straßensystems), aber auch Strukturschwächen in der Industrie, und zwar in Bereichen, wo ausländische Produktion sich nicht so ohne weiteres substituieren kann oder soll (etwa im Bereich der Stahlindustrie). Es ist undenkbar und wahrscheinlich auch tatsächlich unakzeptabel, daß der Großteil des Stahlmarktes von außen versorgt wird.

Das langsame Wachstum verschärft auch die regionalen Probleme. Die traditionellen Industriezonen im Norden oder Nordosten des Landes, die großen Städte stehen vor wiederkehrenden schweren Krisen, der Übergang zur strukturellen Gesundung kann nur mit einer dynamischen Wirtschaft bewältigt werden.

Nicht zu übersehen ist auch die Gefahr, die von einer stagnierenden US-Wirtschaft auf die gesamte Weltwirtschaft ausstrahlt. Protektionistische Tendenzen, die es hier immer gegeben hat, würden überstark, und man soll nicht übersehen, daß es für die USA leichter ist, sich vom Freihandel abzuwenden als für die anderen Industriestaaten. Würden aber die USA protektionistisch, würden die anderen Industrieländer bald folgen. Die daraus entstehende Gefährdung wird durch die fortbestehende Fragilität des internationalen Währungssystems potenziert.

Und die Folgen einer solchen bedrohlichen Entwicklung wären nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch. Insbesondere kleine Staaten haben sich in den Nachkriegsjahren nur entwickeln können und ihre politische Unabhängigkeit behaupten können, weil die Märkte sowohl für den Einkauf als auch den Verkauf weltweit waren. Würde das geändert, wären wir mit einer Periode nicht nur wirtschaftlichen, sondern auch politischen Konflikts konfrontiert.

Was also wären die Elemente eines Programms für die Gesundung der amerikanischen Wirtschaft?

1. Ein wesentliches Element einer Anti-Inflations- und Wachstumspolitik wäre eine „konservative“ Fiskalpolitik; der Abbau von Budgetdefiziten.

2. Bekämpfung der Inflation in erster Linie durch nichtmone-
täre Maßnahmen, etwa durch eine Einkommenspolitik. Das ist nur möglich, wenn

3. die Fragen der Verteilung ernster genommen werden und insbesondere den untersten Schichten eine Teilnahme am wirtschaftspolitischen Konsens ermöglicht würde.

4. Die Investitionen müßten nicht durch die Steuersenkungen mit unbestimmter und wahrscheinlich inflationärer Wirkung, sondern gezielt gefördert werden, etwa durch eine Behörde, wie jene, die in den Nachkriegsjahren die Produktion angekurbelt hat.

Die Wirtschaftskrise im RGW-Raum

Prof. DDr. Friedrich Levcik

Direktor des Wiener Institutes für Internationale Wirtschaftsvergleiche

Die Länder des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW oder COMECON) stehen Anfang der achtziger Jahre in einer ernsten und anhaltenden Krise. Alle Wirtschaftszweige stehen unter dem Einfluß der Krisenerscheinungen. Die Industrieproduktion steigt nur noch langsam, die landwirtschaftliche Produktion entwickelt sich unter dem Einfluß häufiger Mißernten meistens rückläufig, die Infrastrukturen bleiben unterentwickelt. Die Investitionen stagnieren, Realeinkommen sinken, die im Vergleich zu den entwickelten westlichen Industrieländern stets dürftigere Versorgung der Bevölkerung mit Konsumgütern verschlechtert sich beträchtlich. Hinzu kommen bei den meisten COMECON-Ländern anhaltende Gleichgewichtsstörungen in den Außenwirtschaftsbeziehungen mit beträchtlichen Defiziten der Handels- und Zahlungsbilanzen und wachsender Auslandsverschuldung, die im Falle Polens bereits zur Zahlungsunfähigkeit geführt hat.

Es ist nicht das erste Mal, daß die RGW-Länder einem solchen Schwächeanfall unterliegen. Ähnliche Krisenerscheinungen konnten in der ersten Hälfte der sechziger Jahre beobachtet werden. Diesmal sind die Manifestationen jedoch umfassender, tiefer und ausgeprägter.

Diese sich wiederholenden Krisenmomente führen zur Frage: Sind die zentralgeplanten, sozialistischen Wirtschaften ebenso krisenanfällig wie die kapitalistischen Marktwirtschaften? Gibt es einen sozialistischen Konjunkturzyklus? Und falls ja, unterscheidet er sich von den kapitalistischen Konjunkturzyklen?

Alle diese Fragen wurden bis jetzt von den Volkswirtschaftlern der RGW-Länder verneint. Die Konjunkturzyklen seien mit der kapitalistischen Produktionsweise untrennbar verbunden und ihre Triebkräfte und Erscheinungsformen können daher nicht

ohne weiteres auf sozialistische Wirtschaftssysteme angewendet werden. Gemäß dem kapitalistischen Konjunkturzyklus sinkt die wirtschaftliche Tätigkeit am Tiefpunkt absolut, während in den sozialistischen zentralgeplanten Wirtschaften nur Beschleunigungen und Verlangsamungen des Wirtschaftswachstums, aber keine rückläufigen Entwicklungen vorkämen. Diese Behauptung muß in zweierlei Hinsicht qualifiziert werden. Zum einen konnten in den westlichen Marktwirtschaften seit dem Zweiten Weltkrieg mit Hilfe rechtzeitiger staatlicher Eingriffe bei einer Abschwächung der Konjunktur häufig rückläufige Entwicklungen vermieden werden, zum anderen gibt es in den RGW-Ländern in letzter Zeit doch häufiger auch negative Wachstumsraten. Ein anderer Unterschied wird darin gesehen, daß die östlichen Fluktuationen im allgemeinen durch Überbeanspruchung des wirtschaftlichen Potentials ausgelöst und daher durch Angebots- und Kapazitätsschranken bedingt sind, während die westlichen Konjunkturzyklen im wesentlichen nachfragebedingt sind. Auch hier gibt es einiges zu relativieren. So sind die Rezessionen der siebziger und achtziger Jahre in den westlichen Industrieländern durch Angebotsschranken bei Energieträgern ausgelöst worden, die über die Preisexplosion bei diesen Gütern zu Inflation und Leistungsbilanzdefiziten und darauffolgenden deflationären Stabilisierungsmaßnahmen führten. Trotzdem hat die These, daß die Wachstumsschwankungen in den zentralgeplanten Wirtschaften hauptsächlich mit der sich wiederholenden Überbeanspruchung der Ressourcen und nicht mit einer Nachfrageschwäche zusammenhängen, viel für sich.

Der Mechanismus der Wachstumsschwankungen in sozialistischen Planwirtschaften wurde von einigen namhaften Ökonomen analysiert. Einer der ersten war Kalecki, der aufzeigte, daß eine zentralgeplante Volkswirtschaft an gewisse Schranken stößt, wenn die geplante Wachstumsrate das Optimum überschreitet.¹⁾ So zeigen insbesondere kleinere, industriell bereits entwickeltere sozialistische Volkswirtschaften die Tendenz eines Zurückbleibens des Wachstums der Grundstoffindustrie hinter der Steigerungsfähigkeit der verarbeitenden Industrie. Produktions- und Investitionspläne im Bergbau und der Grundstoffindustrie bleiben infolge zu hoch angesetzter Ziele häufig unerfüllt und üben dadurch auf die verarbeitende Industrie eine bremsende Wirkung aus. Diese Rohmaterialbarriere wird gekoppelt mit der Außenhandelsbarriere in rohstoffarmen Ländern, wenn – bei einer Import-

¹⁾ G. Kalecki, *Introduction to the Theory of Growth in a Socialist Economy*, Oxford 1969.

elastizität von weit über eins – eine Wachstumsbeschleunigung die Importe über die Exportmöglichkeiten hinaus steigert und so zu großen Außenhandelsdefiziten führt. Einen ähnlichen Effekt hat das relativ geringe Wachstumspotential der Landwirtschaft, wenn bei Beschleunigung des Wachstums der Wirtschaft, insbesondere der Investitionsgüterindustrie, die industriellen Arbeitskräfte und die Arbeitseinkommen rasch steigen ohne entsprechende Steigerung der Nahrungsmittelproduktion.

Die Disproportionen und Engpässe, die durch eine überoptimale Wachstumsrate hervorgerufen werden, können dann nur durch eine erzwungene Verlangsamung der Wirtschaftsentwicklung überwunden werden. Diese Atempause muß so lange fortgesetzt werden, bis die neuen Kapazitäten, besonders in der Grundstoffindustrie, schließlich in Betrieb genommen werden können. Das verlangsamte Wachstum von Produktion und Investitionstätigkeit einerseits und die Inbetriebnahme der neuen Kapazitäten andererseits stellt schließlich das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage wieder her, und die subjektivistischen Tendenzen der Aufstellung überoptimaler Wachstumsziele können sich wieder durchsetzen.

Da die Überbeanspruchung der Ressourcen durch subjektive Faktoren – übermäßigen Optimismus bei der Planaufstellung – ausgelöst wird, während die darauffolgende Wachstumsabschwächung objektiven Gründen – der notwendigen Anpassung an die vorhandenen Kapazitäten – zuzuschreiben ist, wird auch von Quasi-zyklen gesprochen, ein Begriff, den Goldmann und Kouba geprägt haben.²⁾ Diese Ökonomen wiesen aber auch darauf hin, daß nur unter gewissen Umständen voluntaristische Tendenzen bei der Planaufstellung zur Geltung kommen können. Zu diesem Zwecke haben sie den Investitionszyklus sowie den Lagerbildungszyklus näher untersucht. Eine gewünschte Beschleunigung des Wirtschaftswachstums, die über das Optimum hinausgeht, geht Hand in Hand mit ehrgeizigen Investitionsplänen, mit dem Phänomen der Investitionsüberhitzung. Die vielen, gleichzeitig begonnenen Investitionsvorhaben können nicht in der vorgesehenen Zeit abgeschlossen werden. Der Stock nicht fertiggestellter Projekte, die Geld kosten, Materialien, Vorprodukte und Arbeitskräfte binden, aber keinen Beitrag zum Wirtschaftswachstum leisten, wird immer größer. Eine generelle Abschwächung der Investitionstätigkeit wird unvermeidlich. Mit einer gewissen Zeitverschiebung, entsprechend der durchschnittlichen Dauer des Baus und der Inbe-

²⁾ J. Goldmann und K. Kouba, *Economic Growth in Czechoslovakia*, White Plains, N. Y. 1969.

triebnahme großer Investitionsprojekte, wird die frühere Investitionswelle den umgekehrten Effekt haben. Bei allgemein verlangsamtem Produktionswachstum und verminderter Investitionstätigkeit werden die in der vorangegangenen Beschleunigungsperiode begonnenen Investitionsvorhaben endlich in Betrieb genommen, insbesondere auch im Bergbau und der Grundstoffindustrie. Die angestaute Rohmaterialschränke wird allmählich aufgelöst. Ähnlich bewirkt bei langsamerem Wachstum die geringe Nachfrage nach importierten Rohstoffen und Vorprodukten eine Wiederherstellung des Gleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage nach Gütern der Grundstoffindustrie, zugleich kommt die Handelsbilanz wieder ins Gleichgewicht. Die Szene ist gesetzt für eine neue Beschleunigung des Wirtschaftswachstums und für eine neue Investitionswelle.

Die Wachstumsschwankungen werden gemäß Goldmann und Kouba noch durch den Lagerbildungszyklus verstärkt. Die Unternehmungen reagieren auf beginnende Spannungen in der Versorgung mit Materialien und Vorprodukten mit einer Erhöhung der Lagerbildung, die die bereits vorhandenen Angebotsspannungen noch verstärken, umgekehrt, wenn sich infolge der Wachstumsverlangsamung die Situation wieder beruhigt, werden die Lager abgebaut, um die Ertragssituation zu verbessern. In beiden Fällen reagieren die Unternehmungen mit einer gewissen Verspätung eher aufgrund ihrer Erwartungen als aufgrund der momentanen Situation.

Weder Kalecki noch Goldmann und Kouba gehen darauf ein, die Gründe für die sich wiederholenden „Voluntarismen“ bei der Festsetzung überoptimaler Wachstumsraten näher zu untersuchen. Diese Lücke in der Analyse hat dazu geführt, die eben angeführte Erklärung von Wachstumsschwankungen als „politischen Zyklus“ abzuwerten.

Die Vorstellung, daß lediglich die Abschwächung objektiven Gründen zuzuschreiben ist, während die Beschleunigung durch subjektive Verhaltensweisen – nämlich „mobilisierende“ Pläne aufzustellen – hervorgerufen wird, ist sozusagen politikerfeindlich. Sie nimmt nämlich an, daß Politiker unfähig wären, aus Erfahrungen zu lernen. Sie würden dieselben Fehler wie früher machen, wieder zuviel versprechen und letzten Endes wieder durch Überschätzen der Möglichkeiten eine Krise hervorrufen. Akzeptiert man diese Theorie, so wird man den Schluß ziehen, daß ein latenter Konflikt zwischen Politikern und Technokraten die Wirtschaftspolitik der Planwirtschaften kennzeichnet. Ließe man die Technokraten wirtschaften, so könnten Krisen vermieden werden,

denn die Technokraten würden keine ehrgeizigen Pläne aufstellen, keine Überhitzung verursachen – und auch keine Krisen.

Eine solche Interpretation könnte man z. B. aus folgendem Zitat Kaleckis herauslesen: „Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des Nationaleinkommens kann als der wichtigste Parameter der langfristigen Planung betrachtet werden. Die richtige Planvariante auszuwählen, bedeutet daher de facto, die entsprechende Wachstumsrate für das Nationaleinkommen auszuwählen.“ Kalecki ist jedoch nicht näher darauf eingegangen, warum überoptimale Wachstumsraten von den führenden Parteiorganen bevorzugt werden. Goldmann und Kouba gehen in dieser Hinsicht weiter, wenn sie darauf hinweisen, daß gewisse subjektivistische Tendenzen zu einer Maximierung der Wachstumsrate sich ständig bemerkbar machen. Aber nur unter bestimmten Umständen kann der Voluntarismus in der Planung und Wirtschaftspolitik ein freies Betätigungsfeld vorfinden. „Der Beschleunigungsprozeß hat – obwohl er durch subjektive und subjektivistische Entscheidungen entsteht – seine spezifischen objektiven Grundlagen“, sagen die zitierten Autoren. An einer anderen Stelle sprechen sie auch über „gewisse subjektivistische Tendenzen, die dem traditionellen Modell der ökonomischen Planung und Leitung inhärent sind“, aber in dem Werk selbst wird dem eigentlichen Funktionieren der Wirtschaft unter den Bedingungen der administrativen Direktivplanung wenig Raum gegeben.

Es ist kein Zufall, daß weder Kalecki noch Goldmann sich mit dem Funktionieren der sozialistischen Wirtschaft, wie es der polnische Reformökonom W. Brus nannte, oder mit dem sogenannten „Mechanismus“, wie es die ungarischen Reformer nennen, näher befaßt haben. Kalecki hatte für ökonomische Reformen mit dezentralen Entscheidungsstrukturen nicht viel übrig, wie ich mich selbst in einem Gespräch mit ihm überzeugen konnte. Goldmann war zur Zeit der Erarbeitung der theoretischen Positionen der tschechoslowakischen Wirtschaftsreform um die Mitte der sechziger Jahre eher als ein Opponent als ein Anhänger von Ota Sik bekannt. Und doch waren es gerade Brus³⁾ und noch deutlicher Sik⁴⁾, die die Antwort auf die Frage geben konnten, die Kalecki und Goldmann im Raum stehen ließen: Woher kommen die subjektivistischen Tendenzen, die dem traditionellen Modell der Planung und Leitung inhärent sind und die dazu führen, daß überoptimale Wachstumsraten verfügt werden, wenn nur irgendwie dazu die

³⁾ W. Brus, Funktionsprobleme der sozialistischen Wirtschaft, Frankfurt 1971.

⁴⁾ O. Sik, Ökonomie – Interessen – Politik, Berlin (DDR) 1966.

Möglichkeit gegeben wird? Sik wies in seinem Werk „Ökonomie – Interessen – Politik“ auf die Herausbildung von Gruppeninteressen in den mit Plandirektiven geleiteten Unternehmungen hin, die mit den Erwartungen auf Belohnung oder Bestrafung in Hinblick auf das Wirtschaften verbunden werden. In einer Marktwirtschaft ist das Erfolgskriterium der Ertrag, die Bestrafung für schlechtes Wirtschaften sind Verluste, evtl. sogar der Konkurs. In einer zentralgeplanten Wirtschaft sowjetischen Typs ist das Erfolgskriterium die Planerfüllung oder sogar Übererfüllung, für die eine Belohnung winkt, während die Nichterfüllung der vorgegebenen Planaufgaben bestraft wird. Wichtig ist es, darauf hinzuweisen, daß es hier um wirkliche Gruppeninteressen geht, nicht nur um den Direktor des Unternehmens. Werden die auferlegten Planaufgaben erfüllt oder übererfüllt, dann erhält nicht nur der Direktor Prämien und Auszeichnungen, sondern die gesamte Belegschaft profitiert davon. Lohnerhöhungen werden genehmigt, das Betriebsklima verbessert sich, niemand treibt zu höherer Leistung oder größerer Arbeitsdisziplin an. Kann der Plan jedoch nicht erfüllt werden, kann es zu Lohnkürzungen kommen, die Arbeitsnormen werden überprüft und erhöht, so daß für den gleichen Lohn höhere Leistungen gefordert werden. Der Direktor und das ganze Management verlieren ihre Prämien, allenfalls verlieren sie ihren Posten.

Diese aus der Erfahrung entstandenen Erwartungen führen zu spezifischen Verhaltensweisen der Unternehmungen sowohl in der Phase der Planvorbereitung als auch in der Phase der Planimplementierung. In der Phase der Planvorbereitung, wenn die übergeordneten Stellen Informationen über mögliche Produktionssteigerungen und die dazu benötigten Inputs anfordern, minimieren die Unternehmungen ihr zu erwartendes Produktionspotential und maximieren die dazu erforderlichen Inputs in Form von Energie, Rohstoffen, Vorprodukten, Arbeitskräften und Investitionen. Sie hoffen, durch diese Verhaltensweise, durch die Weitergabe von verzerrten Informationen, schließlich einen „bequemen“ Plan mit recht viel „Watte“ zu erhalten, der ihnen auf jeden Fall die Planerfüllung ohne Risiko und besondere Anstrengung ermöglicht. Eine Aggregation der Unternehmensinformationen im Planungszentrum führt natürlich zu dem Ergebnis, daß für eine bestimmte Produktionssteigerung weitaus mehr Inputs angefordert werden, als in Wirklichkeit erforderlich wären. Hier beginnt dann der Prozeß der Bilanzierung von Investitionen, Rohstoffen und Materialien und von Arbeitskräften. Für gewöhnlich wird es notwendig sein, die Anforderungen der Unternehmungen auf Inputs zu kür-

zen und die von ihnen geforderten Produktionsleistungen zu erhöhen. Die Unternehmungen kennen aus Erfahrung diese Vorgangsweise der zentralen Behörden und bauen vorsorglich noch mehr Reserven in ihren Planvorschlag ein. Je nach dem wie angespannt das Verhältnis zwischen der Nachfrage und dem Angebot ist, werden die Streichungen der Unternehmensvorschläge radikaler oder mäßiger ausfallen. Nur wenn sich durch vorherige Wachstumsverlangsamung die Nachfrage dem Angebot wieder angenähert hat, kann den „subjektivistischen“ Tendenzen, die – wie wir sehen – ihre objektive Grundlage haben, zur Festsetzung einer überoptimalen Wachstumsrate freie Bahn gegeben werden. Auf jeden Fall führt die Verhaltensweise der Unternehmungen zu der für zentralgeplante Wirtschaften typischen Tendenz zur periodischen Investitionsüberhitzung und zu einer Wirtschaftsstruktur mit überbewerteter Grundstoff- und Schwerindustrie auf Kosten der Konsumgüterindustrie.

Die durch die direkte Planung hervorgerufene Verhaltensweise der Unternehmungen beschränkt sich jedoch nicht nur auf die Phase der Vorbereitung und Festsetzung des Planes. Sie setzt sich auch in der Phase der Planimplementierung fort. Würde das Unternehmen nun wirklich beginnen, kostensparend zu wirtschaften, dann würde die übergeordnete Behörde bald merken, daß das Unternehmen unzulässige „Reserven“ in den auferlegten Planaufgaben eingebaut hat. Dies könnte zu unliebsamen Kürzungen noch während der Planimplementierung führen, aber auf jeden Fall würden diese Reserven dem Unternehmen in der nächsten Planperiode weggenommen werden. Allzu große Kosteneinsparungen, z. B. bei Rohstoffen und überhaupt bei Vorleistungen, könnten sogar dazu führen, daß verschiedene Plankennziffern nicht erfüllt werden könnten, mit allen daraus entstehenden Konsequenzen. Investitionen werden daher in Angriff genommen, auch wenn sie nicht unbedingt erforderlich wären und auch wenn noch nicht abzusehen ist, ob sie auch zeitgerecht in Betrieb genommen werden können. Für erzeugte Maschinen wird unnötig viel Metall aufgewendet, Arbeitskräfte werden gehortet, auch wenn man für sie keine sinngemäße Verwendung hat. Technische Erneuerungen werden nicht vorgenommen, um die auferlegten Plankennziffern nicht zu gefährden. Gerade in der Phase der Planimplementierung steigern sich die dem System inhärenten Tendenzen zur Inflexibilität, zur Produktion, die nicht der Nachfrage entspricht, zum technischen Konservatismus und zur allgemeinen Vergeudung der Ressourcen.

Selbst unter Ausschaltung der Interessensgegensätze würde

man kaum imstande sein, eine krisenfreie Wirtschaftsentwicklung durch Direktivplanung zu sichern: In einer weniger entwickelten Wirtschaft sind weniger Einheiten zu planen, alles was mehr wird, ist gut und wird seine Verwendung finden. Mit zunehmender Entwicklung und Komplexität entsteht die Gefahr, daß einerseits Unnötiges produziert wird und andererseits die Rohstoffe zur Herstellung von Nötigem fehlen (weil damit das Unnötige produziert wurde). Die technokratische Antwort auf dieses Problem ist der Versuch, alle Aktivitäten bis ins Detail zu erfassen. Wenn dies gelingt, so erweisen sich Ereignisse, die man nicht im Plan berücksichtigt hatte, immer mehr als störend und die Plandurchführung wird immer weniger möglich. Man versucht nun alle möglichen Ereignisse nach verschiedenen Graden der Wahrscheinlichkeit ihres Eintretens im Plan zu berücksichtigen, Alternativen aufzubauen für den Fall, daß A eintritt und B nicht, daß A und B eintreten usw. Der Plan wird dadurch nicht besser, sondern immer diffiziler und unüberschaubarer, aber auch störungsanfälliger, weil trotzdem noch immer nicht alle vorhersehbaren Ereignisse erfaßt sind. Diese Überlegungen führen zu demselben Schluß wie die Diskussion über die Optimalplanung. Der optimale Plan ist zum Scheitern verurteilt, weil er nur unter den Voraussetzungen vollkommener Information (über Gegenwart und Zukunft!) der optimale Plan ist. Da es vollkommene Information über die Zukunft nicht gibt, kann es auch keinen optimalen Plan geben.

Diese Untersuchung bringt uns schließlich zu einer neuen Fragestellung, die für die Charakterisierung der wirtschaftlichen Lage der RGW-Länder an der Wende der achtziger Jahre von großer Bedeutung ist: Geht es hier nur um einen konjunkturellen Einbruch, sind die RGW-Länder nur in der Talsohle eines besonders akzentuierten „Quasizyklus“, oder geht es hier um eine langfristige Retardierungstendenz des Systems, die in eine länger andauernde Stagnation übergehen könnte? Trendberechnungen über längere Zeitabschnitte scheinen jedenfalls die Tendenz zu einer langfristigen Retardierung des Wirtschaftswachstums zu bestätigen, die durch die Funktionsweise des direktiven Planungssystems verursacht wird.

Es ist sicherlich damit zu rechnen, daß sowohl systemimmanente Faktoren als auch interne Strukturprobleme und darüber hinaus auch globale Hemmnisse, die in der Weltwirtschaft wirken, die weitere Wirtschaftsentwicklung des RGW-Raumes bestimmen werden. Dieses Zusammenwirken verschiedener Bestimmungsfaktoren erschwert die Beantwortung der Frage, ob die Überwindung der administrativen und direktiven Zentralplanung tatsäch-

lich einen Umschwung zum Besseren brächte, oder ob bei besseren externen Bedingungen das gestörte Gleichgewicht nicht von selbst, auch ohne tiefgreifende Reformen, wiederhergestellt würde.

Lassen Sie mich daher die Lage der RGW-Wirtschaften zu Beginn der achtziger Jahre noch einmal Revue passieren, wobei ich diesmal der Behandlung struktureller, binnenwirtschaftlicher und außenwirtschaftlicher Faktoren den Vorrang gebe und die bereits analysierten systemimmanenten Hemmnisse als Gegebenheiten voraussetze. Hierbei ist es notwendig, zwischen der Sowjetunion und den osteuropäischen Ländern zu unterscheiden. In der UdSSR dominieren nämlich die internen Faktoren, in den osteuropäischen RGW-Ländern spielen die außenwirtschaftlichen Faktoren eine größere Rolle.

Unter den binnenwirtschaftlichen Faktoren ist die Verlangsamung des Wachstumspotentials im Energiesektor von größter Wichtigkeit für alle RGW-Länder. Hier ist insbesondere die Entwicklung in der Sowjetunion, die auch die übrigen osteuropäischen Länder zum großen Teil mit Brennstoffen und Energie versorgt, entscheidend. Die leicht erschließbaren Vorkommen im europäischen Teil der UdSSR sind weitgehend erschöpft, und die vorhandenen Technologien und beschränkten Mittel reichen nicht aus, um die neu zu erschließenden Lagerstätten in den unwegsamen Gebieten Sibiriens nutzbar zu machen, wobei auf jeden Fall weit- aus größere Kapitalmengen nötig sind, um denselben Effekt zu erzielen wie in der Vergangenheit. Ein weiterer, gemeinsamer Faktor ist die seit Jahren andauernde Verschlechterung des Wirkungsgrades des Kapitaleinsatzes. In der Periode 1976–1980 haben sich die marginalen Kapitalkoeffizienten in allen RGW-Ländern verschlechtert, das heißt, der Zuwachs des Nationalproduktes um je 1% erforderte höhere Investitionen als in der Vergangenheit. Die Investitionen können jedoch nicht mehr wesentlich gesteigert werden, um bei langsamem oder fast stagnierendem Wirtschaftswachstum die Konsumquote nicht noch mehr zu beschränken. Die Verlangsamung im Bevölkerungswachstum in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre und der ersten Hälfte der sechziger Jahre in den RGW-Ländern wirkt sich nun in einem nur geringfügigen Beschäftigungszuwachs oder sogar einer Stagnation des Arbeitskräftepotentials aus. Damit verliert ein wichtiger Faktor der Wirtschaftsentwicklung in der Vergangenheit spürbar an Bedeutung.

Insbesondere für die kleineren osteuropäischen RGW-Länder, die in höherem Maß mit der Weltwirtschaft verbunden sind als die Sowjetunion, sind die Störungen, die von der Weltwirtschaft ausgehen, wie Rezession, Inflation und hohe Zinsen, noch wichtiger

als die internen Faktoren. Diese Länder haben sich in den letzten 10 Jahren beträchtlich verschuldet, und die Zinszahlungen und Tilgung der Schulden beeinträchtigen in hohem Maß die wirtschaftliche Entwicklung der achtziger Jahre. In den letzten 2 bis 3 Jahren haben die meisten dieser Länder versucht, ihre Außenhandels- und Leistungsbilanzdefizite gegenüber den westlichen Industriestaaten abzubauen, um die Schuldenbelastung einzuschränken. Dies war jedoch nur bei stringenten Einfuhrbeschränkungen, gekoppelt mit außergewöhnlichen Exportanstrengungen, möglich. Beide Maßnahmen konnten nur auf Kosten des Wirtschaftswachstums durchgeführt werden, wobei noch überdies Terms-of-Trade-Verluste hingenommen werden mußten, da auch unrentable Exportgüter angeboten wurden.

Zuzüglich zu den Störungen, die von Westen ausgingen, wurden die osteuropäischen Wirtschaften auch noch durch die Terms-of-Trade-Verluste im Handel mit der UdSSR betroffen. Sie zahlen zwar noch immer niedrigere Preise für sowjetisches Öl und andere Brenn- und Rohstoffe, als auf dem Weltmarkt verlangt werden. Das Preisniveau der Bezüge aus der UdSSR steigt jedoch von Jahr zu Jahr gemäß der vereinbarten gleitenden Fünfjahresdurchschnitt-Preisformel, während die Preise der an die Sowjetunion verkauften Fertigprodukte sich nur wenig ändern. Außer der Verschlechterung der Terms-of-Trade dürfte in den kommenden Jahren auch noch ein Mengenproblem auftreten, da die UdSSR nach den getroffenen Vereinbarungen ihre Energielieferungen in die RGW-Länder bis 1985 nicht mehr steigern wird. Angesichts der Preisentwicklung auf dem Weltmarkt und des akuten Mangels an konvertierbaren Währungen müssen zusätzliche Importe aus den OPEC-Ländern die ohnehin angespannte Zahlungsbilanz dieser Länder schwer belasten. Der Versuch, trotz der Terms-of-Trade-Verluste und der zunehmenden Verknappung von Energie und Rohstoffen, eine weitere Verschlechterung des außenwirtschaftlichen und binnenwirtschaftlichen Ungleichgewichtes zu vermeiden, kann nur bei einer weiteren Verlangsamung des Wirtschaftswachstums erreicht werden. Insbesondere wird das im Inland verfügbare Volumen von Gütern und Dienstleistungen, das sogenannte verwendete Nationaleinkommen, noch mehr in Mitleidenchaft gezogen, da der größte Teil des möglichen, bescheidenen Wachstumszuwachses infolge der zu erwartenden Terms-of-Trade-Verluste und der rascheren Entwicklung der Exporte gegenüber den Importen ins Ausland abfließen wird.

Für die Sowjetunion erweisen sich die außenwirtschaftlichen Faktoren eher als günstig. Die UdSSR konnte in den letzten Jahren

als wichtiger Lieferant von Erdöl und Erdgas Terms-of-Trade-Gewinne verbuchen, mit denen sie auch in der Zukunft rechnen kann. Sie war daher auch imstande, ihr Handelsdefizit und ihre Verschuldung gegenüber dem Westen abzubauen und konnte 1980 sogar einen Handelsüberschuß erzielen. Dazu haben auch Goldverkäufe, Nettoeinnahmen aus Transportleistungen und Waffenlieferungen beigetragen. Die Verlangsamung des Produktionswachstums hängt somit in der Sowjetunion ausschließlich von den bereits genannten systemimmanenten und binnenwirtschaftlichen strukturellen Problemen ab. Allerdings belasten die Rüstungsausgaben, die rascher wachsen dürften als das Nationalprodukt, sowie die außenpolitischen Engagements in Asien und Afrika zusätzlich die Wirtschaft und schwächen das sowjetische Wachstumspotential.

Man muß daher bei den herrschenden internen und externen Bedingungen mit einer weiteren Abschwächung der Wirtschaftsentwicklung in den achtziger Jahren rechnen, was auch in den meisten bisher veröffentlichten Plandokumenten zum Ausdruck kommt.

Als Regel kann mit einer Verlangsamung des Wirtschaftswachstums um 1 bis 2 Prozentpunkte im Vergleich zu der tatsächlichen Entwicklung im vorangegangenen Planjahrünft gerechnet werden. Lediglich in Polen könnte nach Überwindung der gegenwärtigen Krise, die zu Wachstumsverlusten in den Jahren 1979 und 1980 geführt hat, mit einem bescheidenen Wachstum von etwa 2% im Jahresdurchschnitt der Periode 1981–1985 gerechnet werden, immerhin eine wesentliche Besserung gegenüber der katastrophalen Entwicklung der jüngsten Vergangenheit und Gegenwart.

Nach dieser eher tristen Beurteilung der Wirtschaftslage im RGW-Raum bleibt noch die Frage zu beantworten, ob eine Wirtschaftsreform die Situation verbessern könnte und ob ihre Durchführung wahrscheinlich ist. Nur in Kürze sei darauf hingewiesen, daß die bestehenden Ungleichgewichte, insbesondere die ungünstigen Außenwirtschaftsbeziehungen der osteuropäischen Länder, die Durchführung einer konsequenten Wirtschaftsreform äußerst erschweren. Die UdSSR hätte dafür sicherlich bessere Aussichten. Trotzdem ist gerade hier eine ernstzunehmende Wirtschaftsreform praktisch auszuschließen. Sie würde bestimmte politische Rahmenbedingungen erfordern und hätte politische Konsequenzen. Eine grundlegende Wirtschaftsreform kann nur in einem Klima der Diskussion und nicht unter Bedingungen der Repression entwickelt werden. Sie erfordert eine Verlegung der Entscheidungen von den Zentralbehörden auf die Betriebsebene und zu-

gleich eine Lockerung der kleinlichen und detaillierten Parteikontrolle. In keinem der RGW-Länder, vielleicht mit Ausnahme Ungarns, wurden die notwendigen Bedingungen für eine grundlegende Veränderung des wirtschaftlichen Leitungssystems geschaffen. Alle diesbezüglichen Dokumente bewegen sich ausschließlich im Rahmen des wohlbekannten Schlagwortes der „Vervollkommnung der wirtschaftlichen Lenkungsmechanismen“. Noch weniger Anzeichen gibt es, daß die Führungen der UdSSR und auch der anderen Länder bereit wären, die Zügel zu lockern, um den Initiativen der Belegschaften und Betriebsleitungen freien Raum zu geben.

Reformunwilligkeit und kumulierte interne und externe Probleme zusammengenommen lassen keine kurzfristige Überwindung der derzeitigen Krise erwarten, die alle Anzeichen einer Stabilisierungskrise trägt.

Die politische Krise des sowjetischen Systems

Prof. Dr. Zdenek Mlynar

Gastprofessor für Politologie an der Universität Bremen

Der Begriff der politischen Krise gehört sicher nicht zu den exakten wissenschaftlichen Begriffen, und in der Praxis wird er als Bezeichnung für die verschiedensten Erscheinungen verwendet. In diesem Beitrag verstehe ich unter dem Begriff politische Krise einen Zustand, in dem einige grundlegende Bindungen zwischen dem politischen System und dem wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft aufhören, Funktionen zu erfüllen, deretwegen sie ursprünglich entstanden sind und welche sie früher sicherstellten. Unter politischer Krise verstehe ich hier eine Funktionsstörung in einem derartigen Ausmaß, daß das politische System die Fähigkeit verliert, einige wichtige Ziele zu erreichen, die sich die politische Macht auferlegt.

Ich versuche in meinem Beitrag eigentlich nur die Antwort auf eine einzige Frage zu suchen: Ist es zu erwarten, daß die politischen Systeme des sowjetischen Typs im Laufe der achtziger Jahre in eine solche Krise geraten werden?

Damit wir eine Antwort auf diese Frage finden können, müssen wir zumindest sehr kurz die Entwicklung dieser Systeme in der jüngsten Vergangenheit analysieren. Ihr gegenwärtiger Zustand sowie ihre Entwicklung in absehbarer Zukunft ist nämlich sehr wesentlich durch diese Vergangenheit bestimmt. Vor rund 25 Jahren, nach dem Tod von Stalin, waren diese Systeme in einer politischen Krise, deren Gründe und Wesenszüge auch für die Analyse der Gegenwart und der zukünftigen Entwicklung von Bedeutung sind.

Die politische Krise des sowjetischen Systems, die im Jahre 1956 voll zur Geltung kam, besaß einen doppelten Charakter. Es ging dabei sowohl um die Krise und bestimmte Methoden der politischen Herrschaft als auch um die Methoden der Ökonomie.

Dies bezieht sich vor allem auf den politischen Massenterror und die streng zentralistische, administrative Art der Wirtschaftsleitung. Gleichzeitig war es ganz offensichtlich auch die Krise einer Ideologie, die solche Methoden im Namen von abstrakten ideologischen Zielen rechtfertigte.

Zugleich ging es bereits damals um eine viel tiefgreifendere Krise: Gemeinsam mit bestimmten Methoden der politischen Herrschaft und der Wirtschaftsleitung gerieten hier auch einige wesentliche Bindungen zwischen der politischen Macht und den lebenswichtigen Interessen sowie Bedürfnissen der Gesellschaft in eine Krise. Kurz gesagt, handelte es sich um folgende Probleme: Das sowjetische politische System war in seinem Aufbau auf die wirksamste Durchsetzung einer einzigen Alternative, nämlich jener, die dem momentanen Willen des Machtzentrums entsprach, ausgerichtet. Das System war aber nicht so aufgebaut, in der politischen Sphäre mehrere mögliche Lösungsalternativen in Betracht zu ziehen, um dann die optimale Alternative zu suchen; wobei als optimale eine solche Alternative zu verstehen ist, die sowohl fachlichen Kriterien entspricht als auch einen möglichst großen Konsensus der sozialen Kräfte, deren Interessen durch eine Lösung berührt werden, erreicht.

Anders ausgedrückt: Die politischen Systeme des sowjetischen Typs bildeten die Instrumente zur Erreichung eines Zieles, das schon im vorhinein bekannt war und dessen Richtigkeit nicht immer von neuem überprüft werden mußte. Derartige Ziele wurden durch die offizielle Ideologie begründet – sie wurden nicht im Prozeß eines demokratischen Ausgleichs verschiedener sozialer Interessen, Bedürfnisse und Ansichten gesucht.

Ein auf diese Art gebildetes politisches System hatte allerdings eine wichtige Eigenschaft, die unter gewissen historischen Umständen einen funktionellen Vorteil darstellen konnte: Es war imstande, ein Maximum von Kräften und Mitteln zur Erreichung des präferierten Zieles zu konzentrieren, die Hindernisse auf dem Weg auf ein Minimum zu reduzieren und das Ziel ohne Rücksicht auf den wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Preis, der dafür gezahlt werden mußte, zu erreichen. Obwohl ein solches System undemokratisch ist, bedeutet es nicht, daß es immer und notwendigerweise auf den Widerstand starker sozialer Gruppen stößt. Soweit die vom Machtzentrum festgelegten politischen Präferenzen in einem bestimmten Maß den Interessen der beherrschten sozialen Kräfte entsprechen, kann ein solches System manchmal sowohl auf aktive Unterstützung als auch vor allem auf passive Loyalität der breiten Schichten treffen.

Es kann jedoch nicht alles, was vom Standpunkt der pragmatischen Politik als Vorzug gilt, über den grundsätzlichen Systemmangel hinwegtäuschen. Es geht um den systembedingten Mangel, daß die Gesellschaft – die als ein Komplex sozialer, ökonomischer, politischer und kultureller menschlicher Tätigkeiten und Beziehungen verstanden wird – sich im Rahmen eines solchen Systems nicht selbst steuern kann; und zwar im Sinne der kybernetischen System- und Informationstheorie. Kein gesellschaftliches Subjekt – soziale Gruppen, Einzelpersonen, aber nicht einmal das Zentrum der politischen Macht selbst – besitzt in diesem System genügend Informationen, verfügt über nützliche Rückkoppelungen zu seiner Umgebung, hat genügend Raum, um sich autonom verhalten zu können, das heißt, eine optimale Alternative für das eigene Verhalten wählen zu können.

Das alles klingt sicher sehr abstrakt, aber ich glaube, daß man den gemeinsamen Nenner aller verschiedenartigen konkreten Probleme, auf die das sowjetische politische System stößt, nicht anders fassen kann. Es ist der gemeinsame Nenner für Mangel an Selbständigkeit der verstaatlichten Betriebe, Stimulationsmangel für initiatives und ökonomisch effektives Verhalten von Produzenten, Zensur von Informationen, verzerrte Vorstellungen über die Situation sowohl bei den Bürgern als auch beim Machtzentrum, Mangel an schöpferischer Freiheit der Kultur und Wissenschaft, Degeneration des Rechts zum reinen Instrument der Staatsmacht, die grundsätzlich alles willkürlich unterdrücken und verbieten kann. Es ist sicherlich möglich, diese Probleme mittels des klassischen politischen Wortschatzes unter Zuhilfenahme der Kategorien Demokratie und Diktatur, Liberalismus und Totalitarismus, Bürger- und Menschenrechte usw. zu beschreiben. Ich meine jedoch, daß dies eine Menge Komplikationen ideologischen Charakters hervorrufen würde und daß für eine sachliche Systemanalyse – auch politische Systeme – abstrakte Begriffe der allgemeinen System- und Informationstheorie nützlicher sind.

Ich glaube, daß die Hauptursache der politischen Krise bereits nach Stalins Tod eben in der ungenügenden Fähigkeit der Gesellschaft sowjetischen Typs, sich selbst zu steuern, gelegen ist. Diese tieferliegende Ursache der politischen Krise wurde aber in der weiteren Entwicklung nicht nur nicht behoben, sondern sie wurde bis heute durch die offizielle Politik nicht einmal als ein politisches Problem formuliert. Im Gegenteil: Alle Bestrebungen um Systemveränderungen, die die Fähigkeit der Gesellschaft sowjetischen Typs, sich selbst zu steuern, erhöhen könnten, wurden gewaltsam unterdrückt und als ideologische Ketzerei verurteilt.

Dabei kann man jedoch nicht behaupten, daß die politischen Systeme sowjetischen Typs seit der Zeit nach Stalins Tod keine bedeutenden Veränderungen erfahren hätten. Die Periode der Chruschtschow-Regierung in den Jahren 1954–1964 war zweifelsohne eine Periode der Suche nach Wegen zur Überwindung der Systemkrise. Ihre tatsächlichen Ergebnisse blieben jedoch auf die Veränderung einiger Methoden der politischen Beherrschung der Gesellschaft und der Methoden der Wirtschaftsleitung begrenzt. Alles, was über diesen Rahmen hinausging – am deutlichsten zum Beispiel der Versuch von Systemänderungen in der Tschechoslowakei im Jahre 1968 –, wurde gewaltsam unterdrückt. Aber auch verwirklichte Teiländerungen ermöglichten in der Praxis eine relative politische Stabilisierung des sowjetischen Systems. Aktuelle politische Krisensymptome in der zweiten Hälfte der fünfziger und zu Anfang der sechziger Jahre wurden zumindest in dem Maße überwunden, daß die politischen Systeme sowjetischen Typs im Verlauf der siebziger Jahre die Mehrheit der Ziele, welche sie sich selbst gesetzt haben, erfolgreich realisierten.

Auf welche grundlegende Faktoren stützte sich diese relative politische Stabilisierung?

Es war vor allem die Abschaffung des politischen Massenterrors in seiner stalinistischen Form. Sie betraf sowohl den Umfang als auch den Mechanismus der Strafrepessionen aus politischen Gründen. Was den Umfang angeht, so befindet sich heute in den Ländern des sowjetischen Blocks im Vergleich mit der Stalin-Ära etwa nur ein Zehntel in Haft. Gleichzeitig ist auch der Raum größer geworden, in dem der Mensch durch seine eigene Wahl sein Schicksal beeinflussen kann. Während zu Zeiten Stalins die Strafrepession große Bevölkerungsgruppen – z. B. sogenannte Kulaken in der Zeit der Kollektivierung, Angehörige bestimmter Nationalitäten, Kriegsgefangene, religiöse Gruppen, innerparteiliche Opposition und ähnliche – als Ganzes betraf, ist sie heute im Prinzip individualisiert. Wer nicht selbst den Weg der aktiven Opposition wählt, wer auch nur formal bereit ist, das verlangte Ritual der Zustimmung mit allen Schritten der politischen Macht einzuhalten, kann ziemlich sicher den Repressionen aus politischen Gründen aus dem Wege gehen. In den sowjetischen Systemen ist freilich das Prinzip des politischen Terrors bis heute nicht verschwunden: Die politische Macht kann, falls sie es für notwendig hält, jeden wegen seines politischen Verhaltens strafbar machen. Im Vergleich zu früheren Zeiten gibt es jedoch grundsätzlich größere Möglichkeiten konformen Handelns, welches ziemlich verlässlich vor der Strafrepession schützt. Man kann sagen, daß die Anwendung

politischen Terrors rationalisiert wurde: Er wird nur gegen kleine Minderheiten angewendet, eventuell, um andere einzuschüchtern, er trifft jedoch nicht unmittelbar diejenigen, die zur Konformität bereit sind. Dies stellt einen wesentlichen Faktor der relativen politischen Stabilisierung dar.

Im Unterschied zu Stalins Zeiten wird der politische Terror praktisch auch nicht gegenüber den Angehörigen der Machtelite selbst angewendet, was das Gefühl der Sicherheit innerhalb dieser Elite stärkt. Auch die Unsicherheit, die innerhalb dieser Elite durch den Reformkurs von Chruschtschow (begleitet von häufigen Reorganisirungen verschiedener Apparate und häufigen Änderungen der Anforderungen an die verschiedenen Schichten der Machtelite) hervorgerufen wurde, ging nach dem Sturz von Chruschtschow verloren. Der Gedanke an Notwendigkeiten der Reform des Systems wurde aus der offiziellen Ideologie entfernt, das Selbstbewußtsein der Machtelite erhöhte sich wiederum. Diese Stabilisierung innerhalb der Machtelite bildete einen weiteren Faktor der relativen politischen Stabilisierung insgesamt.

Alle kritischen, potentiell oppositionellen Gedankenströmungen und Tendenzen wurden aus dem Rahmen der offiziellen Ideologie ausgeschaltet, und ihre Träger werden immer wieder systematisch aus der offiziellen politischen Struktur verdrängt. In der Praxis bedeutet dies insbesondere eine Veränderung innerhalb der regierenden kommunistischen Partei selbst: Während in der Zeit der Krise nach dem Tode Stalins verschiedene kritische Strömungen reformistisch orientierte Flügel innerhalb der Partei bildeten, ist für die Zeitspanne der politischen Stabilisierung der siebziger Jahre typisch, daß solche Strömungen aus der Partei verdrängt werden. Im Zusammenhang damit veränderte sich markant auch die mögliche Rolle der offiziell anerkannten Ideologie des „Marxismus-Leninismus“. Während es früher im Grunde genommen möglich war, die Realität im Namen der Hypothesen dieser Ideologie zu kritisieren – und eine solche Kritik konnte dann in oppositionelle Strömungen innerhalb der Partei und der offiziellen politischen Strukturen ausmünden – wurde eine solche Möglichkeit in der Zeitspanne der Stabilisierung in den siebziger Jahren praktisch abgeschafft. Zur offiziellen Ideologie wurde die Ideologie des „realen Sozialismus“, die als Kriterium der Richtigkeit von Sachen ihre reale Existenz betrachtet und nicht irgendeine andere, von der sowjetischen Realität abweichende Interpretation der Hypothesen und Ansichten von Marx oder Lenin. Diese Verdrängung abweichender, kritischer und potentiell oppositioneller Ansichten und auch ihrer Träger der offiziellen politischen Struktur ermög-

lichte es zeitweilig, diese Strukturen zu stabilisieren. Dies geschah natürlich markant auf Kosten ihrer Fähigkeit, beizeiten entstehende Widersprüche und Probleme widerzuspiegeln und verschiedene Alternativen für ihre Lösungen vorzubereiten.

Entscheidende Bedeutung für die politische Stabilisierung in den siebziger Jahren hatten jedoch in den Systemen des sowjetischen Typs die ökonomischen Faktoren. Trotz aller Widersprüche, die die Ökonomik des sowjetischen Typs beinhaltet und über die hier Professor Levčik sprach, gelang es, infolge einer gewissen Präferenz der Produktion von Konsumgütern im sowjetischen Planungssystem, infolge der Auswirkungen einiger Wirtschaftsreformen und auch infolge der Ausnützung auswärtiger Wirtschaftsbeziehungen, etwa bis zur Hälfte der siebziger Jahre einen gewissen Anstieg des materiellen Lebensniveaus beinahe aller sozialer Schichten zu gewährleisten. Das verminderte einerseits die markantesten Formen der Unzufriedenheit breiter Schichten der Bevölkerung, andererseits ermöglichte es, zur Stabilisierung des Systems, Faktoren auszunützen, die sich in jeder industriellen Gesellschaft im Anfangsstadium der Massenkonsumorientierung in Richtung auf eine erhöhte Konformität gegenüber dem vorhandenen gesellschaftlich-politischen System auswirken.

In den sowjetischen Systemen gelang es gegen Ende der sechziger Jahre und im Laufe der siebziger Jahre einen Mechanismus in Gang zu setzen, der gewährleistet, daß die Konformität gegenüber dem gesellschaftlich-politischen System dem einzelnen private materielle Vorteile bringt, während die Nichtkonformität ihm Schaden zufügt. Dieser Mechanismus führt dazu, daß der Mensch (als Einzelperson und auch in Gestalt ganzer sozialer Gruppen) die Position des Objektes der staatlichen Fürsorge einnimmt und, soweit diese Fürsorge wirklich ein gewisses Wachstum seines Lebensniveaus und seiner sozialen Sicherheit gewährleistet (insbesondere die Sicherheit gegen Arbeitslosigkeit, die Fürsorge im Krankheitsfalle und im Alter), gegen das politische System nicht revoltiert, sondern sich ihm gegenüber passiv loyal verhält. Gerade diese Art der Konformität scheint die grundlegende soziale Stütze der politischen Stabilität sowjetischer Systeme in der Gegenwart zu sein.

Unter den Faktoren der Stabilisierung, die mit den angeführten ökonomischen Problemen zusammenhängen, muß auch die Entfaltung der sogenannten nichtoffiziellen Ökonomik in den sowjetischen Systemen angeführt werden. Es handelt sich in Wirklichkeit darum, daß in dem Freiraum, den das sowjetische System der Planwirtschaft offenläßt, in einem immer größeren Ausmaß

die Entwicklung eines gewissen privaten Unternehmertums gestattet wird. Diese Aktivität wird zwar offiziell als unerwünscht und als eine „im Sozialismus fremde“ Erscheinung bezeichnet, aber in Wirklichkeit wird sie durch die politische Macht toleriert. Sie trägt nämlich dazu bei, daß die Leute eine Möglichkeit der weiteren Befriedigung ihrer privaten Interessen und Bedürfnisse im Rahmen des vorhandenen Systems finden; es handelt sich um ein Ventil, welches hilft, die soziale Spannung zu dämpfen, die ohne dieses Ventil zunehmen würde.

Den letzten bedeutenden Faktor dieser relativen Stabilisierung bildet die internationale Position des sowjetischen Systems. Insbesondere das dauerhafte Wachstum der militärischen Kraft der UdSSR und die Erweiterung ihrer Einflußsphäre in der Welt gegen Ende der sechziger und im Laufe der siebziger Jahre, kombiniert mit der Gewinnung einer Reihe von wirtschaftlichen Vorteilen im Rahmen internationaler Wirtschaftsbeziehungen, trugen markant zur innenpolitischen Stabilisierung bei. Das Wachstum der militärischen Kraft und des Großmachtprestiges dämpften die zentrifugalen Tendenzen innerhalb des sowjetischen Blockes. Internationale Wirtschaftsbeziehungen ermöglichten die Lösung einiger ernsthafter innerer Schwierigkeiten: beginnend mit der Verpflegung durch Nahrungsmittel über die Entfaltung der Produktion gewisser Arten von Konsumgütern (beispielsweise von Automobilen) bis zu den Importen der unerläßlichen Technik (beispielsweise im Bereiche der Computer).

Die Stabilisierung politischer Systeme des sowjetischen Typs, gestützt auf alle diese Faktoren, ist jedoch nur relativ und zeitweilig. Sie wurde nicht durch die Beseitigung der tieferen Ursachen der Krise der fünfziger Jahre erreicht, sondern nur durch ihre Verschleierung. Die Veränderungen, zu denen es in den politischen Systemen des sowjetischen Typs kam, erhöhten nicht ihre Fähigkeit, zur Selbststeuerung der Gesellschaft im kybernetischen Sinne des Wortes beizutragen. Diese Veränderungen schwächten nur, verdünnten – und in einigen Fragen beseitigten sie für eine Zeitlang – die soziale Spannung, welche durch das System geschaffen wird. Sobald einer der Hauptfaktoren, auf die sich die Stabilisierung stützt, aufhört, genügend wirksam zu sein, kommt das gesamte System wieder in den krisenhaften Zustand.

Ein gewisses Modellbeispiel bilden in diesem Sinne die gegenwärtigen Ereignisse in Polen. Die Bedeutung der polnischen Ereignisse beruht nicht darin, daß man im gegebenen Moment eine ähnliche Entwicklung auch in den übrigen Ländern des Sowjetblockes erwarten könnte. Sie zeigen jedoch, wie unter gewissen

Umständen die gegenwärtige politische Stabilität sowjetischer Systeme wortwörtlich wie ein Kartenhaus zusammenbrechen kann. Sie zeigen auch, wie einige Ursachen eines solchen Zusammenbruches im Grunde genommen mit jenen während der Krise Ende der fünfziger und Anfang der sechziger Jahre ident sind; aber auch wie andererseits die Art der Störung der Stabilität sowie die möglichen Wege zu ihrer Wiederherstellung bereits verschieden sind.

In Polen hörte im Laufe der zweiten Hälfte der siebziger Jahre jener Mechanismus zu wirken auf, der die passive politische Loyalität der Bevölkerung auf der Basis der Befriedigung ihrer grundlegenden materiellen Interessen und Bedürfnisse sicherstellt. Gleichzeitig zeigte sich dabei, wie zweischneidig in der Wirklichkeit die Unterdrückung aller kritischen und potentiell oppositionellen Strömungen außerhalb der offiziellen politischen Struktur ist. Die auf diese Weise „gesäuberten“ offiziellen Strukturen waren bereits außerstande zu verhindern, daß sich unabhängig von ihnen Strukturen kritischer und oppositioneller Kräfte bildeten. Die akute Krise in der Gestalt von Massenstreiks konnte man in der ersten Phase bereits nicht auf eine andere Weise lösen als durch das Nachgeben der offiziellen Strukturen, durch die Bewilligung der Bildung unabhängiger Gewerkschaften.

Ein solcher Schritt führte jedoch unaufhaltsam dazu, daß sich auch die „gesäuberten“ offiziellen Strukturen innerlich wiederum zu differenzieren anfangen mußten. Sehr schnell, ohne konzeptionelle Vorstellungen, unter dem Druck der politischen Not, formieren sich auch innerhalb der regierenden Partei nunmehr wieder der Reform- und der konservative Flügel – insgesamt ähnlich wie im Verlaufe der sechziger Jahre. Dieser Versuch, an die Spitze der Ereignisse zu gelangen, die ursprünglich durch einen Druck außerhalb der Partei erzwungen wurden, geht natürlich unter sehr ungünstigen Bedingungen vor sich: Eine noch so radikale Reformströmung innerhalb der Partei befindet sich von Anfang an eindeutig in der Defensive, und einem jeden erscheint es klar, daß es sich einfach um einen erzwungenen Ausweg aus der Not handelt.

Die gestörte Stabilität kann dabei nicht einmal durch den Eingriff bewaffneter Kräfte wiederhergestellt werden. Nicht deshalb, weil dazu die notwendigen Polizei- und Militärkräfte fehlen würden, sondern deshalb, da dies in seinen Folgen die Wirksamkeit aller Stabilitätsfaktoren aus den siebziger Jahren vernichten würde. Sofern es sich um eine äußere sowjetische militärische Intervention handeln würde, würde sie empfindlich das Funktionieren des gesamten Mechanismus bedrohen, mit dem die UdSSR während des letzten Jahrzehnts die eigene Außenpolitik und auch

ihre eigene Stabilität stärkte. Das bedeutet selbstverständlich nicht, daß in äußerster Not eine solche Lösung nicht benutzt werden wird. Wenn es jedoch dazu kommen wird, werden die negativen Folgen für den ganzen Mechanismus der stabilisierenden Faktoren im Rahmen des gesamten Sowjetblockes größer sein, als die Folgen der polnischen Krise selbst. Darüber hinaus wird dadurch die innere Krisensituation Polens nicht einmal in dem Maße gelöst werden, wie in der Tschechoslowakei im Jahre 1968: Dort ermöglichte es die sowjetische Intervention in der Praxis, alle stabilisierenden Faktoren der siebziger Jahre zur Anwendung zu bringen. Diese kann man jedoch in Polen durch militärische Intervention nicht einfach wiederum in Gang setzen; denn gerade sie zeigten sich gegen Ende des Jahres 1980 als unwirksam. Und der Grund dieser Unwirksamkeit war nicht die Häresie der politischen Führung, sondern die ernste funktionelle Störung des gesamten Systems, welches aufhörte, seine eigenen grundlegenden Ziele erreichen zu können.

Die gegenwärtige polnische Situation beinhaltet jedoch auch Anzeichen eines möglichen positiven Ausweges. Für diese Situation ist typisch, daß die Notwendigkeit des Kompromisses zwischen den beiden Seiten des Konfliktes beiderseits in höherem Maße anerkannt wird, als in den Konflikten Ende der fünfziger und Anfang der sechziger Jahre. Die oppositionellen Strömungen akzeptieren sie im Bewußtsein des Risikos der gewaltsamen Unterdrückung, im Lichte der Erfahrung der Tschechoslowakei vom Jahre 1968. Die regierenden Kräfte akzeptieren sie mit dem Bewußtsein der Gefahr, daß die gewaltsame Unterdrückung die Stabilität in der Perspektive tiefer als ein Kompromiß bedrohen würde. Keine der beiden im Konflikt befindlichen Seiten erliegt im wesentlichen ideologischen Illusionen. Es werden keine allgemeinen, ideologisch motivierten Programme der gesellschaftlichen Veränderung formuliert, der Konflikt wird unter dem Gesichtspunkt des politischen Realismus gesehen.

Das bietet gewisse, wenn auch bescheidene, Voraussetzungen dafür, daß die Krise durch Veränderungen im Rahmen des Systems gelöst wird, die es ermöglichen würden, daß die Interessenskonflikte als ein normaler, dauerhafter und nicht zu beseitigender Faktor des Systems aufgefaßt werden. Das würde jedoch bedeuten, daß für die Lösung dauerhafter Konflikte das sowjetische politische System auch dauerhafte institutionelle Formen bilden müßte. Das System müßte seine eigene Stabilisierung als einen Zustand auffassen, dem eine innere Dynamik – gewährleistet durch soziale Konflikte – anhaftet.

Wenn man die Lösung der Krise des Systems in Polen schließlich in dieser Richtung suchte, würde sie natürlich in der Perspektive dazu führen, daß man institutionell die Frage neuer Grenzen des Raumes für autonomes Verhalten – sowohl der durch die politische Macht Beherrschten wie auch des Zentrums der politischen Macht als solches – löst. Damit würde sich jedoch die Art der Lösung den Ursachen nähern, die dieser Krise bereits seit ihrer ersten Phase in der Mitte der fünfziger Jahre zugrunde liegen.

Ich persönlich halte es jedoch nicht für wahrscheinlich, daß man die gegenwärtige Entwicklung in Polen für einen so starken Impuls für den gesamten sowjetischen Block erachten könnte, daß dies zu Bestrebungen nach einer Suche eines kompromißvollen Ausweges führen würde. In der UdSSR selbst und auch in den übrigen Ländern des Sowjetblockes droht in den allernächsten Jahren kein so völliger Zusammenbruch aller Stabilisierungsfaktoren aus den siebziger Jahren wie in Polen. Die Ursachen, die ihn in Polen bedingten, kann man im Rahmen dieses Beitrages nicht detaillierter analysieren. Sie haben jedoch ihren Ursprung in den besonderen Zügen der polnischen wirtschaftlichen, politischen und ideologischen Entwicklung bereits während der letzten zehn Jahre.

Am wahrscheinlichsten ist es, daß die sowjetischen politischen Systeme versuchen werden, in der nächsten Zukunft die Wirksamkeit der Stabilisierungsfaktoren zu erhöhen, auf die sie sich in den letzten zehn Jahren stützten. Das wird keine einfache Aufgabe sein. Es wird dabei zu einer Reihe ernsthafter Schwierigkeiten und Widersprüche kommen, ich glaube jedoch, daß derartiges zumindest ab der Hälfte der achtziger Jahre noch möglich ist. Die Systeme des sowjetischen Typs bewahrten sich nämlich nicht nur ihre Mängel, die in der langfristigen Perspektive eine weitere Phase ihrer akuten Krise bewirken können, sondern auch ihre relativen Vorzüge: die Fähigkeit, ein Maximum von Kräften und Mitteln zur Erreichung einiger weniger durch die Politik als vorrangig bezeichneter Ziele (wenn auch um einen hohen Preis) einzusetzen und eine hohe, für andere Systeme unerreichbare Fähigkeit der Manipulierung der Bevölkerungsmassen.

Diese Faktoren können es in den allernächsten Jahren noch ermöglichen, dem vorhandenen und wachsenden Druck der Konsuminteressen erfolgreich zu begegnen. Das gesamte Niveau der Konsumbedürfnisse ist in den sowjetischen Systemen unvergleichlich niedriger als im Westen. Das Tempo des Wachstums der Konsumansprüche kann in diesen Systemen noch eine gewisse Zeit hindurch erfolgreich reguliert werden; auch wenn das gegen-

wärtige Lebensniveau in den Ländern des Sowjetblocks stagnieren wird, muß das nicht die schnelle Bildung einer solchen sozialen Unzufriedenheit bedeuten, wie sie in Polen entstanden ist. Und ohne einen solchen großen sozialen Druck muß es auch nicht zum Zusammenbruch des Mechanismus kommen, der die passive Loyalität der Bevölkerung mit Hilfe der Wirtschaftsfaktoren gewährleistet.

Die Möglichkeiten der sowjetischen Systeme zur Manipulierung sind auch im Bereich der Informationsisolierung riesig, bei gleichzeitigem zweckdienlichem Einsatz direkter Gewaltanwendung gegen unzufriedene Bevölkerungsgruppen und unter Ausnutzung gewisser ideologischer Kräfte, wie beispielsweise des Nationalismus. Gerade der Nationalismus bildet eine jener Kräfte, die an der Stabilität sowjetischer Systeme nagen. Er ist jedoch gleichzeitig auch jene Kraft, die man für die Stabilisierung brauchbar machen kann. So wird nicht nur der großrussische Nationalismus in der UdSSR ausgenutzt, sondern beispielsweise auch der slowakische Nationalismus in der Tschechoslowakei, in gewissem Sinne auch der ungarische und der rumänische Nationalismus. Schließlich wird auch in der gegenwärtigen Krisensituation in Polen der polnische Nationalismus zugunsten der Stabilisierungsbestrebungen eingesetzt – obwohl er insgesamt gesehen selbstverständlich eine oppositionelle Kraft bildet.

Der Raum für das politische Manövrieren jener Kräfte, die die relative Stabilisierung der siebziger Jahre auch weiterhin mit Hilfe derselben Faktoren, auf die sie sich bisher stützten, aufrechterhalten wollen, ist also in der Praxis noch nicht ganz erschöpft. Dieser Raum wird sich jedoch im Verlauf der achtziger Jahre verengen, und die Wirksamkeit der bisherigen Stabilisierungsfaktoren wird schwächer werden.

Die voraussehbaren Trends der Wirtschaftsentwicklung, über die hier Professor Levčik sprach, werden notwendigerweise die Wirkung des grundlegenden Stabilisierungsmechanismus schwächen, der zur Erreichung der politischen Loyalität die Konsumorientierung der Bevölkerung ausnützt. Sollten die sowjetischen Systeme diesem Umstand durch weitere Wirtschaftsreformen entgegenzutreten wollen, dann werden diese Reformen ihrerseits wieder einige politische Folgen haben, wie bereits aus den sechziger Jahren bekannt ist. Sofern man nicht weitere Wirtschaftsreformen einleitet, wird natürlich die Gefahr sozialer Unzufriedenheit wachsen, was in seinen Folgen bereits in Polen vorgeführt wurde. Die wirtschaftlichen Ansprüche, die in den achtziger Jahren dem Sowjetblock durch seine Bestrebungen auferlegt werden, sein Rü-

stungspotential auf dem Niveau des Konkurrenten zu halten und sich eventuell in gewissen Bereichen ein Rüstungsübergewicht zu sichern, werden begreiflicherweise diese Widersprüche weiter verschärfen; es könnte sein, daß gerade dieser Faktor eine Bedeutung erlangt, welche zu einer Verschärfung der Krise führt. Eine Voraussage hierzu treffen, bildet jedoch nicht die Thematik meines Beitrages.

In den achtziger Jahren wird weiterhin auch die stabilisierende Wirkung schwächer werden, die das Aufgeben des Massenterrors in der poststalinistischen Phase hatte. Die entscheidende Rolle in allen Bereichen wird bereits die Generation spielen, die die stalinistische Art und Weise des politischen Terrors nicht erlebt hat. Zum Unterschied von der Generation, die diesen Terror noch erlebt hat, bedeuten für sie die gemilderten Formen der polizeilichen Kontrolle über die Gesellschaft keine große Erleichterung, die die soziale Spannung herabsetzt. Auch die regierende Elite selbst wird sich generationsbestimmt verändern und auch in ihren Reihen werden jene Stabilisierungsfaktoren und Veränderungen wirken, die in der Hälfte der sechziger Jahre das Selbstvertrauen und die Stabilität der Machtelite der älteren Generation stärkten.

Widersprüchlich und schwer berechenbar sind die Einflüsse, welche die Entwicklung internationaler Beziehungen sowie die wirtschaftliche und politische Situation in der Welt auf die politische Stabilität sowjetischer Systeme in den achtziger Jahren haben wird. Die Krise sowjetischer Systeme in der Vergangenheit wurde zweifelsohne stark auch dadurch beeinflußt, daß in den Konkurrenzsystemen – den entwickelten kapitalistischen Ländern des Westens – damals die Konjunktur des Wirtschaftswachstums gipfelte. Die Lage der entwickelten industriellen Gesellschaft am Gipfel des Konsumstadiums, ohne markante Krisenerscheinungen, wirkte damals auf das Bewußtsein nicht nur breiter Bevölkerungsschichten, sondern auch der Machtelite in den Gesellschaften des sowjetischen Typs. Die offizielle Lösung des entwickelten Kapitalismus „einholen und überholen“ beinhaltete zweifelsohne auch das Moment des Vergleiches beider Systeme, und dieser Vergleich fiel nicht zugunsten des sowjetischen Systems aus.

In den achtziger Jahren kann man jedoch die Krisenerscheinungen im Westen nicht außer acht lassen und entsprechend ihrer Erscheinungsform, ihrer Stärke und den sozialen Folgen wird sich auch der Einfluß ändern, den die westliche Entwicklung auf die Entwicklung sowjetischer Systeme ausüben wird. Die Informationsisolation in den sowjetischen Systemen bewirkt zwar gleich-

zeitig, daß die breiten Bevölkerungsschichten den offiziellen Informationen skeptisch begegnen: Sie beharren mit einer bewundernswerten Zähigkeit an einer ziemlich idealisierten Vorstellung der westlichen Gesellschaften. Auch läßt das tatsächlich viel niedrigere wirtschaftliche und zivilisatorische Niveau in den Ländern des Sowjetblockes den breiten Bevölkerungsmassen das Lebensniveau des Westens – auch im Rahmen der Krisenlage – nach wie vor als eine anziehende Vision erscheinen. Falls jedoch die Krisenentwicklung im Westen sich weiterhin fortsetzen sollte, könnte dies letzten Endes die relative Stabilisierung der Systeme des sowjetischen Typs bestätigen.

Auch das fortgesetzte Wettrüsten, verbunden mit einer Atmosphäre, in der die militärische Konfrontation als eine aktuelle Gefahr erscheint, kann in dieselbe Richtung wirken. Jedwede sichtbare und überzeugende äußere Bedrohung des sowjetischen Systems wirkt im Grunde immer zugunsten der Stabilisierung des vorhandenen Zustandes. Das gilt in einem gewissen Maße in allen gesellschaftspolitischen Systemen mit der seltenen Ausnahme solcher Systeme, die bereits infolge innerer Spannungen nicht mehr lebensfähig sind.

Allgemein kann festgestellt werden, daß die politischen Systeme des sowjetischen Typs dann am besten fähig sind zu überleben, wenn eine Stabilisierung unter Bedingungen erfolgen kann, die wenig kompliziert sind, und in denen es möglich ist, nur eine Alternative des Vorgehens zu wählen und sich längere Zeit hindurch durch diese Alternative leiten zu lassen. Unter solchen Umständen kann das zur Geltung gebracht werden, was sonst einen Mangel sowjetischer Systeme bildet: ihre Fähigkeit, sich auf die Erreichung eines einzigen Zieles zu konzentrieren, auf Kosten der Fähigkeit, andere Alternativen zu beurteilen oder neue, im voraus nicht programmierte Ziele zu suchen. Je mehr also die internationalen Bedingungen der achtziger Jahre eine einfache Reaktion ermöglichen werden und je mehr daher das System lange Zeit hindurch nur eine einzige, im voraus gewählte Alternative verfolgen muß, um so günstiger wird dies für die Stabilisierung der sowjetischen politischen Systeme in ihrer gegenwärtigen Form werden. Und umgekehrt, je vielfältiger diese internationalen Bedingungen sein werden, je mehr Alternativen des Vorgehens sie erfordern werden – um so mehr werden sie dazu beitragen, daß sich die tieferen Ursachen der Krise des Systems voll offenbaren werden.

In dieser Runde ist es bestimmt nicht notwendig zu betonen, wie schwierig Voraussagen der Wirtschaftsentwicklung sind. Ich

will nur betonen, daß verlässliche Voraussagen der Entwicklung politischer Trends noch viel schwieriger sind. Voraussagen kann man daher verantwortungsvoll nicht anders als in verhältnismäßig allgemeinen Alternativen formulieren.

Vor den gesellschaftspolitischen Systemen des sowjetischen Typs steht für die achtziger Jahre die grundlegende allgemeine Alternative: entweder den Weg der Entwicklung der modernen industriellen Gesellschaft fortzusetzen – und dann notwendigerweise auch das politische System der inneren Dynamik der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Strukturen anzupassen – oder auf dieses Ziel zu verzichten und die Reproduktion des eigenen machtpolitischen Systems als das eigentliche Hauptziel zu erachten. Diese zweite Lösung kann nicht einmal als undenkbar abgewiesen werden, und es sind sogar Anzeichen vorhanden, daß gerade die konservativsten Schichten der Machthabenden in den sowjetischen Systemen diesem Ziel zuneigen. Auch diese Lösung würde natürlich – neben anderen – zur politischen Krise der heutigen sowjetischen Systeme beitragen, denn sie würde in einer direkten Unterdrückung mächtiger sozialer Kräfte münden, die seit mehr als zwei Jahrzehnten um die Entfaltung einer modernen industriellen Gesellschaft bemüht sind.

In jedem Falle werden also die achtziger Jahre jene Zeitspanne bilden, die in den sowjetischen Systemen entweder vollends zu einer neuen Phase der politischen Krise oder wenigstens zu einer Annäherung an diese neue Phase führt. Soweit diese Krise eine Entwicklung in Richtung moderner industrieller Gesellschaft auslöst, wird dieser Prozeß sowohl an Entwicklungen anknüpfen, die man in sowjetischen Systemen bereits in den sechziger Jahren beobachten konnte, wie auch an solche, die aus der gegenwärtigen Krise in Polen bekannt sind.

Bei diesen Erwägungen schließe ich jedoch die Alternative aus, die man grundsätzlich nicht ganz ausschließen kann: daß es nämlich zu einem offenen Konflikt zwischen dem sowjetischen System und den Konkurrenzsystemen kommen könnte. Das Eingehen auf eine solche Alternative überschreitet naturgemäß den Rahmen meines Themas, denn sie würde eine Weltkrise mit unabsehbaren Folgen bedeuten.

Theoretische Grundlagen der europäischen Wohlfahrtsstaaten

Lord Nicholas Kaldor

Emeritierter Professor der Wirtschaftswissenschaften an der Universität Cambridge

Bericht: Mag. Wolfdietrich Grau

Die Väter des Wohlfahrtsstaates

Der europäische Wohlfahrtsstaat der Nachkriegszeit war das Ergebnis zweier Ereignisse, nämlich der großen Depression der dreißiger Jahre und des Zweiten Weltkrieges.

Die große Depression formte die intellektuelle Basis für eine grundlegende Wende in den Wirtschaftswissenschaften, die als Keynesianische Revolution bekannt wurde. Ohne die wirtschaftspolitischen Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges jedoch hätten sich die Regierungen wahrscheinlich nicht verpflichtet, in Friedenszeiten eine Vollbeschäftigungspolitik zu verfolgen. In Großbritannien war es das von der Koalitionsregierung im Jahr 1944 veröffentlichte White Paper, in dem die beiden großen Parteien erklärten, daß die Nachkriegsregierung ihre wichtigste Aufgabe in der Aufrechterhaltung eines hohen und dauerhaften Beschäftigungsniveaus, sehen würde.

Ebenfalls entsprang dem Zweiten Weltkrieg der soziale und politische Druck zur Einrichtung eines umfassenden Systems der sozialen Sicherheit. In England mündete dies 1942 in die Veröffentlichung des bekannten Beveridge-Report. Seine Vorschläge zielten auf die wirtschaftliche und soziale Sicherung des Individuums von der Geburt bis zum Tod: kostenlose Inanspruchnahme aller

medizinischen Dienstleistungen, Recht auf den Bezug eines angemessenen Einkommens im Falle einer schuldlos eingetretenen Einkommensunterbrechung (z. B. Krankheit, unfreiwillige Arbeitslosigkeit, Invalidität, Pensionierung) und Kompensation für Aufwendungen aus der Familienhaltung (Kinderbeihilfen) sowie aus Anlaß einer Geburt oder eines Todesfalles.

In einer ersten Reaktion auf diesen aufsehererregenden Bericht wurden die Kosten der darin vorgeschlagenen Maßnahmen als nicht finanzierbar bezeichnet. Und tatsächlich, wären den Nachkriegsregierungen nicht die sich aus der Vollbeschäftigungspolitik ergebenden zusätzlichen Einnahmen zur Verfügung gestanden, die Verwirklichung der vorgeschlagenen umfassenden Sozialleistungen wäre unmöglich gewesen.

Das Zusammenfließen der beiden Gedankengebäude – Vollbeschäftigung durch Wirtschaftswachstum einerseits und umfassende soziale Sicherheit andererseits – bildete den Ausgangspunkt für die Entstehung der Wohlfahrtsstaaten der Nachkriegszeit. Keynes' Überlegungen erwiesen sich dabei als Kristallisationspunkt: Sie ermöglichten nicht nur die Schaffung der wirtschaftlichen und finanziellen Voraussetzungen für den Aufbau wohlfahrtsstaatlicher Systeme. Von vielleicht noch größerer Bedeutung war, daß Keynes mit seinen Gedanken die intellektuelle Grundlage für ein umfassendes wohlfahrtsstaatliches Denken im Sinne der wirtschaftlichen und sozialen Sicherheit des einzelnen schuf.

Die wichtigste revolutionäre Entwicklung dieser Zeit war daher, daß eine vollkommen neue Theorie über das Funktionieren der kapitalistischen Wirtschaft, nämlich die 1936 veröffentlichte Keynessche „General Theory of Employment“, allgemein akzeptiert wurde. Diese Theorie zeigte, daß der Marktmechanismus einer kapitalistischen Wirtschaft in dem Sinn nicht selbstanpassend ist, als er die volle Kapazitätsauslastung einer Wirtschaft und die optimale Allokation vorhandener Ressourcen nicht automatisch sicherstellen kann. Weiters stellte diese Theorie klar, daß zeitmäßig richtig gesetzte und angemessene wirtschaftspolitische Maßnahmen in der Lage sind, Vollbeschäftigung und wirtschaftliches Wachstum herbeizuführen.

Erfahrungen aus vorkeynesianischer Zeit

Die Keynesschen Grundannahmen müssen vor allem vor dem Hintergrund der historischen Entwicklungen in England gesehen

werden, um ihre Bedeutung im vollen Ausmaß zu erkennen; die Analyse der kapitalistischen Marktwirtschaft an sich reicht dazu nicht aus.

Während die anderen Industriestaaten im allgemeinen das Phänomen der Massenarbeitslosigkeit erst während der großen Depression kennenlernten, mußte England schon beginnend mit der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts damit leben.

Abgeschirmt durch protektionistische Zölle, vollzog sich in den Ländern Kontinentaleuropas nach dem französisch-preussischen Krieg ebenso wie in den USA nach dem Bürgerkrieg und in Japan gegen Ende des vergangenen Jahrhunderts eine rasche Industrialisierung begleitet von hohem Wirtschaftswachstum. Dem Prinzip des Freihandels folgend, verzeichnete England angesichts dieses Handelsprotektionismus nur ein geringes Wirtschaftswachstum. Im Verlauf der Gründung der neuen, auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhenden Industrien (Chemie, Elektrizität, Automobile) geriet Großbritannien von Anfang an ins Hintertreffen, worauf Deutschland und die Vereinigten Staaten die Rolle der führenden Industriestaaten übernahmen.

Diese Faktoren führten in England in der Periode 1870 bis 1914 zu einem durchschnittlichen jährlichen Wirtschaftswachstum von nur 2%, Deutschland hingegen verzeichnete eines von 8%. Das aus dem geringen Wirtschaftswachstum resultierende und im Vergleich zur Zunahme der Arbeitsbevölkerung zu niedrige Arbeitsplatzangebot bewirkte in England während der drei Jahrzehnte vor dem Ersten Weltkrieg die Emigration von 6 Millionen Personen, wohingegen Deutschland in dieser Zeit nur 250.000 Auswanderer aufwies. Eine weitere Ursache der hohen Arbeitslosigkeit Englands war die Zusammenlegung landwirtschaftlicher Güter, die vielen Bauern ihre wirtschaftliche Existenz raubte.

Nach dem Ersten Weltkrieg wurde das Problem der Arbeitslosigkeit durch eine Deflationspolitik verschärft, die auf der Basis der vor dem Weltkrieg gegebenen Währungsparität die Rückkehr zum Goldstandard ermöglichen sollte. Die dadurch verringerte internationale Konkurrenzfähigkeit führte zu einem unter dem Vorkriegsniveau liegenden Exportvolumen und zu steigenden Importen. So wurde die Arbeitslosigkeit, deren Zahl nie unter $1\frac{1}{4}$ bis $1\frac{1}{2}$ Millionen sank, bereits in den Jahren vor der großen Depression zum dominierenden wirtschaftlichen und politischen Problem. Keynes sprach sich, lange bevor er seine Theorie entwickelte, in einer 1925 publizierten Schrift gegen den Goldstandard aus, der nichts anderes sei als ein Instrument „for deliberate intensification of unemployment“ als Teil der „campaign against the stan-

dard of living of the working classes“. Diese Aussage trifft auch auf die aktuelle Wirtschaftspolitik der britischen Regierung zu.

Mächtige Befürworter großer staatlicher Arbeitsbeschaffungsprogramme, wie z. B. Lloyd George, scheiterten am vorherrschenden sogenannten „Treasury view“. Dieser besagte, daß die Finanzierung staatlicher Defizite die privaten Investitionen beschränken würde, da der Umfang der Ersparnisse begrenzt sei. Die Nachfrage nach Arbeitskräften würde dadurch nicht ansteigen, sondern nur von den privaten zu den staatlichen Investitionen umgelenkt. Dieser „Treasury view“ erfuhr in der von Amerika kommenden „Crowding out“-These eine Wiederauferstehung.

Keynes' neue Theorie

In den dreißiger Jahren entwickelte dann Keynes eine Theorie, die er selbst als seine bedeutendste Entdeckung betrachtete und welche die Essenz der postkeynesianischen Analyse darstellt: Veränderungen im Niveau der Wirtschaftsaktivität, d. h. in Produktion und Beschäftigung, sind das Resultat eines Anpassungsmechanismus, der Ersparnisse und Investitionen ins Gleichgewicht bringt. Das allgemeine Produktionsniveau wird nicht von den vorhandenen Ressourcen (z. B. Arbeitskräftepotential, Produktionsapparat, Rohstoffe) – ausgenommen in extremen Situationen – begrenzt, sondern von der effektiven Nachfrage.

Die effektive Nachfrage (einer geschlossenen Volkswirtschaft) wiederum ist abhängig vom Niveau der autonomen Ausgaben (Investitionen) und dem Umfang der abhängigen Ausgaben (Konsum), die von den autonomen Ausgaben hervorgerufen werden, und zwar in jenem Ausmaß, daß der Unterschied zwischen Gesamteinkommen und Konsum – die Ersparnisse – den Investitionsausgaben entspricht.

Die daraus für den vollbeschäftigten Wohlfahrtsstaat zu ziehende Lehre war: Jede zusätzliche öffentliche Ausgabe (Investition) führt damit zu einer Ausweitung der Produktion und der Einkommen, die jene Ersparnisse bereitstellen, die zur Finanzierung der zusätzlichen Investition erforderlich sind. Mit dieser Theorie bewies Keynes, daß der „Treasury view“ falsch sein mußte: Jede zusätzliche Investition, gleichgültig ob privat oder öffentlich, finanziert sich selbst. Die dazu erforderlichen Ersparnisse wären

nicht entstanden, wenn nicht die Ausgaben getätigt worden wären, zu deren Finanzierung sie notwendig sind.

Das Neue an Keynes' Überlegung beruhte auf der Annahme, daß der im Markt ablaufende Anpassungsprozeß quantitativer und nicht preislicher Natur ist. Ist die Produktion höher als das durch die autonome und abgeleitete Nachfrage bestimmte Gleichgewichtsniveau, würde die mit den höheren Einkommen einhergehende zusätzliche Nachfrage nicht ausreichen, um die zusätzlichen Kosten zu decken, und der Unternehmer würde die Produktion einschränken. Ist die Produktion hingegen niedriger als das Gleichgewichtsniveau, würde die Nachfrage dazu tendieren, das Angebot zu übersteigen, und die Unternehmer würden die Produktion ausweiten.

Der wirtschaftliche Aufbau des Wohlfahrtsstaates

Angesichts der Neuheit dieser Ideen und des Kontrastes zu den traditionellen Denkwesen erfolgte ihre Anwendung in der Wirtschaftspolitik relativ rasch. Dazu trugen die verschiedensten Faktoren bei. Grundsätzlich galt in dieser Zeit einer tiefen Rezession, daß, wie Keynes feststellte, „people are unusually expectant of a more fundamental diagnosis, more particularly ready to receive it, eager to try out if it should be even plausible“¹⁾.

Die rasche und umfassende Aufrüstung Großbritanniens erforderte eine Steigerung der Militärausgaben. Da die Keynes'schen Überlegungen besagten, daß die Steuern nicht anzuheben sind, solange die Wirtschaft durch Indienststellung von bisher ungenutzten Produktionskapazitäten in der Lage ist zu expandieren, wurde die neue Doktrin auch von den traditionell denkenden Ökonomen willkommen geheißen. Prinzip der Budgeterstellung war daher, daß die Steuern nur so weit angehoben werden, daß eine inflationäre Übernachfrage verhindert wird. Aus den vielen während des Krieges erschienenen Publikationen, die sich mit Keynes' Gedanken befaßten, sei nur Beveridges „Full Employment in a Free Society“ (1943) genannt.

Gleiches passierte in den USA unter Roosevelt. Dem New Deal ermangelte jedoch die ökonomische Analyse von Keynes, so daß trotz aller staatlichen Beschäftigungsmaßnahmen die Arbeits-

¹⁾ General Theory of Employment, Seite 383.

losigkeit nicht substantiell gesenkt werden konnte. Erst mit der Vorbereitung der USA auf den Krieg verschwand die Arbeitslosigkeit und Keynes' Überlegungen zur Steuerung der Wirtschaft wurden allgemein akzeptiert: 1946 wurde der Full Employment Act beschlossen und der Council of Economic Advisors gegründet.

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges begannen auch die Staaten Kontinentaleuropas die Volkswirtschaften auf der Basis Keynes'scher Überlegungen zu steuern und erklärten die Vollbeschäftigung zu einem wirtschaftspolitischen Ziel.

Die zwei Jahrzehnte von 1950 bis 1970 können als das goldene Zeitalter des vollbeschäftigten Wohlfahrtsstaates bezeichnet werden: Obwohl die wirtschaftspolitischen Erfolge der einzelnen Staaten unterschiedlich waren, erwartete jedes Land ein jährliches reales Wirtschaftswachstum von 3 bis 5% und die Bevölkerung einen stetigen Ausbau des Systems der sozialen Sicherheit. Darüber hinaus wurde erwartet, daß der Preisauftrieb auf niedrigem Niveau (2 bis 3% pro Jahr) gehalten werden kann und die Konjunkturschwankungen gedämpft werden.

Die stillschweigenden Einschränkungen von Keynes' Theorie als Grenzen des Wohlfahrtsstaates

In den siebziger Jahren fiel das bisher erfolgreiche System zunehmend auseinander. Der Preisanstieg beschleunigte sich drastisch, mit der weltweiten Industrierezession der Jahre 1974 und 1975 begann eine Zeit stark ansteigender Arbeitslosigkeit und die großen Zahlungsbilanzungleichgewichte führten zu ernststen Finanzierungsproblemen.

Um die Frage nach den Gründen für diese Fehlentwicklungen beantworten zu können, muß zuerst die Frage nach den Ursachen des Erfolges in den zwei Jahrzehnten zuvor gestellt werden. Rückblickend auf die zwei keynesianischen Dekaden kann nun festgestellt werden, daß ihr Erfolg auf der glücklichen Kombination dreier Faktoren beruhte: Das anhaltende Leistungsbilanzdefizit der USA garantierte den anderen Industrieländern eine steigende Exportnachfrage und damit höheres Wirtschaftswachstum, die Rohstoffpreise blieben trotz der starken, von der raschen Expansion der Industrieproduktion herrührenden Nachfrage stabil und die Lohnerhöhungen zeitigten keine inflationären Auswirkungen, da sie kaum den Produktivitätszuwachs überstiegen.

Die Kombination der genannten Faktoren bewirkte auch, daß

die folgenden drei stillschweigenden Einschränkungen für die Gültigkeit des Keynesianischen Kreislaufmodells verdeckt wurden:

1. Keynes' wirtschaftspolitische Überlegungen beschränkten sich auf das Modell einer geschlossenen Volkswirtschaft.

Wenn auch der Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente vom jeweiligen Land autonom entschieden werden kann, so muß es doch die Wirtschaftspolitik der anderen Staaten als gegeben hinnehmen, ohne eine Möglichkeit der Einflußnahme zu haben. Wenn das Gleichgewicht zwischen Sparen und Investieren die effektive Nachfrage auf Weltebene bestimmt, erfordert dies in weiterer Konsequenz eine Konsistenz der Wirtschaftspolitik aller Staaten; für die internationale wirtschaftspolitische Koordination gibt es aber keinen automatischen Mechanismus.

In einer offenen Volkswirtschaft bestehen die autonomen Ausgaben nicht nur aus den Investitionen, sondern auch aus den Exporten. Die abgeleiteten Ausgaben wiederum hängen nicht nur von der Spar-, sondern auch von der Importneigung ab. Die die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes maßgeblich beeinflussenden exogenen Variablen sind nicht so sehr die Investitionen und das Sparen, sondern vielmehr Exporte und Importe. So werden Wachstumstempo und Beschäftigungsgrad in einer offenen Volkswirtschaft überwiegend von der Entwicklung der Exporte und von der Einkommenselastizität der Importnachfrage bestimmt. Es wurde nachgewiesen, daß dadurch die Wachstumsunterschiede zwischen den einzelnen Ländern fast vollständig erklärt werden können: z. B. das relativ niedrige Wirtschaftswachstum Großbritanniens im Vergleich zu Japan und der Bundesrepublik Deutschland.

2. Keynes' Feststellung, daß sich das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage durch Mengenanpassung ergibt, gilt nicht für jeden Markt. Die Mengenanpassung beschränkt sich auf den industriell-gewerblichen Bereich, wo sich die Preise nach den Kosten richten. Bei den Primärprodukten kommt es hingegen nach wie vor zu einer Preisanpassung. Diese Diskrepanz zwischen dem primären und dem sekundären Sektor bewirkt, daß eine ungleichgewichtige internationale Entwicklung zwischen Primär- und Sekundärbereich entweder zu einer Depression (wie in den achtziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts) oder zu einer Beschleunigung der Inflation (wie zu Beginn der siebziger Jahre) in den Industriestaaten führt. Die Erschließung neuer landwirtschaftlicher Flächen und Roh-

stoffe führte gegen Ende des vergangenen Jahrhunderts zum Preisverfall für Primärprodukte und über einen Rückgang der Kaufkraft der betroffenen Länder zu einer geringeren Nachfrage gegenüber den Industriestaaten. Die in den siebziger Jahren stark gestiegenen Preise für Rohstoffe und Öl ließen nur die potentielle Kaufkraft der Ursprungsländer größer werden; Ergebnis dieser Entwicklung war, daß die Inflation über die gestiegenen Kosten angeheizt wurde, die Nachfrage aber unzureichend war.

3. Das Keynesianische Modell gibt keinen Aufschluß über die Bestimmung der Geldlöhne und arbeitet nur mit sogenannten „Lohneinheiten“. Das Keynesianische Gleichgewicht beruht auf stabilen Geldlöhnen bzw. deren stabiler Entwicklung. Dabei wurde die Tatsache außer acht gelassen, daß Kollektivvertragsverhandlungen durch Orientierung an den produktivsten Sektor zu Lohnerhöhungen tendieren, die den Produktivitätszuwachs übersteigen.

Die neuen Grenzen für die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates

In den siebziger Jahren verschwanden alle jene für die wirtschaftliche Entwicklung des Wohlfahrtsstaates vorteilhaften Faktoren, die die Unzulänglichkeit des Keynesianischen Modells überdeckten:

- Durch den Vietnam-Krieg wurde das zuvor für das Wachstum der anderen Industriestaaten als vorteilhaft empfundene Leistungsbilanzdefizit der USA so groß, daß die Welt sich zunehmend weigerte, die sich aus dem Defizit ergebenden US-Dollar in ihre Währungsreserven zu nehmen. Die USA sahen sich daher im August 1971 gezwungen, die formale Goldkonvertibilität des Dollars aufzuheben.
- Die zuvor relativ stabilen Rohstoffpreise stiegen stark an, da sich die amerikanischen Weizenlager auf Grund russischer Käufe entleerten und die Preise für NE-Metalle in Reaktion auf die Beschleunigung des Wachstums der internationalen Industrieproduktion und inflationärer Erwartungen stiegen.
- Die Vervielfachung des Ölpreises in den Jahren 1973/74 führte über die höheren Kosten in den Industriestaaten zu einem verstärkten Preisauftrieb und bei den Ölstaaten zu großen Lei-

stungsbilanzüberschüssen. Deren Äquivalent machte sich auf seiten der ölimportierenden Staaten als deflationäre Steuer bemerkbar. Der deflationäre Effekt der Ölpreissteigerungen wurde von den ölimportierenden Staaten durch Defizitfinanzierung ihrer öffentlichen Haushalte wettzumachen versucht, wodurch ihre Verschuldung stark anstieg.

- Der durch die Nahrungsmittel-, Rohstoff- und Ölpreisentwicklung bedingte Anstieg der Lebenshaltungskosten beschleunigte die Wachstumsrate der Geldlöhne in den Industriestaaten drastisch. Daraus ergab sich das Phänomen, daß steigende Arbeitslosigkeit von einem kosteninduzierten Preisauftrieb begleitet wurde.
- Schließlich sei daran erinnert, daß bereits in den späten sechziger Jahren, d. h. vor dem starken Anstieg der Preise für Primärprodukte, die Geldlöhne wesentlich stärker anstiegen (rd. 10%) als dies vorher (6 bis 8%) der Fall war. Die Lohnerhöhungen überstiegen regelmäßig den Produktivitätszuwachs.

Die ökonomische Krise der europäischen Industriestaaten

Prof. Dr. Stephan Koren

Präsident der Oesterreichischen Nationalbank

Wenn wir die allgemeine Diskussion über den „Stand der Dinge“ verfolgen, stellen wir fest, daß sie zu einer Diskussion über „die Krise“ geworden ist. Auch bei dieser volkswirtschaftlichen Tagung der Oesterreichischen Nationalbank sprechen wir über den Problemkreis „Krise“ und – ich habe es genau gezählt – nicht weniger als 5 der insgesamt 10 Referatstitel enthalten das Wort „Krise“, vom Generalthema „Systemkrisen in Ost und West“ abgesehen.

Klarerweise überwiegt bei dieser Diskussion der ökonomische Aspekt. Ich darf aber darauf hinweisen, daß die ökonomische Betrachtung der Entwicklung in der Welt nur einen Teilaspekt der gegenwärtigen krisenhaften Gefühle darstellt. Gibt es doch kaum einen Bereich des politischen und wirtschaftlichen Lebens, der heute nicht mit dem Wort „Krise“ belegt werden könnte.

Hier erhebt sich die Frage, was denn eigentlich eine „Krise“ ist. Was heißt „Krise“ überhaupt? Ist sie eine Änderung objektiver Sachverhalte bei gegebenen Wertmaßstäben oder haben sich die Wertmaßstäbe geändert und auf diese Weise die Krise herbeigeführt? Ich neige zur These, daß sich die Dinge in beiden Bereichen fortentwickelt haben, und zwar in einer Richtung, die uns eben von Krisen sprechen läßt.

Wenn ich das nur in aller Kürze und einfach darstellen darf, würde ich zwei Arten von Krisenbegriffen unterscheiden. Einmal können wir von einer krisenhaften Erscheinung sprechen, wenn etwas Gewohntes – etwas, an das sich die Gesellschaft, der einzelne gewöhnt hat – nicht mehr so abläuft, wie man es gewohnt war. Diese Art der Krise kann man sicherlich auf das Aufhören einer langen Periode des Wirtschaftswachstums anwenden.

Den anderen Begriff der Krise würde ich dann anwenden,

wenn das Krisengefühl als Reaktion auf das Gewohnte, auf das lange Andauern eines gewohnten Zustandes entsteht. Oder anders ausgedrückt: Ein solches Gefühl entspringt der Veränderung des subjektiven Glücksgefühls. Als typisches Beispiel dafür können wir die Einstellung der Menschen vor dreißig Jahren anführen, als der einmalige wirtschaftliche Fortschritt begann; wenn wir daran zurückdenken, werden wir fraglos zu dem Ergebnis kommen, daß sich die subjektiven Glücksskalen ganz wesentlich verändert haben, und daß das, was am Beginn dieser Periode jedem noch als unvorstellbar und unerreichbar erschien, in der weiteren Folge etwas ganz Selbstverständliches wurde.

Es erscheint wesentlich, daß es sich in der erstgenannten Kategorie von Krisengefühlen in der Regel um im Grunde vorhersehbare Entwicklungen handelt, die man – sicher nicht exakt, aber doch – bestimmen kann, wobei aber dieser Vorhersehbarkeit ein sehr starker Verdrängungsmechanismus entgegensteht. Ein Verdrängungsmechanismus, den wir subjektiv entwickeln. Wir sehen dies etwa bei Regierungen, bei politischen Gruppierungen und Programmen: Vorhersehbare, sichtbare Entwicklungen verdrängen wir aus unserem Denken.

In der zweiten Kategorie von Krisenempfindungen – Reaktion auf das Gewohnte – handelt es sich wahrscheinlich viel eher um unbestimmbare, wahrscheinlich auch kaum vorhersehbare Vorgänge. In den vergangenen Jahren ist es z. B. sicherlich kaum möglich gewesen, eine Glostrup-Bewegung mit ihrer Steuerverweigerung oder den Terrorismus und Anarchismus und nicht einmal die Bewegung der sogenannten Grünen vorherzusehen. Im nachhinein können wir das analysieren, vorhersagen können wir das kaum.

Wenn ich jetzt von ein wenig Philosophie wieder zu wirtschaftlichen Belangen zurückkehre, so möchte ich zunächst eine These aufstellen. Für mich ist viel weniger überraschend, daß sich die europäischen Industriestaaten im Laufe der Jahre mehr und mehr in ökonomische und in der Regel meist budgetpolitische Schwierigkeiten hineinmanövriert haben. Überraschend ist vielmehr, daß die extreme Wachstumsperiode nach 1945 so lange, nämlich drei Jahrzehnte hindurch, störungsfrei abgelaufen ist, und daß seit 1973/74, der ersten, sehr deutlichen Erschütterung dieses Prozesses, immer wieder versucht worden ist, dieses Zeichen nicht zu erkennen, sondern die Entwicklung wieder auf den alten Pfad zurückzuführen. Der – nebenbei wahrscheinlich vorhersehbare – Bruch wurde einfach nicht zur Kenntnis genommen. Kein weltweites Ereignis ist so nachhaltig, so wirkungsvoll und auf Jahre

hinaus so endgültig verdrängt worden, wie dieser Schock vom Herbst 1973. Die bis dahin übliche Politik, im speziellen die Wirtschaftspolitik, wurde so lange praktisch unverändert fortgeführt, bis die Sachzwänge ein Überdenken erzwangen.

Wenn wir also unsere heutige Krise ansehen, so ist sie das Ergebnis einer Nichtanpassung, ein Nicht-zur-Kennntnis-Nehmen der veränderten Bedingungen, wie sie vor rund sieben bis acht Jahren eingetreten sind. Ich habe die Zeit seither schon 1975 als eine „Taumelphase“ bezeichnet, Taumelphase deshalb, weil nicht die notwendigen Konsequenzen gezogen wurden, sondern immer wieder versucht wurde, zu Bedingungen zurückzukehren, wie sie vor dem Eintreten des Bruchs von 1973 gegeben waren.

Gestatten Sie mir hier einen weiteren Rückblick auf die Zeit vorher. Wie ist es eigentlich zu jenem beispiellosen Aufschwung nach 1945 gekommen? Viele Faktoren dafür gab es, einige hievon möchte ich kurz erörtern.

Da gab es – vorbereitet durch einige internationale Zusammenkünfte, wie etwa die Konferenz von Bretton Woods – einen sehr hohen Grad der internationalen wirtschaftlichen Kooperation. Es war die Zeit einer internationalen Liberalisierung, von der wir heute nur noch träumen können, und der allgemeinen Bereitschaft für internationale Abmachungen. Die Abmachungen existieren meist noch, die Bereitschaft, sie auch einzuhalten, nicht mehr so sehr.

Der Aufschwung vor 35 Jahren war aber auch dadurch geprägt, daß die notwendigen Ressourcen zu überaus günstigen Bedingungen zu haben waren: Es gab mehr als ausreichende Arbeitskraftreserven, Rohstoffe und Energie standen infolge der kriegsbedingten Anstrengungen ebenfalls genügend zur Verfügung, und das bei konstanten, zum Teil sogar sinkenden Preisen. Schließlich hatten sich die technologischen Grundlagen im Krieg und in der Wirtschaftskrise vorher weiterentwickelt, konnten aber erst jetzt im Dienste der Wohlstandsvermehrung ausgenutzt werden und zur Wirkung kommen.

Diese Aufzählung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Es gab natürlich noch weitere Faktoren für den Aufschwung der damaligen Zeit. Sie alle mußten sich aber früher oder später erschöpfen. Nicht jede Investition konnte mehr wesentlichen neuen Fortschritt bringen.

Auch ohne den Ölschock wäre es daher früher oder später sicher zu einem Bremsprozeß gekommen. Die Ereignisse des Herbstes 1973 – und die Jahre danach – haben nur dies Entwicklung dramatisch gemacht und wesentlich beschleunigt.

Dennoch haben weder Politiker noch Privatpersonen den Wachstumsbruch bisher ernstlich zur Kenntnis genommen. Dies gilt auch für das öffentliche Bewußtsein.

Es wird zwar vordergründig von Krisen gesprochen, von den Krisen der Zahlungsbilanz, den Krisen des Budgets, den Krisen der Strukturentwicklung usw. Dennoch wird dahinter das Versprechen abgegeben: Es wird sich schon nichts ändern, wir werden dafür sorgen, daß alles so bleibt, wie es bisher gewesen ist.

Der Bruch war nach einer langen Periode eingetreten, in der zwei Faktoren eine entscheidende Rolle gespielt haben. Ein hohes reales Wirtschaftswachstum und eine starke Ausweitung der Staatsquote (Anteil des Staates an der Wirtschaftsentwicklung) hatten eine lange Periode der überproportionalen, weit über das Wachstum der Wirtschaften hinausgehenden Zunahme der öffentlichen Ausgaben ausgelöst. An nichts gewöhnen sich Gesellschaften schneller als an bestimmte Ausgaben im öffentlichen Sektor. Logischerweise mußte das, je länger es andauerte, Überforderungstendenzen auslösen.

Und in der weiteren Folge haben wir zunehmende Vorgriffe auf die Zukunft gemacht, oder wir haben in die Systeme Automatismen mit Spätwirkungen eingebaut. Entscheidungen, die heute getroffen werden, haben anfänglich geringe Kosten, aber – vorausahnbar – haben sie in den folgenden Jahren die Tendenz sehr starker Zunahmen. Wie sich erwiesen hat, handelt es sich hier in der Regel um irreversible Vorgänge.

Schon vor dem ersten Ölschock waren in dieser Entwicklung relativ deutliche Reibungserscheinungen sichtbar geworden. Dies läßt sich am deutlichsten daran zeigen, daß es ja schon vor diesem Ereignis, am Beginn der siebziger Jahre, einen Quantensprung bei der Inflation gegeben hatte, der signalisierte, daß das System nicht mehr so funktionierte, wie es im Vierteljahrhundert davor der Fall gewesen war. In den Jahren 1974/75 haben praktisch alle europäischen Industrieländer – mit graduellen Unterschieden, aber der Tendenz nach gleich – versucht, mit den inzwischen klassisch gewordenen Mitteln gegenzusteuern, d. h., mit „deficit spending“ über die Staatshaushalte der Rezession, die durch den Ölschock ausgelöst war, zu begegnen. Sie hatten dabei zunächst sogar bemerkenswerten Erfolg: Denn wenn wir davon ausgehen, daß z. B. die europäischen OECD-Länder in der Periode 1962–72 ein durchschnittliches reales Wachstum von 4.5% erreichten und 1976 in der ersten Aufschwungphase nach der Krise wieder 4.6% reales Wachstum aufwiesen, dann ist das zumindest ein sehr bemerkenswertes Ergebnis, das generell erzielt wurde.

In der weiteren Folge hat sich dann allerdings gezeigt, daß ähnliche Werte nicht mehr erreichbar waren, denn das durchschnittliche Wachstum der europäischen Länder betrug in den folgenden Jahren nur noch zwischen 2 und 3%. In all diesen Staaten wurde nach 1975 die gleiche Tendenz aufrechterhalten: Das Anspruchsniveau aus der Periode des starken Wachstums wurde um beinahe jeden Preis gehalten, um die Automatismen, die in den diversen Systemen eingebaut waren, zu honorieren – mit der weiteren Folge, daß die Defizite der Staatshaushalte permanent ausgeweitet wurden. Zur Deckung dieser Entwicklung mußte die Staatsquote in praktisch allen Ländern erhöht werden. Fast europaweit können wir diesbezüglich aber ein neues Phänomen feststellen, nämlich die Unergiebigkeit der Versuche, durch Steuererhöhungen die Dinge wieder besser ins Lot zu bekommen. Es ist wahrscheinlich kein Zufall, daß auf Wirtschaftskonferenzen der letzten Jahre ein Thema fast „gängig“ zu werden beginnt, nämlich jenes der Second Economy oder der Underground Economy, wie immer die Schlagworte für die sich der Kontrolle entziehenden Wirtschaft lauten mögen. Es gibt wohl kein europäisches Industrieland, welches sich in den letzten Jahren nicht mit diesen Problemen konfrontiert sieht.

Allgemein ist die gegenwärtige Situation der europäischen Länder dadurch gekennzeichnet, daß in der jetzigen Rezession der Spielraum für eine kompensatorische Budgetpolitik überall ausgeschöpft ist. Es gibt kein europäisches Industrieland, welches die gegenwärtige Rezession durch Arbeitsbeschaffungsprogramme im Wege eines „deficit spending“ zu bekämpfen versucht, was nicht ausschließt, daß in einer Reihe von Ländern die Defizite dennoch steigen. Dies geschieht aber nicht aus autonomen Gründen, sondern auf Grund der eingebauten Mechanismen, die eben die Mehrausgaben herbeiführen. Auch ohne jeden Versuch einer kompensatorischen Politik steigen überall die Brutto- und die Nettodefizite.

Das bedeutet, daß sich eine Anzahl von Ländern jener Grenze genähert hat, wo eine Finanzierung der Haushaltsabgänge Finanzierungsnotstände auslöst. Denken wir nur an jene Länder, in denen die Neuverschuldungsquote, gemessen an den gesamten Staatsausgaben, bereits bis zu 30% erreicht.

Ein zweites Phänomen, das diese budgetpolitische Problematik ergänzt, ist die Tatsache, daß fast alle Länder Zahlungsbilanzprobleme haben, die im Grunde eine restriktive Tendenz erfordern würden.

Ein drittes Phänomen: Zum ersten Mal gibt es auch noch ein-

deutig international determinierte Zwangslagen – man kann das auch Sachzwänge nennen –, die den wirtschaftspolitischen Spielraum der europäischen Industrieländer geradezu kontraindikativ einengen, im Augenblick etwa die Spannung zwischen dem amerikanischen und dem europäischen Zinsniveau.

Welcher Ausweg bietet sich an? Vorweggenommen: Rezept hierfür gibt es keines. Es gibt aber sicherlich Voraussetzungen, unter denen Problemlösungen überhaupt denkbar sind.

Die wichtigste Voraussetzung ist wahrscheinlich die, daß die Gesellschaften der westlichen Welt zur Kenntnis nehmen müssen, daß die künftige Entwicklung nur erheblich langsamer verlaufen kann als in der Vergangenheit. Die Diskrepanz zwischen dem Anspruchstempo und der Möglichkeit der Anspruchserfüllung muß geschlossen werden. Solange wir in der De-facto-Politik fast aller Länder von der Überlegung ausgehen, daß das Anspruchstempo unverändert bleiben soll und wir die wirtschaftliche „performance“ auf dieses Tempo zu bringen hätten, so lange werden wir immer wieder in unlösbare Probleme hineingeraten.

Diese Darstellung hat aber durchaus auch optimistische Züge: Wenn wir den Menschen sagen können, daß sie im großen und ganzen nicht nur ihr erreichtes Wohlstandsniveau erhalten, sondern – wenn auch in einem bescheidenerem Ausmaß – sogar noch weiter ausbauen können, dann kann man das sicher nicht als übertriebenen Pessimismus bezeichnen. Andernfalls würde man ihnen vorgaukeln, es ginge mit dem Expreszug weiter – nur fehlten ihm die Räder, die Kohlen, der Strom und was man für eine solche rasche Fahrt eben braucht.

Abschließend ein paar Überlegungen zu unserer eigenen Situation: Alles, was bisher gesagt wurde, läßt sich im Grunde auch auf Österreich übertragen. Trotzdem hat Österreich im internationalen Vergleich für die Lösung der Probleme eine gute Ausgangsposition, jedenfalls eine erheblich bessere als eine Reihe anderer europäischer Länder.

- Der wohl wichtigste Pluspunkt in dieser Position ist die Tatsache, daß Österreich – abgesehen von Norwegen – derzeit die beste Beschäftigungslage aller europäischen Industrieländer aufweisen kann. Wir haben nach wie vor die niedrigste Arbeitslosenrate und die partiellen Schwächen, die sich derzeit regional aus Firmenproblemen ergeben, stellen makroökonomisch kein ernstes Problem dar.
- Zweitens zählt Österreich immer noch zu den drei Staaten mit der niedrigsten Inflationsrate, wenn auch ein nicht übersehbarer, zusätzlicher Preis-Push in Gang gekommen ist, der al-

lerdings auch andere Länder mit niedriger Inflation nicht un-
erheblich getroffen hat, wie etwa die Schweiz, aber auch die
Bundesrepublik Deutschland.

- Als dritter positiver Faktor ist anzuführen, daß es kein anderes
europäisches Land gibt, in dem die Einkommenspolitik so wie
bei uns im Wege von Bargaining zwischen großen Gruppen
zustandekommen kann. Selbstverständlich bedarf auch das
gewisser Grundlagen: Niemand darf den anderen überfordern,
aber die Bereitschaft, die langjährige Erfahrung, die Voraus-
setzungen für das Funktionieren einer solchen Politik sind
vorhanden.

Dies sollte es ermöglichen, die negativen Faktoren, die natür-
lich auch vorhanden sind, in den Griff zu bekommen.

- Der erste Negativpunkt ist das Defizit der Leistungsbilanz.
Dieses Problem besteht in unserem Land schon länger als in
den meisten anderen Industrieländern, nämlich seit sieben
Jahren. Das kumulative Defizit in diesem Zeitraum hat
100 Mrd. S überschritten und zu einer verstärkten Verschul-
dung gegenüber dem Ausland geführt. Derzeit erleben wir auf
diesem Gebiet eine leichte Entspannung, ich muß aber sehr
entschieden darauf hinweisen, daß die Milderung dieses Pro-
blems, die sich heuer anbahnen wird, nicht als Lösung ange-
sehen werden darf. Es kündigt sich nämlich eine ähnliche Ent-
wicklung an wie zur Zeit der rezessiven Entwicklung von 1978,
als ein Rückgang des Konsums eine Entlastung des Leistungs-
bilanzproblems brachte, welches aber dann in der Wiederbele-
bung von 1979 in voller Schärfe neu einsetzte. Nochmals: Auch
im heurigen Jahr ist mit einer ähnlichen Entlastung zu rech-
nen, die aber kein Grund ist, das Problem für gelöst zu halten.
- Ein zweiter Negativfaktor ist, daß der Spielraum der Hartwäh-
rungspolitik weitgehend ausgeschöpft ist. Der Spielraum
konnte in der Zeit von 1970/71 bis 1979 sehr erheblich dazu
beitragen, den Inflationsimport zu dämpfen und damit die
Voraussetzungen für die Einkommenspolitik zu verbessern.
Diese Politik ist nunmehr nicht mehr im gleichen Ausmaß
fortsetzbar. Zweifellos wird die Gegenbewegung des Dollars
zur Deutschen Mark, die seit dem Herbst des Vorjahres eine
etwa zwanzigprozentige Gewichtsverschiebung erbracht hat,
auch für unseren Inflationsimport keine unwesentliche Rolle
spielen.
- Der nächste Negativfaktor, der hier anzuführen ist, besteht
darin, daß auch Österreich die Zwangslage der internationalen
Zinssituation nicht vermeiden kann. Auch in Österreich ist die

kontraindikative Wirkung des hohen Zinsniveaus ohne währungspolitische Konsequenzen unvermeidbar.

- Der Zentralpunkt unserer wirtschaftlichen Probleme ist aber der Bundeshaushalt. Hier stehen wir gegenwärtig vor einer Weichenstellung. Eine Rückblende zeigt, daß 1975 die damalige expansive Politik des „deficit spending“ fraglos ihren Effekt gezeigt hat: Die österreichische Wirtschaft ist damals weniger geschrumpft als jene der meisten anderen Industrieländer und hat bereits im Jahr darauf eine stark expansive Entwicklung genommen. Eine Verhaltensweise, die in den auf 1967/68 folgenden Konjunkturjahren noch mühelos bewältigt werden konnte, hat sich aber nach 1975 mehr und mehr als nicht mehr bewältigbar erwiesen. Die Anläufe zu Gegenbewegungen zum „deficit spending“ haben allesamt mit Null zu Buche geschlagen. An Versuchen hat es zwar nicht gefehlt, wenn wir nur etwa an die radikale Erhöhung der Mehrwertsteuer denken. Im Endergebnis haben diese Maßnahmen aber keine Veränderung ausgelöst, sondern sind beim selben Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt steckengeblieben.

Das ist ein Phänomen, mit dem man sich beschäftigen muß, das aber bedeutet, daß der Staatshaushalt in der gleichen Situation ist, wie nach der Bewältigung der Krisenerscheinungen von 1974/75 und daß damit der Spielraum für einen weiteren Einsatz expansiver Politik verbraucht ist.

Jede weitere Entwicklung, in der es nicht gelingt, den nächsten Quantensprung in der Entwicklung der Haushaltsdefizite zu verhindern, würde eine totale, radikale Änderung der gesamten Wirtschaftspolitik bedingen. Ein solcher Quantensprung würde allein von der Finanzierungsseite her, von der monetären Versorgungsseite her Grenzen überschreiten, die ein Fortsetzen der bisherigen Stabilitätspolitik nicht mehr möglich machen. Er würde in eine neue Dimension wirtschaftlicher Entwicklung hineinführen, über die hier gar nicht gesprochen werden soll.

Vor einer solchen Entwicklung kann daher nicht deutlich genug gewarnt werden. Die politischen Determinanten, die schon bisher davon ausgegangen sind, daß die Dinge „machbar“ sein müßten, sind kurzfristig sehr schwer änderbar. Daher ist es eine zunehmende Verpflichtung, gerade einer Notenbank, auf diese Probleme sehr deutlich hinzuweisen, weil es sehr wenig hilft, sich dann mit den übergroßen Problemen herumzuschlagen und dazu zu sagen: „Das haben wir ohnehin gewußt.“

Ich möchte es schon vorher sehr laut und sehr deutlich gesagt haben.

Die Dynamik des Wohlfahrtsstaates

Prof. Richard Rose

Professor der Politischen Wissenschaften an der Universität Strathclyde

Bericht: Dr. Johann Prader

Wenn die Leute über Krise reden, stellt sich immer die Frage des Vergleiches. Es bestehen einfach Erwartungen darüber, was normal ist. Was ist normal? Waren es die dreißiger Jahre, die vierziger Jahre oder die sechziger Jahre? Wenn wir uns die Entwicklung der letzten 25 Jahre seit 1956 ansehen, sehen wir viele Vorteile und viel Erfolg der gemischten Wirtschaft. In der Gegenwart hören wir viel über die Kosten der Veränderung, die Kosten des Staates, viel über Ängste. Daher ist das Hauptproblem: Wie steht es mit der Zukunft? Mein Referat wird sich auf die zukünftigen Schwierigkeiten konzentrieren, die möglicherweise auf Österreich zukommen könnten. Ich werde dies mit den gegenwärtigen Schwierigkeiten illustrieren, die in einigen wichtigen westlichen Industrieländern bereits aufgetaucht sind, denn das Wachstum des Wohlfahrtsstaates ist im wahrsten Sinne des Wortes ein generelles Phänomen der OECD-Staaten. Es ist deswegen interessant, sich eine Ländergruppe anzusehen, weil nicht alle dieselbe Reaktion auf das Wachstum des Wohlfahrtsstaates aufweisen. Mit anderen Worten: Mein genereller Ansatz ist nicht, zu betonen, daß alle Länder gleich sind oder daß alle Länder nicht denselben Weg gehen müssen, sondern eher, daß es gemeinsame Probleme gibt und verschiedene Antworten. Es ist zum Teil interessant, auf die unterschiedlichen Reaktionsweisen zu schauen, als sich auf die gemeinsamen Probleme zu stürzen. Alle Zahlen und Prozentsätze sind in konstanten Preisen ausgedrückt, so daß der Inflationseffekt wegfällt.

**Die Richtung der jährlichen Veränderungen der
politischen Ökonomie**

Zeitraum 1956–1979 insgesamt

(Anzahl der Veränderungen)

Tab. 1

	Nationalprodukt		Kosten und Nutzen des Wohlfahrtsstaates		Reale Nettoeinkommen	
	Hinauf	Hinunter	Hinauf	Hinunter	Hinauf	Hinunter
USA	20	3	22	1	18	5
Großbritannien	21	2	22	1	15	8
Frankreich	22	1	23	0	20	3
BRD	21	2	22	1	20	3
Italien	22	1	23	0	17	6
Schweden	21	2	23	0	17	6
Kanada	22	1	22	1	20	3
Durchschnitt	21	2	22	1	18	5
ÖSTERREICH	22	1	22	1	21	2

Quelle: OECD

Wenn wir uns Tabelle 1 anschauen, zeigt sich als erster Effekt die praktische Konsequenz der Keynesianischen Revolution: Ein Vierteljahrhundert von sozusagen dreifachem Reichtum. In neun von zehn Jahren ist das Bruttosozialprodukt gewachsen. Eine fiskalische Dividende des Wachstums fällt in neun von zehn Jahren an. Da sich die Bevölkerung nicht so rasch verändert hat – dies natürlich mit Ausnahme der USA –, ergibt dies ein hohes Wachstum des Bruttosozialprodukts pro Kopf. Spalte 2 bringt zum Ausdruck, daß ein Teil der fiskalischen Dividende des Wachstums für die Erhöhung der Leistungen des Wohlfahrtsstaates aufgewendet worden ist. Aber Leistungen kosten auch Geld. Es ist wichtig, sich vor Augen zu führen, welcher Art diese Leistungen sind: Pensionen, Bildungs- und Gesundheitsausgaben usw. Dies sind gute Güter. Dies sind nicht bloß Gelder, die einem kleinen Sektor der Arbeitslosen oder der Armen zukommen, sondern jeder profitiert davon. Sie sind Zuwendungen an die Mittel- und die Arbeiterklasse. Man kann nicht bedeutende Abstriche am Wohlfahrtsstaat machen, ohne sehr große Teile der Bevölkerung in allen großen Parteien zu treffen.

Die 3. Spalte (reale Nettoeinkommen) zeigt, daß diese ebenfalls gestiegen sind, wenn auch nicht so oft wie die Zuwendungen des Wohlfahrtsstaates. Aber im letzten Vierteljahrhundert ist das reale Nettoeinkommen, d. i. das, was ein Beschäftigter am Ende der Woche nach Abzug der Steuern erhält – und das schließt nicht ein,

was eine Familie erhält an Sozialleistungen oder Abschreibungen für Kinder –, in vier von fünf Jahren gestiegen ist. Kurz: Dieses Einkommen in der Hand einer Person ist ebenso wie das soziale Einkommen vom Wohlfahrtsstaat gestiegen. Folglich lautet die Rechnung: Höheres Sozialprodukt, höhere Leistungen des Staates und mehr Einkommen, das für Autos, Bier usw. ausgegeben werden kann. Daher profitiert jedermann jederzeit. Dies ist im Groben das Bild einer gemischten Wirtschaft der letzten 25 Jahre.

Jährliche Veränderungen der politischen Ökonomie
Zeitraum 1956–1979 insgesamt, Prozentzuwächse

Tab. 2

	Nationalprodukt	Kosten und Nutzen des Wohlfahrts- staates	Reale Nettoeinkommen
USA	3.2	5.3	2.4
Großbritannien	2.6	4.4	1.8
Frankreich	4.8	8.4	4.2
BRD	5.8	7.9	4.4
Italien	4.5	9.9	3.4
Schweden	3.6	6.9	2.2
Kanada	5.2	6.2	3.0
Durchschnitt	4.3	7.0	3.1
ÖSTERREICH	4.8	6.7	3.7

Quelle: OECD

Wenn wir nun Tabelle 2 betrachten, sehen wir, daß das Wachstum dieser gemischten wohlfahrtsstaatlichen Systeme kleine Zuwachsraten betroffen hat. Es ist interessant festzustellen, daß die Prozentzuwächse in jedem dieser drei Sektoren ungleich sind. Die Kosten und Leistungen des Wohlfahrtsstaates wachsen mit einer höheren Zuwachsrate als das Bruttosozialprodukt, machen aber nur einen begrenzten Prozentanteil des Bruttosozialprodukts aus. Das reale Nettoeinkommen ist ebenfalls gestiegen, freilich nicht so stark. Die beobachteten Tendenzen gelten sowohl für Länder mit einer konservativen als auch mit einer sozialdemokratischen Regierung.

**Durchschnittliche jährliche Veränderungsraten in
der politischen Ökonomie
Prozentzuwächse**

Tab. 3

	Nationalprodukt			Kosten und Nutzen des Wohlfahrtsstaates		
	1958-60	1961-70	1971-79	1958-60	1961-70	1971-79
USA	2.1	4.2	2.8	5.1	6.1	4.9
Großbritannien	2.1	2.9	1.6	3.7	4.8	4.1
Frankreich	3.0	5.1	3.6	7.6	8.7	8.7
BRD	6.2	5.0	2.6	7.8	8.3	7.7
Italien	5.0	4.9	2.5	7.6	8.4	11.0
Schweden	3.1	4.0	1.7	7.0	7.1	6.7
Kanada	3.8	4.6	4.1	4.4	7.4	7.2
Durchschnitt	3.8	4.4	2.8	6.1	7.2	7.0
ÖSTERREICH	5.3	4.9	3.6	5.8	6.5	5.8

Quelle: OECD

Tabelle 3 zeigt die Probleme. Instabilität und Veränderung in der Wachstumsrate treten auf. Das Bruttosozialprodukt ist in den siebziger Jahren nicht so schnell gestiegen wie in den sechziger Jahren. Die Wirtschaft wächst weiter, aber nicht so schnell wie vorher. Dies gilt auch für Österreich. In mancher Beziehung ist das ein wenig irreführend, denn ein 3%iges Wachstum einer viel größeren Volkswirtschaft mag absolut gesehen größer sein als ein 4%iges Wachstum einer Volkswirtschaft auf dem Niveau der sechziger Jahre. Geringe Wachstumsraten in den USA ergeben noch immer hohe absolute Beträge. Auf die gleiche Weise kann ein niedriges Wachstum in einer europäischen Volkswirtschaft noch immer eine Menge zusätzlicher realer Ressourcen hervorbringen, weil die Volkswirtschaft inzwischen sehr viel größer geworden ist, oder weil die Leute es vorziehen könnten, einfach mehr Freizeit zu wollen oder weniger zu arbeiten. Bei den Leistungen des Staates zeigt sich über die Jahrzehnte eine stärkere Stabilität der Zuwachsraten. Mit anderen Worten: Während das Schlagwort von der Krise des Wohlfahrtsstaates sich beschleunigende Zuwachsraten der sozialen Leistungen suggeriert, trifft dies in realen Kategorien gerechnet nicht zu. Manche Leute könnten sich vorstellen, daß sich das Wachstum der öffentlichen Leistungen mit einem niedrigeren Wachstum des Bruttosozialproduktes ebenfalls verlangsamt. Aber dies ist ebenso wenig eingetroffen. Es gibt keinen wissenschaftlichen oder deterministischen Grund, warum die

Kosten des Wohlfahrtsstaates stetig wachsen sollten, und wenn man einzelne Länder untersucht, sieht man gewisse kurzfristige Fluktuationen. Aber die Richtung ist eindeutig. Sie geht hinauf. Die Geschwindigkeit, mit der sie hinaufgeht, ist freilich weniger gewiß. Dasselbe gilt natürlich für das Wachstum der Volkswirtschaft. Die Volkswirtschaft ist in den letzten 10 Jahren insgesamt nicht geschrumpft. Sie ist in den letzten 10 Jahren bloß nicht so schnell gewachsen wie in den vorigen Dekaden.

Das Ungleichgewicht der gemischten Wirtschaft 1956 gegenüber 1979

Tab. 4

	Kosten des Wohlfahrtsstaates in % des BNP	Kopflastigkeit: jährliches Wachstum des Wohlfahrtsstaates in % des BNP	Kopflastigkeit als %-Anteil des jährlichen BNP-Wachstums
	1.	2.	3.
A) Die Position in 1956*)			
USA	27	1.4	67
Großbritannien	35	1.3	62
Frankreich	34	2.6	87
BRD	33	2.6	42
Italien	25	1.9	38
Schweden	29	2.0	65
Kanada	30	1.3	34
Durchschnitt	30	1.9	56
ÖSTERREICH	29	1.7	32
B) Die Position in 1979**)			
USA	36	1.8	64
Großbritannien	51	2.1	131
Frankreich	41	3.6	100
BRD	46	3.5	135
Italien	48	5.3	212
Schweden	56	3.9	229
Kanada	40	2.9	71
Durchschnitt	45	3.3	135
ÖSTERREICH	40	2.3	64
*) Die Spalten 1 und 2 beziehen sich auf 1956, die Spalte 3 setzt die Kopflastigkeit in Spalte 2 in Beziehung zur jährlichen Wachstumsrate des BNP der Zeitperiode von Tabelle 3.			
**) Die Spalten 1 und 2 beziehen sich auf 1979, die Spalte 3 setzt die Kopflastigkeit in Spalte 2 in Beziehung zur jährlichen Wachstumsrate des BNP der Zeitperiode von Tabelle 3.			

Tabelle 4 zeigt meiner Ansicht nach die Quelle des Problems. Die obere Hälfte der Tabelle veranschaulicht die Position der einzelnen Indikatoren im Jahre 1956. Österreich bewegte sich ziemlich nahe am Durchschnitt der Industrieländer. Die Kosten der öffentlichen Leistungen beliefen sich auf rd. 30 % des BNP. Sie wuchsen im Jahresdurchschnitt mit etwa 6 %. Ein 6%iger Zuwachs erfordert bei einem 30%igen Anteil am Bruttosozialprodukt ein Wachstum des Bruttosozialproduktes von 1.9 %. Aber das Bruttosozialprodukt wuchs tatsächlich sogar schneller als dieser Wert. Das war freilich ein prima Zustand: Man konnte das Bruttosozialprodukt weniger rasch wachsen lassen als die öffentlichen Leistungen, da letztere nur einen 30%igen Anteil am Bruttosozialprodukt ausmachten. Dies bedeutete, daß sich jedes zusätzliche Wachstum des Bruttosozialproduktes um 100 \$ folgendermaßen aufteilte: 56 \$ für die Finanzierung der öffentlichen Leistungen, 44 \$ für die Finanzierung der realen Nettoeinkommen. Für meine Berechnungen sind die jeweiligen Anteile unwichtig. Der entscheidende Punkt ist meiner Ansicht nach, daß in den fünfziger Jahren das zusätzliche Wachstum des BNP ein höheres Wachstum des sozialen Wohlfahrtsstaates finanzieren konnte. Und dennoch blieb noch immer genug für die Finanzierung der Zuwächse der realen Nettoeinkommen übrig.

Wie stellt sich die Lage im Jahre 1979 dar? Dies ist die langfristige Konsequenz der Zuwachsraten. Die Kosten der öffentlichen Ausgaben entsprechen jetzt 45 % des BNP, so daß mehr vom Sozialprodukt über den Staat geht. Ein Teil davon geht wieder in den privaten Sektor in Form von Transferzahlungen hinaus. Gleichwohl entsteht die Notwendigkeit, die Steuern zu erhöhen oder das Geld auf andere Weise aufzubringen. Nun wachsen die Kosten des Wohlfahrtsstaates aber weiterhin mit einer Rate von 7 % pro Jahr, aber 7 % von 45 % macht mehr aus als 1956. Daher sollte die Volkswirtschaft mit einer Rate von 3,3 % wachsen, um das Wachstum der Kosten des Wohlfahrtsstaates zu finanzieren, denn der Anteil am Bruttosozialprodukt ist größer geworden. Aber anstatt mit einer Rate von 3,3 % zu wachsen, ist die Volkswirtschaft in den siebziger Jahren mit einer niedrigeren Wachstumsrate gewachsen (etwas weniger als 3 %). Folglich sind die Kosten für jede 100 \$ zusätzlichen Wirtschaftswachstums derart, daß die Regierung 135 \$ davon beansprucht, um die Kosten des Wohlfahrtsstaates zu finanzieren. Darin liegt das eigentliche Problem – zumindest in meiner Analyse. Es ist nicht ein Versagen des ökonomischen Systems, nicht eine starke Zunahme des Wohlfahrtsstaates, da die Volkswirtschaft noch immer wächst und der Zuwachs des Wohlfahrtsstaates

noch immer Leistungen für die Bevölkerung in Form von Gesundheitswesen, Arbeitslosenunterstützung usw. erbringt. Das Problem liegt einfach darin, daß eine Ungleichgewichtigkeit besteht. Die fiskalische Dividende wird nun zur Gänze für den Wohlfahrtsstaat ausgegeben und dies reicht in den meisten westlichen Ländern noch immer nicht aus.

In Tabelle 4 wird ein interessantes Muster zwischen den einzelnen Ländern augenfällig. Die Differenzierung beginnt. Am gravierendsten ist das Problem in Schweden und Italien, da die Kosten der öffentlichen Leistungen schneller als die Volkswirtschaft wachsen. In Italien kommt es nicht daher, daß das Wirtschaftswachstum unbefriedigend ist, sondern wegen der Unkontrollierbarkeit der Volkswirtschaft. In Schweden besteht das Problem nicht darin, daß die Administration des Staates schwach ist, sondern das Problem liegt eher darin, daß die schwedische Volkswirtschaft nicht so rasch wächst, wie es dem Bedarf des Staates nach zusätzlichen Einnahmen entsprechen würde. Wir sehen, daß in drei Ländern – in Großbritannien, Frankreich und der Bundesrepublik – die Kosten des Wohlfahrtsstaates rascher wachsen als die Volkswirtschaft, in zwei der sieben Länder – Amerika und Kanada –, die über weniger Wohlfahrtsstaat verfügen, daß sie nicht so schnell wachsen. Dasselbe gilt für Österreich. Tatsächlich ist Österreich unter diesen acht Ländern einzigartig, da es imstande ist, die Kosten des Wachstums des Wohlfahrtsstaates zur Gänze zu finanzieren. Österreich hat einen wirklichen Wohlfahrtsstaat, während die USA die Kosten des Wohlfahrtsstaates gerade finanzieren können, weil sie weniger Wohlfahrtsstaat haben als Österreich oder irgendein anderes OECD-Land. So hat Österreich sowohl einen Wohlfahrtsstaat als auch ein befriedigendes Wirtschaftswachstum und ist zudem in der Lage, dieses Wachstum weiter aufrechtzuerhalten.

Nun, worin liegt das Problem? Wenn wir uns Tabelle 5 anschauen, zeigt sich eine unbeabsichtigte Konsequenz – und ich denke, daß die unbeabsichtigte Konsequenz das große Problem des Wohlfahrtsstaates ist. Das Problem ist, daß die Kosten des Wohlfahrtsstaates schneller steigen als die Gesamtwirtschaft, aber das Geld muß irgendwoher kommen, und real ausgedrückt stammt dieses Geld aus dem Rückgang der realen Nettoeinkommen. Die Gesellschaft insgesamt ist noch immer besser dran als zehn Jahre vorher, aber die Steuern verringern das Einkommen nach Abzug der Steuern, d. h. den Geldbetrag, über den die Leute am Ende der Woche zum Ausgeben verfügen können. Die Leute können sich noch immer auf eine Pension freuen, aber wenn die Leute erst

Der Verlauf der realen Nettoeinkommen 1970–1979

Tab. 5

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1979 (1970=100)
USA	100	+3	+5	+5	-7	-3	+6	+2	+1	-1	111
Großbritan- nien	100	+2	+2	+6	+1	-4	-2	-1	-2	-2	101
Frank- reich	100	+5	+6	+6	+3	-2	+0.2	+1	+2	-2	119
BRD	100	+2	+2	+2	-0.6	-4	+2	+2	-1	+1	106
Italien	100	+1	+4	+7	-2	-4	-1	-2	-2	-2	99
Schweden	100	-3	+1	+6	+1	-3	-5	-2	+2	-2	95
Kanada	100	+6	-1	+9	-1	+2	+4	+2	-1	+3	130
Durch- schnitt	100										109
ÖSTER- REICH	100	+6	+5	+2	+2	-5	+4	+3	-1	+3	119

Quelle: OECD

dreißig sind, ist diese öffentliche Leistung erst in 35 Jahren fällig. Vielleicht bekommen sie subventionierte Busfahrten, aber wenn sie gerade erst ein Auto gekauft haben, liegt ihnen die Rückzahlung des Autos mehr am Herzen als subventionierte öffentliche Tarife für Massenverkehrsmittel. Es ist noch immer Geld in der Gesellschaft vorhanden, aber die Verteilung ist anders.

Tabelle 5 demonstriert, daß zwei Typen von Ländern bestehen –, wenn man Österreich nicht berücksichtigt. Drei Länder erfahren einen Rückgang der realen Nettoeinkommen infolge eines kumulativen Ergebnisses langfristiger Trends. Die öffentlichen Ausgaben wachsen schneller als die Gesamtwirtschaft. Früher oder später werden die öffentlichen Ausgaben das zusätzliche Wachstum zur Gänze aufzehren. Das Ganze wird dann zu einer Frage des Wann und nicht des Ob. Diese Zeit ist für Großbritannien, Italien und Schweden gekommen – sogar ohne die Ölkrise. In anderen Ländern – Amerika, BRD, Frankreich und Kanada – sehen wir ein Muster, in dem die realen Nettoeinkommen in einigen Jahren gefallen sind, aber im Verlauf des ganzen Jahrzehnts noch immer gestiegen sind. In einem Jahr wie 1975, in dem die Reallöhne in faktisch allen Industrieländern gefallen sind, ist das durchaus normal – die Schlüsselfrage ist nicht, ob das reale Nettoeinkommen in diesem Jahr fällt, sondern ob dieser Rückgang Teil eines langfristigen Trends ist. Offensichtlich ist dieser Trend am stärksten ausgeprägt in Italien und Schweden. Es gibt einen eindeutigen Trend in Großbritannien, nicht weil die Regierung zu viel ausgibt,

sondern weil die Volkswirtschaft nicht genügend Wachstum hervorbringt. Die Antwort liegt darin, die Volkswirtschaft schneller wachsen zu lassen. Für Italien würde dann das Rezept lauten: Kontrolle der Staatsausgaben. Im Fall Schweden: Die Volkswirtschaft wieder wachsen lassen.

Im Fall von Großbritannien kann man fast sagen: Man plant ein Wachstum, aber es stellt sich nicht ein. Österreich ist in einer guten Position. Und wenn Sie glauben, daß Sie Probleme haben, ist der Rest der Welt noch immer viel schlechter dran – vielleicht mit Ausnahme Kanadas. Die Probleme solcher großen Staaten wie Großbritannien und Schweden sind nicht Ihre heutigen Probleme, aber sie könnten vielleicht Ihre Probleme von morgen sein. Dies ist natürlich eine spekulative Frage.

Untersuchen wir nun die Strategien, die die einzelnen Länder anwenden, wenn sie gewahr werden, daß sie nicht genügend Wirtschaftswachstum haben, um den wachsenden Anteil des Wohlfahrtsstaates zu finanzieren. Das erste was passiert, ist, daß sie für das nächste Jahr ein Wirtschaftswachstum vorhersagen. Es ist sehr interessant, sich offizielle Wirtschaftsprognosen anzusehen. Tatsächlich gibt es eine systematische Verzerrung der offiziellen Prognosen in Richtung höheres Wirtschaftswachstum, vielleicht auch deswegen, weil dadurch die zukünftigen Probleme kleiner ausschauen.

Wenn die Einnahmen des Staates hinter dem Wachstum der Ausgaben zurückbleiben, verlegen sich die Staaten auf die Aufnahme von Krediten. Und wie das Beispiel von Italien und Schweden gezeigt hat, ist es ziemlich leicht, Geld aufzutreiben. Das Problem besteht aber darin, daß man Zinsen für die aufgenommenen Gelder bezahlen muß. Es entstehen nun Schwierigkeiten für die Währung, man wertet ein wenig ab und man bekommt Inflation. So ist man erfolgreich bei der Kreditaufnahme – es gibt immer private Bankiers, die dem Staat Kredit geben –, aber man handelt sich ein neues Problem – die Inflation – ein. Dann greift man zur Lohnpolitik und vielleicht zur Preispolitik. Das Problem ist, daß ihre Lohn- und Preispolitik in dem Sinn erfolgreich ist, daß die Löhne ein wenig stärker steigen als die Preise und die Produktivität, aber daß die Kaufkraft fällt. In Großbritannien hat man im Lauf von 30 Jahren Erfahrungen mit Einkommenspolitik gesammelt. Man hat ungefähr 16 verschiedene Formen von Einkommenspolitik im Abstand von 2 oder 3 Jahren versucht. Aber jede Form von Politik, die ungefähr 16 Mal aufgegeben werden muß, muß irgendwie falsch sein. So versucht man es dann mit dem Einfrieren der Löhne, die Preise fallen, aber die Löhne fallen ein wenig mehr und damit steigt der Druck, diese Politik wieder aufzugeben.

Folglich muß man sich eine Strategie für den Erfolg überlegen. Welche Entwicklungen geben für die Regierungen in Großbritannien, Italien und Schweden Anlaß zur Sorge? Wie könnten sie mit dem Problem fertig werden? Das Problem besteht nicht darin, daß wir heute ärmer sind als in den fünfziger Jahren. Das Problem ist auch nicht, daß der Wohlfahrtsstaat abgeschafft wird, denn die Mittelklassen werden das einfach nicht zulassen. Auch die Gewerkschaften wären dagegen, jeder wäre dagegen, weil jeder vom Wohlfahrtsstaat profitiert. Das Problem ist auch nicht die Inflation, weil die Inflation auch unter einem Präsident Reagan oder unter einem Premierminister Thatcher weitergehen wird. Es handelt sich vielmehr – um es eindeutig auszudrücken – um ein besonderes Problem: das einer geringen Prozentungleichgewichtigkeit in einer gemischten Wirtschaft. Der kleine Prozentzuwachs. In einer Novelle von Charles Dickens tritt eine Figur auf, die sich Mr. Micawber nennt. Dickens läßt diesen Mr. Micawber sagen: „Wenn Ihr Einkommen 20 £ und Ihre Ausgaben 19 £ betragen, nennt man das Glück. Wenn aber Ihr Einkommen 20 £ und Ihre Ausgaben 21 £ betragen, nennt man das Unglück.“

In der modernen Ökonomie nimmt man aber nicht das Jahr als Rechnungseinheit, denn man kann gegen die Zukunft borgen. Aber wenn die Zukunft nicht eintrifft und die Wirtschaft nicht real wächst, wird man auf Schwierigkeiten stoßen. Meiner Ansicht nach handelt es sich aber nur um ein relativ kleines Problem, das sich um die realen Nettoeinkommen dreht, denn ich gehe von der Annahme aus, daß die Kosten des Wohlfahrtsstaates weiter ansteigen werden. Der Druck zum Anwachsen der Ausgaben und Leistungen des Staates ist sehr reell. Momentan besteht ein Druck in Richtung höhere antizyklische Ausgaben des Staates, nämlich der Anstieg der Kosten für Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung. Gleichzeitig fällt das Realeinkommen, weil die Wirtschaft nicht so rasch wächst. Ein Teil der Kosten wird im relativen Preiseffekt bestehen, d. h. der Anstieg der Löhne im öffentlichen Sektor. Es gibt noch eine Menge anderer Gründe, warum die Kosten des Wohlfahrtsstaates weiter steigen werden. Aber treffen wir eine zweite Annahme: Die Volkswirtschaft wird weiter wachsen. So bleibt die Restfrage, ob das reale Nettoeinkommen in einer gemischten Wirtschaft weiterhin ein wenig steigen oder zumindest konstant bleiben wird. Oder wird das Nettorealeinkommen einfach schrumpfen?

Wissenschaftlich ist das eine sehr interessante Frage, weil viele Leute über den Anstieg des Wohlfahrtsstaates sprechen, aber nicht über den Rückgang der Nettorealeinkommen. Und trotzdem

kommt es in einem Land wie Schweden oder Großbritannien dazu. Es könnte auch in anderen westlichen Industriestaaten geschehen. In den meisten westlichen Ländern möchten die Gewerkschaften das Nettorealeinkommen ihrer Mitglieder bewahren. Das heißt aber nicht, daß sie dieses Einkommen ausweiten möchten.

Umfragen zeigen, daß die Bevölkerung sehr wohl zu Reallohnneinbußen bereit ist, wenn in ihren Ländern ein Rückgang des Wirtschaftswachstums abzusehen ist. Die Regierungen können mit den pessimistischen Erwartungen der Bevölkerung durchaus operieren und sie nutzbar machen. Man muß als Politiker, als Sozialwissenschaftler oder als Ökonom von der Annahme ausgehen, daß es Grenzen für die Ausweitung einer Volkswirtschaft gibt. Die Frage ist: Sind wir realistisch in den Annahmen über die ökonomischen Grenzen des Wachstums des Wohlfahrtsstaates oder können wir das Wachstum der Staatsausgaben so kontrollieren, daß es im Einklang mit dem Wirtschaftswachstum ist. Im Falle einiger Länder – wie z. B. Italiens – könnte man argumentieren, daß dies eine anachronistische, unkontrollierbare Gesellschaft ist, aber für Großbritannien oder Schweden ist das schon nicht mehr möglich. Das ganze ist einfach ein Problem des Einbremsens. Die Richtung der Zunahme der Staatsausgaben ist eindeutig. Sie geht in Richtung Ausweitung des Wohlfahrtsstaates. Die Frage ist, mit welcher Geschwindigkeit wir fahren. Unter den Bedingungen des gegenwärtigen Zustandes der Wirtschaft und in Anbetracht der Erfahrungen der letzten 25 Jahre sollte die Geschwindigkeit verringert werden. Die populären Ansichten, die sich in zwei Pole teilen: Der Wohlfahrtsstaat zerstört uns bzw. der Wohlfahrtsstaat muß zerstört werden, sind falsch. Solche Auffassungen sind einfach eine subjektive Überreaktion auf ein Problem, das mit einer bloßen marginalen Anpassung des Zuwachses der Ausgaben gelöst werden kann. Und wenn man von den Meinungs-umfragen ausgeht, wird die Masse der Bevölkerung mit dieser Stoßrichtung konform gehen und bereit sein, sie zu akzeptieren.

Was passiert, wenn die Regierung das Wachstum der Ausgaben nicht kontrollieren können sollte? Es könnte sein, daß die Politiker die Realität nicht sehen möchten, oder daß die politischen Institutionen es den Politikern nicht erlauben, das Wachstum des Wohlfahrtsstaates einzubremsen. Wie würden die Leute darauf reagieren? Wenn die einfachen Leute sehen, daß die Wirtschaft weiter wächst, ihr reales Nettoeinkommen aber gekürzt wird, werden sie sich fragen: Warum habe ich weniger Geld, wenn weiterhin Geld in der Volkswirtschaft vorhanden ist? Die Antwort ist, daß es an den Steuern liegt. Was wird ihre Reaktionsweise sein?

Nach der altruistischen Ansicht werden die Leute eine Erhöhung der Steuern vorziehen, d. h., daß sie es vorziehen, daß immer mehr vom Konsum sozial statt privat determiniert ist. Solche Meinungen dürften in der österreichischen Sozialdemokratie oder auch in der schwedischen vertreten werden. Aber in Großbritannien traut sich das niemand mehr in ein Wahlmanifest hineinzuschreiben.

Die rationale Reaktionsweise dürfte vielmehr das sein, was ich *civic indifference* (bürgerliche Verweigerung oder Gleichgültigkeit) nenne. In meiner Theorie gibt es eine klare Unterscheidung zwischen Rebellion oder Konflikt auf der einen Seite und Indifferenz auf der anderen Seite. Nach einer anderen Theorie würde nämlich als Folge höherer Arbeitslosigkeit und ökonomischer Schwierigkeiten das Konfliktpotential in der Gesellschaft steigen und die Leute würden zu Streiks usw. greifen. Aber die Antwort liegt einfach so: Warum sollten die Leute mehr Anstrengungen auf den Staat verwenden, wenn sie glauben, daß der Staat die Ursache der Probleme ist? Es gibt eine logische Alternative: Man kann aus dem politischen System aussteigen und ins ökonomische oder soziale System zurückgehen. Man kann aus der ersten Wirtschaft aussteigen – d. h. der Produktion von volkswirtschaftlichen Gütern und Dienstleistungen, wie sie in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erfaßt sind – und seine Anstrengungen in die zweite Wirtschaft, in die Schwarzarbeit, investieren. Wenn man sich selbst fragt, ob es logisch und rationeller ist, mehr unbesteuerter Arbeit oder besteuerte Arbeit zu leisten, wird klar, daß man zunehmend mehr von unbesteufter Arbeit profitiert.

Es gibt zwei Arten des Aussteigens: Weniger Arbeit und *Do-it-yourself*. Sie malen z. B. Ihr Haus selbst, statt einen Artikel zu schreiben, für den Sie Steuern bezahlen müßten. Dies sind sehr reale Alternativen. Wenn die Leute weniger hart arbeiten oder ihrer Frau im Haushalt helfen, wird dies in der Öffentlichkeit als gute Sache gewertet. Wenn die Leute aber Schwarzarbeit machen, gilt dies als schlechte Sache. Aber so sind nun einfach die realen Möglichkeiten.

Entscheidend für das politische System ist, daß die Bevölkerung indifferent wurde. Sie bekommt das Gefühl, daß die Regierung nicht mehr das Gleichgewicht von Ausgaben und Einnahmen herstellen kann und die Autorität der Regierung wird in Frage gestellt. Was die Besteuerung betrifft, so gibt es ein freiwilliges Element in ihr. Besteuerung beinhaltet Vertrauen und Zusammenarbeit. Wenn es kein Vertrauen und keine Zusammenarbeit gibt, bekommt man eine andere Steuerstruktur. Diese These wird am klarsten durch Italien illustriert, wo durch das Fehlen von Ver-

trauen der Bevölkerung in den Staat eine ganz neue Steuerstruktur entstanden ist. Es wäre schlimm, wenn die Fortführung der Politik des Staates zu erhöhter bürgerlicher Indifferenz führen würde. Es gibt freilich schlimmere Dinge als bürgerliche Indifferenz, z. B. Bedingungen, die wie in Nordirland zu bewaffneten Konflikten führen.

Wenn wir von der Grundannahme ausgehen, daß sich die Ökonomie um Knappheiten dreht, es Grenzen des Wachstums gibt, die Regierung öffentliche Ausgaben tätigt und sie kontrollieren können muß, läßt sich das Problem lösen, wenn die Regierung ein wenig mehr bei den Staatsausgaben bremst und ein wenig vorsichtig ist, so lange die Volkswirtschaft nicht schneller wächst. Dann gibt es auch keine Schwierigkeiten mehr hinsichtlich der Aufrechterhaltung des Wohlfahrtsstaates und auch einen zufriedenen privaten Sektor. Ich glaube, daß mein Überblick über die Entwicklung der großen westlichen Industrieländer nachgewiesen hat, daß es für die Regierungen möglich ist, eine vorsichtige Politik des Wachstums des Wohlfahrtsstaates zu verfolgen. Es ist aber auch möglich für die Regierungen, die Kosten zu ignorieren, weil sie so sehr in den Leistungen verfangen sind. Natürlich müssen in der realen Welt bei Leistungen früher oder später Kosten auftreten. Das Beispiel Großbritannien und Schweden zeigt, was geschieht, wenn diese Zeit eintritt.

Die Grenzen des Wohlfahrtsstaates – Der Fall Österreich

Dipl.-Ing. Ernst Gehmacher

Geschäftsführer des Institutes für Empirische Sozialforschung

In den letzten Jahren hat sich eine Theorie von den Grenzen des Wohlfahrtsstaates herausgebildet, die in ihren wesentlichen Zügen nicht nur von den konservativen Kritikern des Wohlfahrtsstaates, sondern auch von den politischen Trägern und Verfechtern des Sozialstaates als richtig anerkannt wird – wenn auch unterschiedliche Schlußfolgerungen daraus gezogen werden können. Diese Theorie, wie sie von Richard Rose in einer Reihe von Arbeiten sehr ausführlich dargestellt wird, läßt sich in folgenden Axiomen zusammenfassen:

1. Im modernen Wohlfahrtsstaat tendieren die öffentlichen Ausgaben (die Kosten der Sozialpolitik im weitesten Sinn) zu einem stetigen, nur schwer beeinflussbaren Wachstum.
2. Das Wachstum des öffentlichen Sektors überrundet das allgemeine Wirtschaftswachstum: Der prozentuelle Steuerabzug von den Einkommen wird immer größer – und insbesondere bei verlangsamtem Wirtschaftswachstum kommt es schließlich zu Senkungen des verfügbaren Einkommens (take home pay).
3. Der Prozeß kann beschleunigt werden, wenn der sinkende Inlandskonsum das Wirtschaftswachstum schmälert und der öffentliche Sektor potentiell Arbeitslose oder durch die Bildungsexpansion des Wohlfahrtsstaates Überqualifizierte vermehrt beschäftigt.
4. Die Bürger des modernen Wohlfahrtsstaates schätzen an sich die öffentlichen Leistungen (insbesondere auch solche, die sie billiger bekommen, als einem einsichtigen Marktpreis entspräche, wie etwa Verkehrsmittel, Bildungsangebote, medizinische Hilfe) und entziehen dem politischen System selbst bei stagnierendem Realeinkommen kaum die Legitimation: Bei einem merkbaren und längeren Rückgang des verfügbaren Einkom-

mens wäre letztlich aber doch mit politischer Resistenz (Unruhen, Zuwendung zu radikalen Parteien, Streiks und Widerständen) zu rechnen.

5. Viel früher schon kommt es infolge der wachsenden Steuerbelastung zu Verhaltensreaktionen, die man englisch als „political indifference“, französisch als „incivisme“ bezeichnet – und die man grob in drei Kategorien einteilen kann:

- Steuerschwindel und Steuerumgehung (insbesondere durch Schwarzarbeit, Tauschgeschäfte),
- Ausweichen in den „autonomen“ Produktionssektor („grey“ economy, „unobserved, nonmonetary“ economy) – vor allem auch durch Eigenproduktion in Hobbyarbeit,
- Ausweichen in alternative Lebensformen: Freizeit statt Konsum, „Aussteigen“ aus Karrieren und normalen Berufsverpflichtungen.

6. Alle diese, an sich wenig spektakulären Formen der Leistungsabstinenz verringern erfaßbares Wirtschaftswachstum und Steuerleistungen, so daß der Wohlfahrtsstaat noch rascher seine Belastungsgrenzen erreicht. Eine krisenfreie, ausbalancierte Entwicklung – ganz gleich, ob diese eher in die Richtung einer weiteren Ausdehnung des öffentlichen Sektors oder eher zur Reprivatisierung oder sogar tatsächlich zur Ausdehnung alternativer autonomer Lebens- und Produktionsformen führt – setzt voraus, daß die beschriebenen, ineinander verzahnten Prozesse abgebremst oder sogar aufgehalten werden können.

Im folgenden soll versucht werden, an Hand einiger sozialwissenschaftlicher Daten eine Vorstellung davon zu geben, wie diese Vorgänge in Österreich ablaufen.

Österreich gilt mit Recht als hochentwickelter Wohlfahrtsstaat. Trotzdem schneidet es sehr gut ab, wenn man die Entwicklung der Kosten des öffentlichen Sektors in den letzten Jahren mit der anderer Staaten vergleicht. Die Wachstumsrate des öffentlichen Sektors ist von 7.8% in der Periode 1951–1960, auf 6.5% im Jahrzehnt 1961–1970 und schließlich auf 5.8% in den siebziger Jahren stetig gesunken – das Wirtschaftswachstum ist zwar gleichzeitig noch stärker zurückgegangen, aber nicht so stark wie in anderen Ländern.

Axiom 1 und 2 stimmen zwar auch in Österreich mit der Entwicklung der letzten dreißig Jahre überein, aber die Grenze zum konstanten Realeinkommensschwund, die in Italien, England und Schweden schon deutlich überschritten scheint, liegt in Österreich noch weiter entfernt. Es scheint hier sogar nicht völlig utopisch, unter günstigen Bedingungen (bei steigender Konjunktur und

Vorstellungen über Reallohnentwicklung

Frage: „Die Vertreter der Fachgewerkschaften handeln mit den Unternehmensvertretern die Mindestlöhne aus. Bei den letzten Lohnverhandlungen gab es verschiedene Meinungen über die Höhe der neuen Mindestlöhne und Mindestgehälter. Ich lese Ihnen drei Meinungen vor, welcher würden Sie in der jetzigen wirtschaftlichen Situation am ehesten zustimmen?“ (In Prozent, bezogen auf Basiszahlen in Klammern)

(1 = die Arbeitnehmer sollten jetzt auf Lohnerhöhungen verzichten, 2 = die Lohnerhöhungen sollten nur soviel ausmachen, wie auch die Preise gestiegen sind, 3 = die Lohnerhöhungen sollten höher als die Preissteigerungen sein, 4 = weiß nicht, keine Angabe)

	1	2	3	4
Gesamt (2000)	8	74	14	5
Beruf des Haushaltsvorstandes				
Freischaffende/Selbständige (186)	19	72	6	3
Angestellte (473)	7	77	12	3
öffentlich Bedienstete (439)	5	77	15	2
Arbeiter (669)	5	72	19	4
Landwirte (233)	10	69	5	16
Schulbildung				
Pflichtschule ohne weitere Ausbildung (752)	6	70	14	10
Pflichtschule mit Lehre, Fachschule, Handelsschule (986)	8	76	14	2
Matura/Hochschule (262)	9	77	11	2
Einstellung				
pessimistisch (1169)	8	75	12	5
neutral (771)	7	73	15	5
optimistisch (59)	—	59	31	10
Opinion-Leader				
Meinungsmacher (34)	3	76	12	9
Meinungsführer (114)	18	68	14	—
Meinungsverbreiter (235)	9	77	13	1
Meinungsübernehmer (1618)	7	74	14	6

Quelle: OeNB/IFES, Meßinstrument zur kontinuierlichen Beobachtung der psychologischen Verhaltensgrundlagen auf dem Sektor Sparen und Konsum, November 1980.

einer Sparpolitik der öffentlichen Hand) die Schere zu schließen, so daß die Steuerbelastung dem Einkommenszuwachs nicht davonläuft: ein Ziel, das aber wohl gar nicht ganz erreicht werden muß, um den Circulus vitiosus zu durchbrechen.

Denn in einem kleinen Land wie Österreich kommt der zyklusverstärkende Mechanismus von Axiom 3 nur geringfügig zum Tragen – der Inlandskonsum bestimmt hier nicht so völlig das Wirtschaftswachstum, Export und Fremdenverkehrswirtschaft können da einiges ausgleichen.

Nun kommt es aber nicht nur auf die effektive Einkommens- und Steuerlastentwicklung an, sondern auch auf die Reaktion der Bevölkerung darauf.

Die Österreicher dürften hier eher „gemütlich“ reagieren. Regelmäßige Umfragen zeigen, daß man zum Großteil durchaus mit der bloßen Konstanzhaltung des Realeinkommens zufrieden ist, so lange Vollbeschäftigung und Wohlfahrtsstaat gesichert bleiben.

Mehr als 80 Prozent fordern gar kein Wachstum ihres verfügbaren Einkommens, wenn die Zeiten schlecht sind. Diese Bescheidenheit mag mit der pessimistischen Grundstimmung der österreichischen Kultur zusammenhängen, wird aber offenbar auch durch die Meinungsleitpersonen eher bestärkt: Man ist in Österreich schon froh, wenn es nicht schlechter wird.

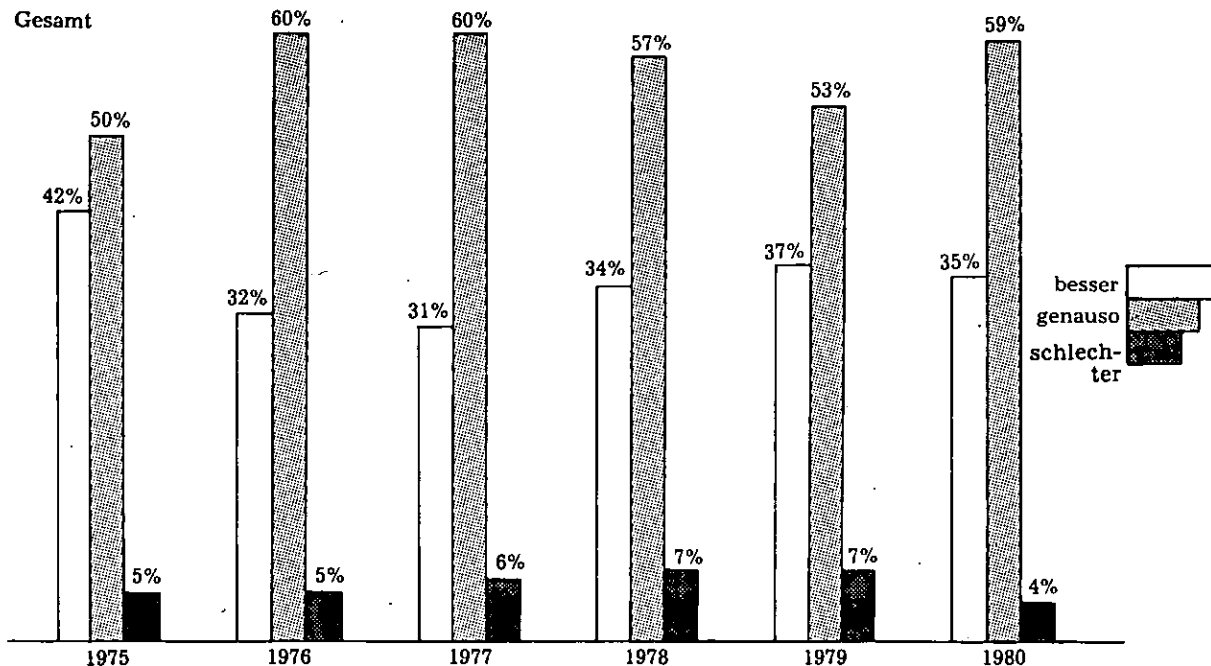
Allerdings glaubt ein großer Teil der Österreicher, auch dann noch im Vorteil gegenüber anderen Ländern zu sein, wenn sein Realeinkommen bedroht ist – nicht ganz zu Unrecht hat man hierzulande das Gefühl, die Konjunkturzyklen der westlichen Welt kämen in Österreich nur abgeschwächt zur Wirkung.

Aus diesen Umfrageergebnissen spricht großes Vertrauen in das politische System Österreichs. Nur eine verschwindende Minderheit von wenigen Prozenten bekundet die Meinung, Österreich sei schlechter geführt als andere westeuropäische Staaten. Und 30 bis 40 Prozent sehen Österreich deutlich als „Insel der Seligen“ in einer krisengeschüttelten Welt. Diesem starken Vertrauen entspricht ja auch das politische Unikat, daß eine frei gewählte Regierungspartei bei drei konsekutiven Stimmgängen eine absolute Mehrheit erringen konnte.

Die Beobachtung, daß in Österreich Phänomene der politischen Resistenz – wie Terrorismus, Studentenunruhen, Jugendkrawalle, Streiks – nur vereinzelt vorkommen, stimmt mit diesem Bild überein (das dem Axiom 4 unserer Theorie aber vollkommen entspricht: einen längeren, in die Konsumgewohnheiten einschneidenden Rückgang des Realeinkommens haben die Österreicher in den letzten Jahren ja nicht erlebt).

Einschätzung der wirtschaftlichen Lage

Wie schätzen Sie die wirtschaftliche Lage Österreichs im Vergleich mit anderen westeuropäischen Staaten ein?

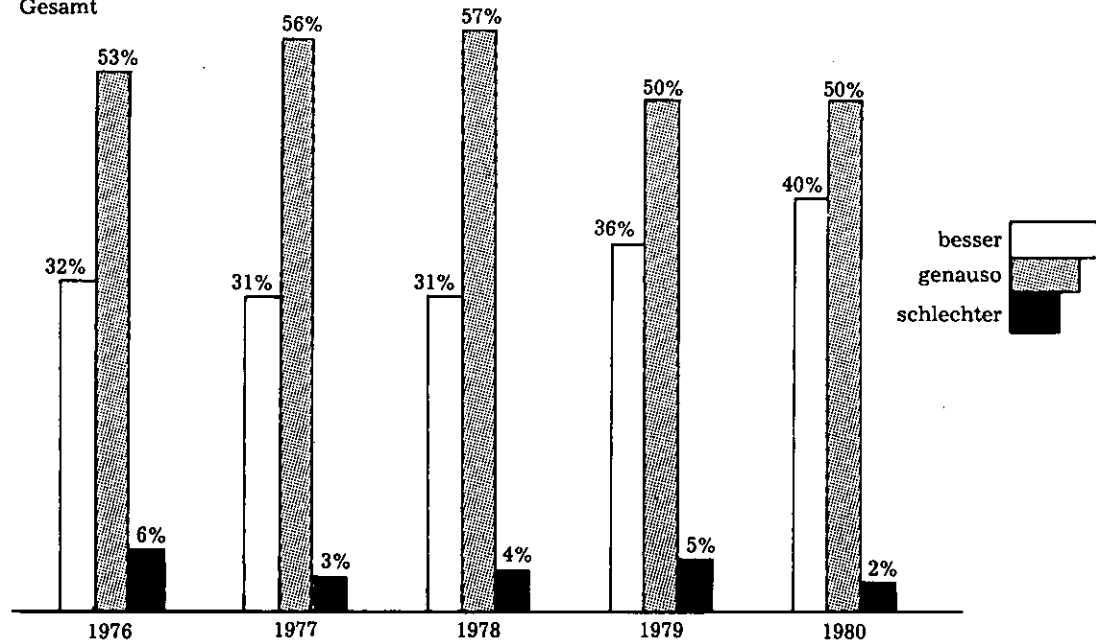


Quelle: IFES 1980, Einstellung der Österreicher zur wirtschaftlichen Lage, Zeitreihe aus jährlichen Erhebungen im Frühjahr (April bis Juni).

Bewältigung von wirtschaftlichen Schwierigkeiten

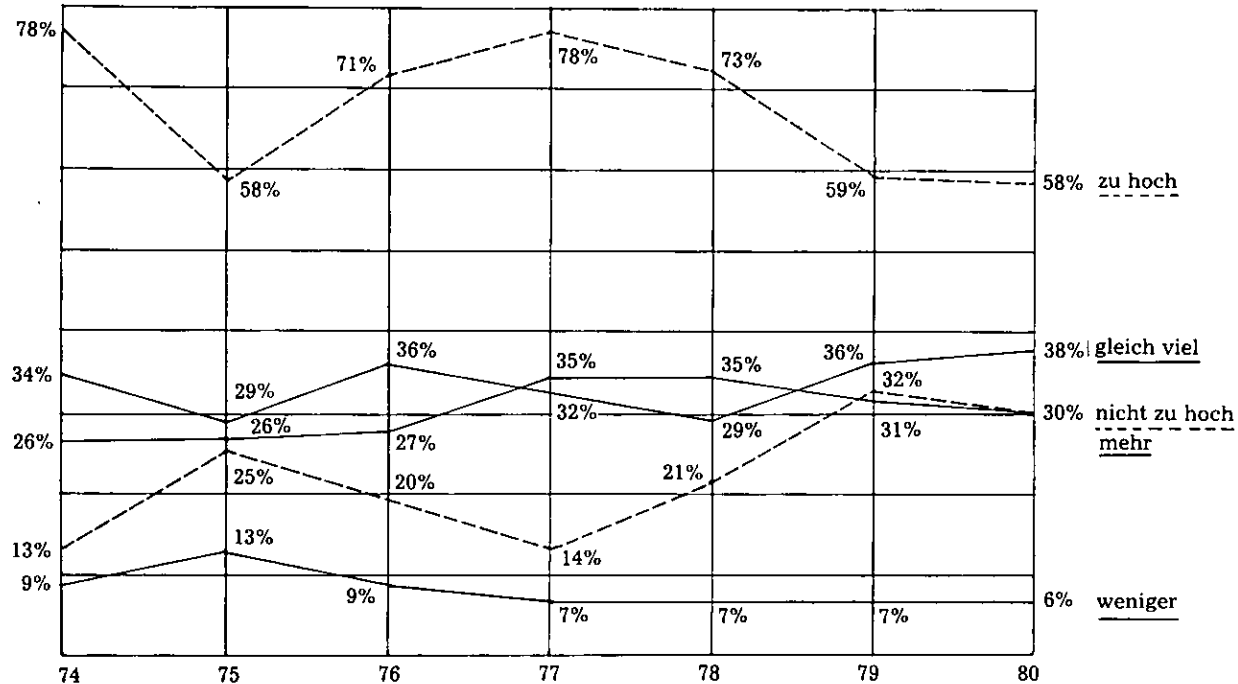
Die Weltwirtschaftslage ist durch große Probleme wie Arbeitslosigkeit, Konjunkturabschwächung und wieder steigenden Preisen gekennzeichnet. Ist Ihrer Meinung nach Österreich im Vergleich zu anderen Ländern mit diesen Schwierigkeiten besser, schlechter oder genauso fertig geworden?

Gesamt



Quelle: IFES 1980, Einstellung der Österreicher zur wirtschaftlichen Lage, Zeitreihe aus jährlichen Erhebungen im Frühjahr (April bis Juni).

**Glauben Sie, daß in Österreich die Steuern zu hoch sind?
Zahlt man in Österreich im Durchschnitt mehr, gleich viel oder weniger Steuern als in anderen
Ländern Westeuropas?**



Quelle: IFES 1980, Einstellung der Österreicher zur wirtschaftlichen Lage, Zeitreihe aus jährlichen Erhebungen im Frühjahr (April bis Juni).

Dennoch darf man nicht annehmen, daß Österreich deshalb gegen den Prozeß der „Identifikationsverweigerung“ (wie er in Axiom 5 skizziert ist) immun wäre. Wenngleich die Steuerbelastung in Österreich merklich langsamer gewachsen ist als anderswo, jammert man hierzulande trotzdem darüber. Zum Teil weiß man nicht, daß in anderen Ländern mehr weggesteuert wird. Zum Teil empfindet man aber auch dann die Steuerbelastung als schwer erträglich, wenn man sich wohl bewußt ist, daß sie anderswo mindestens genauso groß ist. Ein besonders geduldiger Steuerzahler ist der Österreicher bestimmt nicht.

Es wird allerdings überraschen, daß nicht so sehr die Selbständigen als die Lohn- und Gehaltsempfänger unter der Steuerlast stöhnen. In der Öffentlichkeit vernimmt man eher das lauter artikulierte Klagen der Unternehmer- und Arbeitgebersseite. Tatsächlich fühlen sich aber mehr Arbeitnehmer ungerecht besteuert.

**Es ist in Österreich ungerechtfertigt hoch
(in Prozent)**

	Die Lohnsteuer (Basis: unselbständig Erwerbstätige)		Die Einkommensteuer (Basis: selbständig Erwerbstätige)	
	1979	1980	1979	1980
ja	60	65	52	47
nein	30	29	22	29
weiß nicht	10	5	26	30

Quelle: IFES 1980, Einstellung der Österreicher zur wirtschaftlichen Lage, Zeitreihe aus jährlichen Erhebungen im Frühjahr (April bis Juni).

Es herrscht also über die politischen „Lager“ der konservativ-religiösen Traditionskultur, der sozialdemokratischen Arbeiterbewegung und des nationalen Liberalismus hinweg ein Empfinden ungerechtfertigter Steuerbelastung, das sich aber in Österreich kaum gegen das System des Wohlfahrtsstaates an sich richtet, sondern den Fehler in Korruption und Steuermittelverschwendung sucht. Offenbar reicht aber eine solche Rationalisierung ebenfalls hin, ein gerütteltes Maß an „incivisme“ zu erzeugen.

Analysieren wir die drei Phänomene Steuerschwindel, Steuerflucht und Alternativproduktion.

Bezüglich der Steuermoral hat man allgemein ein weites Gewissen. Pfuscharbeit in der Freizeit wird von 72 % als vertretbar

betrachtet, Schmuggeln für den eigenen Gebrauch von 52 %, kritischer wird man schon gegen das Arbeiten ohne Rechnung, das nur mehr von 25 % (aber von einem Drittel der Landwirte und Selbständigen) als gerechtfertigt betrachtet wird. Doch selbst der klare Steuerbetrug durch Fälschungen wird nicht einmal von der Hälfte der Bevölkerung als schweres Vergehen angesehen. Die Unterschiede zwischen den Bevölkerungsgruppen sind dabei gering.

Akzeptanz von Steuerschwindel

Frage: „Ich lese Ihnen nun eine Reihe von nicht erlaubten Möglichkeiten vor, dem Steuerdruck etwas auszuweichen. Sagen Sie mir bitte bei jeder, welche der Antworten, die hier auf dieser Karte stehen, am ehesten darauf zutrifft.“ (In Prozent, N = 2000)

(1 = moralisch und menschlich vollkommen gerechtfertigt, 2 = eine verzeihliche Mogelei – Kavaliersdelikt –, 3 = nicht mehr ganz vertretbar, 4 = ein schweres Vergehen)

	1	2	3	4
Pfuscharbeit in der Freizeit	32	40	23	3
Schmuggel für den eigenen privaten Gebrauch	12	40	25	18
Arbeiten, Leistungen oder Verkauf von Waren einer Firma oder eines Selbständigen ohne Rechnungslegung	4	21	53	19
Verschleierung des privaten Vermögens vor dem Finanzamt, wie Erbschaften, Liegenschaften usw.	9	16	48	22
Vortäuschen von Ausgaben allgemein (z. B. Ankauf von Einrichtungsgegenständen, die als Büromöbel deklariert werden, Scheinanstellung von Arbeitskräften usw.)	2	7	44	44
Fälschen von Rechnungen, um dem Finanzamt gegenüber Ausgaben vorzutäuschen (z. B. Restaurantbesuche, Taxifahrten ohne geschäftlichen Zweck)	2	8	41	46

Quelle: Bundesministerium für Finanzen, Steuermentalität in Österreich, April 1980, durchgeführt vom FESSEL + GfK-Institut und IFES.

Strafwürdigkeit von Steuerhinterziehung

Frage: „Wie sollte Ihrer Meinung nach jemand, der Steuern hinterzieht, bestraft werden?“ (In Prozent, bezogen auf Basiszahlen in Klammern)

(1 = Verwarnung, 2 = Geldstrafe, 3 = Gefängnis, 4 = sonstige Strafen, 5 = überhaupt nicht, 6 = weiß nicht)

	1	2	3	4	5	6
Gesamt (2000)	32	54	3	2	2	8
Alter						
bis 24 Jahre (351)	36	50	1	1	3	8
25 bis 39 Jahre (576)	32	56	3	2	2	6
40 bis 59 Jahre (726)	32	53	3	2	2	8
über 60 Jahre (347)	26	55	3	1	2	13
Schulbildung						
Pflichtschule ohne weitere Ausbildung (861)	33	48	2	2	3	13
Pflichtschule mit Lehre, Fachschule, Handelsschule (927)	31	57	3	2	2	6
Matura/Hochschule (212)	30	62	2	2	*	3
Beruf						
Freischaffende/Selbstständige (86)	40	48	5	—	—	9
leitende Angestellte/öffentlich Bedienstete (107)	25	69	1	1	1	3
kleine und mittlere Angestellte/öffentlich Bedienstete (374)	27	60	1	3	2	6
Facharbeiter (211)	27	57	6	—	4	6
Hilfsarbeiter (248)	31	53	3	2	3	8
Landwirte (156)	37	43	2	1	3	14

Quelle: Bundesministerium für Finanzen, Steuermentalität in Österreich, April 1980, durchgeführt vom FESSEL + GfK-Institut und IFES.

Dementsprechend plädiert man auch für milde Strafen. Wenn man „Verwarnung“ auch als Straflosigkeit zählt, so möchten 40 % der Österreicher Steuerhinterziehung überhaupt ungeahndet sehen: von den Landwirten und Selbständigen sogar die Hälfte – aber auch von den leitenden Angestellten und Beamten, welche die strengste Steuermoral vertreten, 28 %.

Sehr zynisch könnte man diese Prozentsätze mit dem Anteil der Steuerschwindler gleichsetzen. Dagegen spricht aber, daß gerade die Jüngsten – welche eher weniger Gelegenheit zur Steuer-

hinterziehung haben – am stärksten für Milde gegen Steuersünder eintreten. Eine Lockerung der Steuermoral muß nicht von einer gleichen Ausdehnung des tatsächlichen Steuerhinterziehens begleitet sein. Umfrageergebnisse können begreiflicherweise keinen Aufschluß über die Dunkelziffer der umgangenen Steuersumme liefern.

Über das Ausweichen in den „autonomen“ Sektor gibt es auch nur „weiche“ Indikatoren.

In einer großen Erhebung bei einer repräsentativen Stichprobe von 7.947 Personen zwischen 16 und 70 Jahren wurde in der Studie Freizeit und Fernsehen 1977 die Zeitverwendung für den Vortag der Befragung halbstündig erfaßt, allerdings nur in sehr groben Kategorien. Es ergaben sich dabei folgende durchschnittliche Zeitverwendungen für die Gesamtbevölkerung (einschließlich Schüler, Hausfrauen und Pensionisten) in Stunden pro Tag für eine Durchschnittswoche (Montag bis Sonntag, exklusive Urlaub).

Zeitaufwand pro Tag

(1 = Gesamt, 2 = Männer, 3 = Frauen, 4 = berufstätige Männer im Alter von 25 bis 69 Jahren, 5 = berufstätige Frauen im Alter von 25 bis 69 Jahren, 6 = nicht berufstätige Frauen im Alter von 25 bis 69 Jahren)

	1	2	3	4	5	6
Schlaf	8.6	8.6	8.6	8.1	8.2	8.6
Beruf/Schule/Ausbildung	3.7	5.2	2.2	7.4	5.5	0.4
Tätigkeiten außer Haus	1.0	1.0	1.1	0.8	1.0	1.5
Tätigkeiten zu Hause	5.7	3.7	7.3	3.4	6.5	9.1
Freizeit außer Haus	1.6	1.9	1.4	1.1	0.5	1.1
Freizeit zu Hause	2.6	2.8	2.3	2.3	1.6	2.4

Quelle: IFES, Freizeit und Fernsehen, 1977.

Tätigkeiten außerhalb der Berufsverpflichtungen nehmen insgesamt mit 6.7 Stunden pro Durchschnittstag einen Löwenanteil an wacher Zeit ein; selbst noch bei den berufstätigen Männern, die inklusive aller Überstunden und Wegzeiten auf einen Wochendurchschnitt von 52 Wochenstunden Arbeitszeit kommen, werden fast 30 Wochenstunden für Arbeit außerhalb der Arbeit aufgewandt. Wenn man auch die Hausarbeit einschließlich Kinder- und Altenpflege und alle arbeitsähnlichen Hobbies, neben den bezahlten Pfuscharbeiten, zum autonomen Sektor zählt – wie es richtig ist, da hierzu jede vermarktbare Produktion gehört –, dann wird man wohl nicht weit fehl gehen, wenn man sagt: in Österreich wird

die Hälfte aller Arbeit im autonomen Sektor geleistet. Ob „noch immer“ oder „schon wieder“ bleibt dabei offen.

Daß es einen deutlichen Trend zu vermehrtem Engagement im autonomen Sektor gibt, läßt sich aber auch aus Umfragestudien mit Zeitvergleich ablesen.

Eine Erhebung der Arbeiterkammer Wien bei Wiener Arbeitnehmern über die Freizeitverwendung, die 1970 und 1980 vorgenommen wurde, läßt erkennen: Die zunehmende Freizeit wird steigend stärker für Hobbyarbeiten, Sport und Geselligkeit verwendet – also für produktive, soziale und physische Aktivitäten. Ein sehr erfreuliches Ergebnis, das dem oft gehörten Lamento über die Passivierung und Reizüberflutung des modernen Menschen widerspricht – das Axiom des wachsenden autonomen Sektors, aber auch des alternativen Lebensstils wird dadurch unterstützt.

Zeitverwendung an Werktagen (Arbeiterkammer-umlagepflichtige Arbeitnehmer in Wien)

	Aufstehen (Uhrzeit)		Schlafen gehen (Uhrzeit)		Wache Zeit (Stunden)		Arbeitszeit mit Pausen (Stunden)		Freizeit (Stunden)	
	1970	1980	1970	1980	1970	1980	1970	1980	1970	1980
Gesamt	5.99	6.09	22.18	22.45	16.19	16.36	9.36	8.94	6.83	7.42
Arbeiter	5.79	5.83	22.04	22.18	16.25	16.35	9.33	8.86	6.92	7.49
Angestellte	6.17	6.23	22.31	22.60	16.14	16.37	9.32	9.14	6.82	7.23

Freizeit = wache Zeit – Arbeitszeit

Hobbytätigkeiten – wie oft (in Prozent)

	wöchentlich		überhaupt	
	1970	1980	1970	1980
Gesamt	44	53	62	71
Männer	47	51	67	74
Frauen	42	56	55	70
Alter				
18–30 Jahre	44	62	64	76
31–50 Jahre	44	47	61	68
51–65 Jahre	46	58	60	74
Arbeiter	39	50	54	65
Angestellte	49	54	69	76

Sportausübung – wie oft (in Prozent)

	wöchentlich		überhaupt	
	1970	1980	1970	1980
Gesamt	14	23	25	35
Männer	18	28	28	41
Frauen	10	17	20	29
Alter				
18–30 Jahre	24	30	39	45
31–50 Jahre	12	24	22	37
51–65 Jahre	4	12	10	20
Arbeiter	9	17	16	25
Angestellte	19	26	33	42
Berufliche Stellung				
Hilfsarbeiter	4	1	9	8
Facharbeiter	10	22	18	30
niedere Angestellte/Beamte	17	17	29	29
mittlere Angestellte/Beamte	20	29	32	45
höhere Angestellte/Beamte	19	36	38	54

Quelle: Arbeiterkammer Wien, IFES 1980/1981, Freizeit der Wiener Arbeitnehmer.

Diese Zahlen, aber auch andere Indikatoren, lassen den Schluß zu, daß ein Ausweichen vor dem Steuerdruck, eine gewisse Abkehr von den Idealen der integrierten Industriegesellschaft mit dem Hauptschwerpunkt des Wertesystems bei privat erworbenen Konsumgütern deutlich um sich greift. Ob Österreich davon stärker oder weniger stark berührt ist als andere moderne Wohlfahrtsstaaten, läßt sich auf Grund dieser wenig systematischen Beobachtungen kaum sagen. Wenn das Wachstum des öffentlichen Sektors und der Steuerdruck allein dem Ausweichen in den autonomen Sektor zugrunde lägen, sollte dieser Prozeß in Österreich noch nicht sehr weit vorangegangen sein. Es läßt sich aber auch vermuten, daß ein gesellschaftlicher Wertwandel um sich greift, der den ökonomischen Prozessen voranläuft. Dann könnte es sein, daß man sich schon der Hobbyarbeit und den einfacheren Lebensformen aktiver Natur zuwendet, bevor Realeinkommenseinbußen eintreten. Aber auch in diesem Fall stieße der derzeitige Trend des Wohlfahrtsstaates rasch an seine Grenzen – einfach, weil ihm die Mittel ausgingen. Allerdings böten sich hier Chancen an, auch gewisse Funktionen des Wohlfahrtsstaates wieder in den autonomen Sektor zu verlagern, manches an Sozialhilfe den neuen Formen der Selbsthilfe zu überantworten.

Probleme der Steuer- und Budgetpolitik

Dr. Herbert Salcher

Bundesminister für Finanzen

Bericht: Mag. Gerhard Praschak

Als Abwehrmechanismus gegen politische Ereignisse in der Ersten Republik wurde nach dem Zweiten Weltkrieg in Österreich versucht, ein Klima des Gespräches im Rahmen der Sozialpartnerschaft zu schaffen. Es hat sich gezeigt, daß der Stil der politischen Auseinandersetzungen sehr wohl von Österreich weitgehend autonom bestimmbar ist. Hingegen ist eine Abkoppelung von den Entwicklungen im Ausland im wirtschaftlichen Bereich nicht möglich.

Betrachtet man die Politik als ein Instrument zur Gestaltung der Zukunft, muß nach neuen Lösungsmöglichkeiten gesucht werden. Österreich hat die Schwierigkeiten der zweiten Hälfte der siebziger Jahre bemerkenswert gut bewältigt, diese Politik hat jedoch ihre Spuren in der Höhe der Staatsschuld und der Budgetdefizite hinterlassen. Es besteht weder ein Grund für eine Weltuntergangsstimmung noch für eine oberflächliche Selbstzufriedenheit.

Budgetpolitik

Die Budgetpolitik ist zwar auch als Mittel der Vollbeschäftigungspolitik einzusetzen, sie sollte jedoch nicht isoliert von anderen Instrumenten und gewissermaßen als allein wirksam betrachtet werden. Die Budgetpolitik hat sicher ihren Beitrag zur Bewältigung der Situation seit 1975 geleistet. Die Budgetdefizite konnten

seit 1978 gesenkt werden. Die von Prof. Seidel genannte Größe von 2.5 % Anteil des Nettodefizites am Brutto-Inlandsprodukt sollte auch weiterhin nicht überschritten werden.

Die Abwicklung des Budgets 1981 wird de facto nicht ganz so günstig ablaufen wie im Bundesvoranschlag vorgesehen.

- Die im Artikel VIII a des Bundesfinanzgesetzes vorgesehene Möglichkeit für Vorfinanzierungen im Straßenbau wird in Höhe von 2.1 Mrd S in Anspruch genommen.
- Nach den ersten drei Monaten kann man sagen, daß auch die Abgabentwicklung relativ optimistisch eingeschätzt wurde. Es muß daher auch hier mit Mindereinnahmen in Höhe von brutto 2.5 Mrd S (netto natürlich weniger) gerechnet werden.
- Jedes Zehntelprozent an höherer Arbeitslosenrate belastet den Bund allein in der Arbeitslosenversicherung mit rund 200 Mio S.

1981 kann also, wenn die Entwicklung so weitergeht, mit einer Nettodefizitquote von 2.5 % am Brutto-Inlandsprodukt gerechnet werden.

In der Zukunft kann die Vorgangsweise des Jahres 1975 nicht mehr spiegelgleich „wiederholt“ werden. Weder das Budget selbst noch der Kapitalmarkt könnten eine ähnlich hohe zusätzliche Belastung ertragen. Der Bundesminister für Finanzen ist daher in der unangenehmen Situation, gewisse restriktive Tendenzen vertreten zu müssen, obwohl das Gegenteil erfreulicher wäre.

Für die Frage der Finanzierbarkeit ist nämlich nicht nur das Nettobudgetdefizit relevant. In Anbetracht einer gegebenen Aufnahmefähigkeit des Kapitalmarktes muß vor allem auf das Bruttodefizit geachtet werden.

Ein Bruttodefizit in der Größenordnung von 70 Mrd S für 1982 wäre derzeit nicht finanzierbar.

Daraus sind einige Konsequenzen zu ziehen:

- Es müssen Einsparungen vorgenommen werden. Dazu muß gesagt werden, daß es zwar relativ leicht ist, lineare Kürzungen vorzunehmen; ab einem gewissen Zeitpunkt muß jedoch selektiv vorgegangen werden.
- In den achtziger Jahren wird es nicht leicht sein, die Transferausgaben weiter zu erhöhen.
- Der Investitionstätigkeit müßte im Wege einer aktiven Strukturpolitik ein stärkeres Gewicht verliehen werden. Da bereits 87 % der Ausgaben verpflichtend vorfixiert sind und auch bei den restlichen 13 % ein Großteil de facto festgelegt ist, ergibt sich ein relativ geringer Spielraum für das Budget.
- Da die Annuitäten für die Staatsschuld eine stark steigende

Tendenz aufweisen, ist der Anteil anderer Budgetposten mit sinkender Tendenz auszustatten.

- Durch die bevorstehende Lohn- und Einkommensteuersenkung wird der enge Spielraum für das Budget noch zusätzlich eingeschränkt.
- Es müssen gewisse Reformen im Bereich der Sozialversicherung ins Auge gefaßt werden. Wenn dies nicht geschieht, werden die Bundesleistungen für die Sozialversicherung das Budget sowohl absolut als auch relativ stärker belasten.

Was kann man unter diesen Umständen tun, um den Bundeshaushalt zu entlasten?

- Der Frage der Sparsamkeit muß eine größere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Dies wird zwar einiges, jedoch nicht alles bringen.
- Die Ausgaben sind auf ihre Notwendigkeit und Effizienz hin zu überprüfen. Es wird auf Dauer nicht anders gehen, als die Budgets von null auf wieder aufzubauen.
- Neue Aufgaben sind mit den Folgekosten in Anschlag zu bringen und auf ihre Unabweisbarkeit hin zu überprüfen.

Als Beispiel für den zuletzt angeführten Punkt kann die Frage der Witwerpension angeführt werden. Die Forderung nach einer Witwerpension ist zwar theoretisch unabweisbar durch ein Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes. In der Höhe dieser Pension muß jedoch eine aufkommensneutrale Lösung gefunden werden. Die Vorlage, die jetzt ins Parlament kommt, ist sicher bis 1990 nicht aufkommensneutral. Im Parlament wird daher eine Willensäußerung behandelt werden müssen, daß bis 1985 die Frage einer Witwerpension auf eine vollkommen neue Grundlage gestellt wird, denn bis 1985 ist Aufkommensneutralität sicher gegeben.

Auch das Problem „Abfangjäger“ kann kurzfristig – vor allem auch in Hinblick auf die hohen Folgekosten – kaum gelöst werden.

Das bedeutet insgesamt, daß man in der Abwehr zusätzlicher Ausgaben viel strenger sein muß als bisher.

Die Budgetpolitik muß die Strukturpolitik ergänzen und zusätzlich Anreize bieten, um ihre beschäftigungspolitische Funktion wahrnehmen zu können. Eine großzügige Steuersenkung hätte in dieser Zeit den gegenteiligen Effekt dessen, was man sich wünschen sollte.

Steuerpolitik

Die subjektive Unzufriedenheit über die Steuerbelastung steigt immer stärker. Sie hält einer objektiven Untersuchung jedoch nicht stand. Der subjektive Eindruck könnte auch verbessert werden, wenn der Staat zeigte, daß mit Steuergeldern sparsam umgegangen wird.

Der Steueranteil am Brutto-Inlandsprodukt ist im Vergleich zu 1970 praktisch gleichgeblieben. Daß die Staatsquote trotzdem gestiegen ist, ist auf die wesentliche Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge zurückzuführen.

Ein Problem stellt die sinkende Aufkommenselastizität des Steuersystems bezüglich des Brutto-Inlandsproduktes dar. Hat die Elastizität zu Ende der fünfziger und Anfang der sechziger Jahre noch durchschnittlich 1.2 betragen, ist sie in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre auf 1.0 gesunken. Das heißt, daß früher der Staat bei steigendem Wohlstand mit überproportionalen Steuereinnahmen rechnen konnte. Dieser Effekt ist verlorengegangen. Das ist unter anderem auf die Aushöhlung der Bemessungsgrundlage durch unser Steuersystem zurückzuführen. Die Durchschnittssteuersätze sind weit entfernt von den Grenzsteuersätzen, über welche jedoch in der Regel diskutiert wird. So haben die Berechnungen eines Steuerexperten ergeben, daß im Jahre 1978, bei einem Aufkommen an Lohn- und Einkommensteuer in Höhe von 69 Mrd S, der Ausfall an Lohn- und Einkommensteuer infolge der Aushöhlung der Bemessungsgrundlage rund 64 Mrd S betragen hat.

In Österreich besteht außerdem ein relativ hohes Transfer-volumen. Rund die Hälfte des Steueraufkommens geht auf diesem Wege wieder an die privaten Haushalte zurück. So kann beispielsweise gezeigt werden, daß für den Fall einer vierköpfigen Familie (bei einem Alleinerhalter und zwei schulpflichtigen Kindern) allein an Leistungen aus dem Familienlastenausgleichsfonds und Schulbesuchskosten in Höhe von rund 7.000 S anfallen. Um Lohnsteuer in diesem Ausmaß zu zahlen, braucht man ein monatliches Einkommen von mehr als 26.000 S.

Man sollte daher gerade in der Öffentlichkeit diese Fakten mehr in den Vordergrund rücken, um damit der Mentalität entgegenzuwirken, daß die Steuerbelastung zu groß ist.

Die Steuersenkung per 1. 1. 1982 kommt – vom Budget her gesehen – zum denkbar schlechtesten Zeitpunkt. Bei einer Gesamtbetrachtungsweise wirkt sie auch in anderen Bereichen nicht sehr günstig.

Die Wohnbauförderung wird bei einer Brutto-Lohnsteuersenkung von etwa 10 Mrd S rund 1 Mrd S weniger bekommen, was aus konjunkturpolitischen Überlegungen nicht sehr günstig ist. Auch die Länder und Gemeinden werden anteilmäßig gemäß Finanzausgleichsgesetz einen Einnahmeentfall hinnehmen müssen.

Man kann in dieser Situation die Forderung nach einer Steuersenkung nicht gänzlich ablehnen, da die Argumente des Österreichischen Gewerkschaftsbundes durchaus einleuchtend und richtig sind. Andererseits müßte man sich überlegen, ob man nicht gewisse Umschichtungen vornehmen kann.

In diesem Zusammenhang wird von Privilegienabbau gesprochen. Es gibt auch ein Spannungsverhältnis zwischen der Einfachheit eines Steuersystems und seiner Gerechtigkeit. Jede Ausnahme hat einen Sinn für irgendeine Gruppe. Durch die Ausnahmen wird jedoch auch das Steuersystem komplizierter. Die Ausnahmen sind derzeit schon so zahlreich, daß viele Leute eine Steuerermäßigung schon deshalb nicht bekommen, weil sie diese Möglichkeit nicht kennen. Dadurch wird die Ausnahme, die an und für sich der Gerechtigkeit dient, durch die Unübersichtlichkeit wieder ungerecht. Es stellt sich daher die Frage, ob nicht gewisse Ausnahmen beseitigt werden sollten.

Die hier vorgelegten Beispiele sollen nur zur Diskussion dienen und nicht als „Steueranschlagspläne“ des Finanzministers – wie dies bereits kolportiert wurde – in der Öffentlichkeit behandelt werden.

- Es stellt sich die Frage, ob es aus volkswirtschaftlichen Gründen und Umweltschutzgründen sinnvoll ist, für kleine Entfernungen zwischen Wohnsitz und Arbeitsplatz ein KFZ-Pauschale eintragen zu lassen. Auf der anderen Seite wird eine Gruppe, die sehr weit pendeln muß, nicht genügend berücksichtigt. Man könnte daher berechnen, in welcher Form ein Arbeitswegpauschale möglich ist, das das kleine und das große KFZ-Pauschale ersetzen könnte.
- Der Alleinverdienerabsetzbetrag wird derzeit von etwa 600.000 Österreichern in Anspruch genommen. Dies führt zu Steuerminderereinnahmen in Höhe von 2.1 Mrd S. Andere Gruppen, wie etwa alleinstehende Frauen mit Kind, sind von dieser Möglichkeit ausgeschlossen. Es stellt sich daher die Frage, ob für die rund 180.000 Alleinerhalter ein Alleinerhalterpauschale in die Gesetzgebung eingebaut werden sollte.
- Nur ein Mangel an sozialer Moral führt dazu, daß Steuerhinterziehung zum Kavalliersdelikt wird. Der ÖGB-Forderung nach Rechnungslegungspflicht wird daher nähergetreten. Allerdings müßten kleinere Beträge davon ausgenommen sein.

Zum Problemkreis „Steuerpolitik insgesamt“ ist zu sagen, daß eine Steuerreform an sich unausweichlich, jedoch nur sehr schwer durchzuführen ist. Die Steuerreform ist ein permanenter Prozeß, der immer wieder begonnen, aber kaum abgeschlossen wird.

Strategien zur Sicherung des Wohlfahrtsstaates aus österreichischer Sicht

Podiumsgespräch

Dozent Dr. Felix Butschek

Leitender Mitarbeiter des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung

Univ.-Prof. DDDr. Alfred Klose

Leiter der Wirtschaftspolitischen Abteilung der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft

Abgeordneter Dr. Ernst Eugen Veselsky

Leitender Sekretär der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Dr. Butschek:

Wenn man über die Krise des Wohlfahrtsstaates diskutieren will, dürfte es sich als zweckmäßig erweisen, diesen zu definieren, zu sagen, was man sich darunter eigentlich vorstellt. Ich möchte mich für die von Lord Beveridge formulierte klassische Definition entscheiden, wie er sie in seinem Buch „Full Employment in a Free Society“ formuliert hat. Danach ruht der Wohlfahrtsstaat auf zwei Säulen. Auf sozialer Sicherheit und Vollbeschäftigung. Vollbeschäftigung bedeutet in diesem Zusammenhang allerdings keinen Zustand, sondern ein Bemühen, das dem Staat seit Keynes und eben Beveridge auferlegt ist. Diese Charakteristika des Wohlfahrtsstaates scheinen heute nach wie vor gültig zu sein.

Was hat sich in jüngerer Zeit an diesen Wohlfahrtsstaaten – krisenhaft – geändert? Ins Auge springt natürlich, daß es in den westlichen Industriestaaten heute keine Vollbeschäftigung mehr gibt. Die meisten von ihnen weisen mehr oder minder hohe Raten der Arbeitslosigkeit aus. Ist das die Folge politischer Meinungsänderungen? Sind die heutigen Regierungen nicht mehr der Auffassung, daß es in der Verantwortung des Staates liege, Vollbeschäftigung herbeizuführen? Diese Frage ist – zumindest aus meiner Sicht – nicht leicht und nicht eindeutig zu beantworten. Bei aller Skepsis gegenüber den Möglichkeiten wirtschaftspolitischen Eingreifens, die den Monetarismus charakterisiert, habe ich doch nicht den Eindruck, daß die Monetaristen die Verantwortung des Staates für einen optimalen Wirtschaftsablauf grundsätzlich leugnen. Sie meinen nur, daß er sehr wenig Möglichkeiten für sinnvolle Eingriffe habe. Das scheint mir eine Auffassung zu sein, die heute – mit unterschiedlicher Intensität – recht weit verbreitet ist. Sicherlich gehen darin die Monetaristen am weitesten. Die Neoklassiker würden dagegen sicherlich Möglichkeiten für die Wirtschaftspolitik sehen, allerdings akzeptieren sie nur ein bestimmtes Instrumentarium, nämlich jenes der angebotsorientierten Politik. Aber auch die Keynesianer würden in ihrer Mehrheit heute nicht die Meinung vertreten, daß der Staat unter allen Umständen in der Lage sei, Vollbeschäftigung herbeizuführen. (Freilich gibt es hier ein weites von rechts bis links reichendes Spektrum.) Und wie sehr sich die Politik der Regierung Thatcher von jener der Regierung Schmidt unterscheiden mag, beide werden sich im Prinzip einig sein, daß es heute nicht ohne weiteres möglich ist, Vollbeschäftigung durch den Staat zu garantieren. Insofern hat sich die Anschauung über die Aufgaben des Wohlfahrtsstaates etwas geändert. Freilich nicht deshalb, weil man dieses Ziel aufgegeben

hätte, sondern eher darum, weil man heute nicht weiß, wie man es sinnvoll erreichen kann.

Wie schwach auch die eine Säule heute sein mag, sie wird im Prinzip durch die zweite, die soziale Sicherheit gestützt. Dennoch wird gerade in diesem Zusammenhang immer häufiger von Krise gesprochen. Doch scheint diese Behauptung etwas unscharf zu sein, denn es geht eigentlich nicht so sehr um eine Krise der sozialen Sicherheit, sondern um die Problematik der Belastungsquote schlechthin. Das Problem ist heute der Anteil der Steuern und Abgaben am Volkseinkommen, am Leistungseinkommen der Erwerbstätigen. In den skandinavischen Ländern hat die Abgabenquote 50 % des Volkseinkommens bereits überschritten. In anderen Staaten macht sie erst etwas weniger aus. Es scheint jedoch, daß sie von der Bevölkerung – selbstverständlich mit regionalen Unterschieden – nirgends mehr akzeptiert wird. Offensichtlich hängt diese Erscheinung nicht so sehr mit dem Niveau, sondern mit dem permanenten Anwachsen der Abgaben in der Nachkriegszeit zusammen.

Wenn man vorzeiten Bedenken über den Anstieg der Belastungsquote äußerte, dann wurden solche Argumente mit dem Hinweis besetzt geschoben, daß schon in Zeiten einer 10%igen Belastungsquote gekammert, jedoch der stetige Anstieg letztlich stets akzeptiert worden sei. Man unterstellte offenbar, daß eine Steigerung der Belastungsquote von 10 % auf 12 % den gleichen Effekt hervorrufen werde, wie eine solche von 50 % auf 52 % . Dem war nicht so, und die erwartete Reaktion trat in fast allen westlichen Industriestaaten ein, unabhängig davon, wie hoch die Quote lag. So wurde sie in den Vereinigten Staaten mit einer relativ niedrigen Belastungsquote stärker spürbar als in manchen europäischen Ländern mit einer höheren. Das mag historische Ursachen haben. Jedenfalls ist sie heute zu einem ökonomischen und sozialen Problem geworden.

Auch in Österreich spielt die Belastungsquote für die Entwicklung der sozialen Sicherheit eine besonders wichtige und in den letzten Jahren auch akzeptierte Rolle. Denn die Steuerbelastung im engeren Sinne ist in Österreich während des letzten Jahrzehnts kaum gestiegen, wohl aber die Gesamtbelastung, weil die Abgaben für soziale Sicherheit zugenommen haben.

Das hatte natürlich eine Reihe von Gründen: Ein wichtiger ist die Ausdehnung des Versicherungsschutzes auf immer neue Bevölkerungskreise; insofern täuscht die Expansion der Belastungsquote etwas. Natürlich haben etwa die Selbständigen in der gewerblichen Wirtschaft auch vor Einführung der Selbständigenver-

sicherung Vorkehrungen für eine Alterssicherung getroffen. Nur wurden diese privaten Aufwendungen statistisch nicht im Rahmen der sozialen Sicherheit registriert und nicht als Belastungsquote ausgewiesen. Doch scheint es, daß wir heute an einem Punkt angelangt sind, da weiteste Kreise der Bevölkerung – praktisch alle Erwerbstätigen – vom System der sozialen Sicherheit erfaßt sind. Es stellt sich nun die Frage nach der weiteren Entwicklung. Ist mit einer konstanten Belastungsquote im Rahmen der sozialen Sicherheit zu rechnen oder gar mit deren Rückgang?

Nach den Prognosen, die das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung angestellt hat, scheint das nicht der Fall zu sein, vor allem, weil sich die Doppelrenten bei den Frauen immer stärker durchsetzen werden. Frauen steht nach dem österreichischen Sozialversicherungsrecht ein Anspruch auf Witwenrente zu, wenn sie aber selbst erwerbstätig sind auch ein solcher auf Alters- bzw. Invaliditätsrente. Da immer mehr Frauen berufstätig sind, ergibt sich logischerweise, daß immer häufiger zwei Renten bezogen werden. Als Folge davon dürfte sich bis in die zweite Hälfte der achtziger Jahre die Belastungsquote weiterhin erhöhen. Sie wird dann bis 1990 etwa konstant bleiben und gegen die Jahrtausendwende wieder zunehmen. Angesichts der geschilderten Problematik und der Tatsache, daß ein Teil der Sozialversicherungskosten aus dem Budget gezahlt wird, ist zu überlegen, ob sich im Bereich der sozialen Sicherheit etwas tun läßt, um die Abgabenbelastung zu verringern.

Die Frage danach, ob man am System der sozialen Sicherheit etwas grundsätzlich ändern soll, ist nicht zuletzt eine mikroökonomische. Ist es für den einzelnen Berufstätigen sinnvoll, auf andere Weise für seine soziale Sicherheit vorzusorgen? Natürlich kann man das ganze heutige System auflösen und auf private Versicherung umstellen. Läßt man aber den Aspekt der Sicherheit außer Betracht – viele würden nicht oder nicht rechtzeitig für ihre soziale Sicherheit vorsorgen –, dann erschiene ein solches Vorgehen sicherlich unökonomisch. Da die Effizienzunterschiede zwischen öffentlicher und privater Versicherung wahrscheinlich nicht so gravierend sind wie in anderen Bereichen des privaten und öffentlichen Sektors, dürfte der durch die Zwangsversicherung garantierte große Versichertenkreis die billigste Verwirklichung der sozialen Sicherheit garantieren. Es scheint daher schon aus diesen Gründen – auf politische Überlegungen will ich gar nicht eingehen – sinnvoll, das System wie es ist prinzipiell zu erhalten. Die Frage ist nur, läßt sich auch nichts daran ändern? Müssen wir das ständige Weiterwachsen der Abgabenquote für soziale Sicher-

heit akzeptieren? Man sollte, so glaube ich, Gedanken darüber anstellen, ob sich in einem System, das Fürst Bismarck eingeführt hat, das also mehr als hundert Jahre alt ist, nicht zwangsläufig gewisse Änderungen und Korrekturen aufdrängen. Hier kann natürlich kein Reformkatalog präsentiert werden, sondern es sollen nur einige Gedanken zur Diskussion gestellt werden.

Die Lebenserwartung der Menschen steigt. Dennoch haben wir in der Sozialversicherung noch immer das Anfallsalter, das bei der Gründung dieser Einrichtungen in der Pensionsversicherung festgelegt wurde. 60 Jahre bei den Frauen, 65 Jahre bei den Männern. Es scheint mir überlegenswert, inwieweit man den demographischen Entwicklungen Rechnung tragen könnte. Sicherlich gibt es große Unterschiede zwischen Arbeitern und Angestellten. Die Arbeiter scheinen sehr viel stärker belastet zu sein. Sie streben recht häufig die Frührente an, wogegen die Angestellten zu einem erheblichen Teil nach 65 Jahren die Pension in Anspruch nehmen. Natürlich wäre an keine dramatischen Änderungen zu denken. Aber man könnte das heutige System wahrscheinlich noch stärker in der Richtung adaptieren, daß der spätere Austritt aus dem Erwerbsleben attraktiv wird. Eine solche Reform wäre natürlich bis 1985 für den Arbeitsmarkt fatal. Aber man könnte sie danach ins Auge fassen, um so mehr, als man damit auch eine Antwort auf die Frage geben könnte, wie man dem Arbeitsmarkt gegen Ende der achtziger Jahre wieder etwas mehr Arbeitskräfte zuführt.

Eine weitere Eingriffsmöglichkeit scheint mir in der Frage der Witwenpensionen gegeben zu sein, die ich schon zuvor berührt habe. Man hätte meinen können, daß das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs eine Fügung Gottes darstellte und die Möglichkeit eröffnet hätte, diesen Bereich zu sanieren. Leider ist es dazu nicht gekommen. Der Sinn der sozialen Sicherheit besteht ja darin, eine gewisse Altersversorgung zu garantieren, die ein Einkommen sichert, das einen fairen Prozentsatz des Arbeitseinkommens darstellt. Wenn jetzt verheiratete Frauen zwei Renten beziehen, die mehr als 100 % jenes Einkommens ausmachen, das sie während ihrer Berufstätigkeit erzielt haben, dann entspricht das sicherlich nicht dem Sinn der sozialen Sicherheit.

Es gibt eine Reihe von Leuten, die meinen, das sei eben die Prämie dafür, daß Frauen sowohl im Haushalt als auch im Beruf arbeiten. Natürlich ist das eine politische Entscheidung, ob man solche Prämien zahlen will. Wenn man aber der Entwicklung der Belastungsquote hohe Bedeutung beimißt, dann wird man die Gewährung solcher Prämien wohl zur Diskussion stellen müssen.

Auch bei der Krankenversicherung wird man sinnvollerweise

davon ausgehen können, daß eine allgemeine Versicherung gegen Krankheit zweckmäßig ist, und daß man diese Einrichtung im Prinzip nicht in Frage stellen sollte. Andererseits muß man doch ein paar Überlegungen darüber anstellen, wie sich Versicherte angesichts von Leistungen verhalten, die den Charakter meritotischer Güter tragen. Hier gehen die Meinungen weit auseinander. Wenn man die Ärzte heute fragt, ob man eine Krankenscheinge-bühr einheben solle, dann werden sie ein derartiges Ansinnen kategorisch mit dem Hinweis darauf zurückweisen, daß diese die Leute vom Arztbesuch abhalte. Mir fehlen die fachlichen Voraussetzungen, um diese Problematik ernsthaft zu prüfen, aber es gibt Meinungen, die da sagen, wenn man die Leute ununterbrochen auf Krankheiten hinweist, auf die Möglichkeit, zum Arzt zu gehen, würden sie kränker, als wenn sie sich das ernsthaft zu überlegen hätten. Im Bereich der Medikamente hat man ja durch die Einführung einer Gebühr bereits einen Teil der Belastung auf den Versicherten zurückverlagert, möglicherweise könnte man hier noch einige Schritte weiter gehen.

Mit dem Aufwerfen einiger Fragen ist natürlich das Thema Krise des Wohlfahrtsstaates keineswegs ausdiskutiert. Aber wenn ich kurz zusammenfasse, dann komme ich zu dem Schluß, daß der Wohlfahrtsstaat prinzipiell nicht in Frage gestellt wird und auch nicht in Frage gestellt werden kann. Wenn seine erste Säule schwankend geworden ist, dann nicht aus Prinzip, sondern weil das wirtschaftspolitische Instrumentarium den Anforderungen heute einfach nicht gewachsen ist. Die zweite Säule, soziale Sicherheit, scheint mir im Prinzip auch nirgendwo in Frage gestellt zu sein. Aber, ich kann mir vorstellen oder sehe einige Möglichkeiten, da und dort Änderungen herbeizuführen, die eine weitere Expansion der Belastungsquote durch Kosten der sozialen Sicherheit verhindern. Das sind keine dramatischen Änderungen, sondern kleine Korrekturen: wie ich überhaupt als Sozialwissenschaftler glaube, daß in der gesellschaftlichen wie in der ökonomischen Entwicklung nur kleine Schritte denkbar und möglich sind.

DDDr. Klose:

Grundlegung

Die wichtigste Voraussetzung zur Sicherung des Wohlfahrtsstaates ist ein ausreichendes wirtschaftliches Wachstum, das die Erhaltung der Vollbeschäftigung garantiert und die Finanzierung des sozialen Leistungssystems gewährleistet. Eine längere Phase eines Nullwachstums oder sogar eines rückläufigen realen Brutto-sozialprodukts würde auf längere Sicht zu einer Verminderung der sozialen Leistungen – zumindest über eine stärkere Inflation – auf jeden Fall aber auch zu einer größeren Arbeitslosigkeit führen. Eine weitere wichtige Voraussetzung einer Sicherung des Wohlfahrtsstaates ist die Aufrechterhaltung des sozialen Friedens. In Österreich hat das Schlichtungssystem der Sozialpartnerschaft ein hohes Ausmaß an sozialem Frieden sichergestellt. Diese Sozialpartnerschaft ist zu einem integrierenden Bestandteil des politischen Systems schlechthin geworden. Die Erfahrungen aus den Phasen wirtschaftlicher Abschwächung in den Jahren 1967 und 1974/75 haben gezeigt, daß diese Sozialpartnerschaft ihre Ausgleichsfunktion gerade in diesen Zeiten besser erfüllt. Auch die OECD hat in ihrem letzten Österreich-Bericht diese wichtige Funktion der Sozialpartnerschaft sehr stark herausgestellt. Dabei wird vor allem auf die Zusammenhänge einer maßvollen Lohnpolitik und der Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit im Export und Fremdenverkehr hingewiesen.

Neben der Einkommenspolitik haben für die Aufrechterhaltung des wirtschaftlichen Wachstums und einer relativen Geldwertstabilität die Budget- und Währungspolitik maßgebende Bedeutung erlangt. Für die achtziger Jahre zeichnen sich für eine wachstumsfördernde Funktion der Budgetpolitik deutlichere Grenzen als in den siebziger Jahren ab, dies vor allem im Hinblick auf die gegebenen Rückzahlungsverpflichtungen bei der Staats-schuld. Im übrigen kann eine Gefährdung des wirtschaftlichen Wachstums und der Vollbeschäftigung für den Fall eines Anhaltens des gegebenen Passivierungstrends in der Leistungsbilanz eintreten. Die anhaltende Belastungswelle vor allem durch Korrekturen in der Steuer- und Tarifpolitik hat zu einer Verschlechterung der Ertragssituation der meisten Unternehmungen geführt. Vor allem ist die Eigenkapitalbasis bei vielen Unternehmungen

gen zu gering, um längere Phasen rückläufiger Ertragsentwicklung durchstehen zu können, dies vor allem im Hinblick auf das anhaltend hohe Zinsniveau.

Wirtschafts- und sozialpolitische Strategien

Die große Bedeutung der Sozialpartnerschaft für den sozialen Frieden und damit für die Sicherstellung des wirtschaftlichen Wachstums und einer relativen Geldwertstabilität gibt der Fortsetzung der sozialpartnerschaftlichen Kooperation große Bedeutung. Die Sicherung der Sozialpartnerschaft wiederum setzt eine gewisse gleichwertige Position der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen gegenüber der Regierung voraus. Mit der Wiederberufung des Verbändekomitees durch den Finanzminister wurde eine wichtige Voraussetzung dafür geschaffen, daß diese ausgeglichene Verhandlungsbasis möglich sein wird. Für die wirtschaftspolitische Koordination sollte auch die Paritätische Preis-Lohn-Kommission, insbesondere deren wirtschaftspolitische Aussprache, wieder stärker herangezogen werden. Diese hat in den letzten Jahren ihre Funktionsfähigkeit zunehmend verloren.

Strategien zur Sicherung des Wohlfahrtsstaates setzen eine bestmögliche Koordination im Bereich der gesamten Einkommenspolitik voraus, so insbesondere auch bei der zweiten Einkommensverteilung. In der Phase des Null-Wachstums ergibt sich die deutliche Notwendigkeit, das sozialpolitische Instrumentarium des Wohlfahrtsstaates nicht mehr auszuweiten. Die gegenwärtige Auseinandersetzung um das Schicht- und Schwerarbeitergesetz zeigt die Gefahren weiterer Kostenbelastungen nicht nur für die ertragsarmen Unternehmungen auf. Eine Ausweitung des sozialpolitischen Instrumentariums kann nur im Rahmen einer Langzeitkonzeption erfolgen; dies gilt insbesondere für die Arbeitszeitverkürzung und die Lösung allfälliger offener Mitbestimmungsfragen.

Wirtschaftspolitisch gesehen ist eine grundlegende Voraussetzung für eine wirtschaftliche Belebung und Konsolidierung als Grundbedingung der Sicherung des Wohlfahrtsstaates eine möglichstste Kontinuität der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Dies bedingt auch eine Sicherstellung einer ausreichenden Investitionstätigkeit; negative Ankündigungseffekte (neue Steu-

ern, Gebühren, Belastungen anderer Art durch den Ausbau der Sozialgesetzgebung) gefährden die mittel- und längerfristige Investitionsplanung. In diesem Zusammenhang geht es auch um eine Investitionspolitik, die stärker auf die Eigenkapitalbildung ausgerichtet ist, allmählich zu einer größeren Effektivität der Förderung der Fremdmittelfinanzierung kommt und eine weitere Zersplitterung immer neuer Förderungs- und Finanzierungsaktionen möglichst vermeidet. Die Budgetpolitik wird in den nächsten Jahren nur begrenzt zur Belebung der Investitionen bzw. der Inlandsnachfrage beitragen können. Sie muß aber gezielte Schwerpunkte bei der Förderung setzen, insbesondere im Bereich der Forschung und Innovationsförderung. Gezielte Impulse durch verstärkte Innovationen sollen den in Gang befindlichen Umstrukturierungsprozeß im gewerblich-industriellen Bereich beschleunigen; dadurch kann auch allmählich eine Verbesserung der Leistungsbilanzentwicklung erreicht werden. In dieser Phase der Entwicklung kommt es darauf an, die Wechselkurspolitik nicht in dem Sinn zu überfordern, daß sie vorrangig unter dem Gesichtspunkt der Sicherung der Geldwertstabilität eingesetzt wird. Sie ist auch im Sinne des Grundsatzprogrammes der Handelskammerorganisation auf die langfristige Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft und des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts auszurichten. Eine langfristig orientierte Wechselkurspolitik muß in dem Sinn im Einklang mit der Zahlungsbilanzentwicklung, der internationalen Konkurrenzfähigkeit und der Stabilitätspolitik stehen.

Eine Neuorientierung muß auch im Bereich der sozialpolitischen Strategien erfolgen, wenn der Wohlfahrtsstaat langfristig sichergestellt werden soll. Dabei ist der Bedeutung der zumutbaren Eigenleistung und der Eigenvorsorge stärker Rechnung zu tragen. So könnte im Sinne des zitierten Grundsatzprogrammes im Bereich der Gesundheitsversorgung eine angemessene, sozial vertretbare Eigenleistung des einzelnen angestrebt werden. Trotz einer umfassenden Risikogemeinschaft darf der einzelne nicht aus seiner individuellen Verantwortung entlassen werden. Im übrigen erscheint in einer Phase der Abschwächung des wirtschaftlichen Wachstums eine Hinwendung zur qualitativen Sozialpolitik um so mehr notwendig, als sie die Leistungsfähigkeit und die Bereitschaft zur Selbsthilfe fördert. Dazu gehört eine verbesserte Vorsorge für die Umwelt ebenso wie eine stärkere Betonung der Gesundheitsvorsorge, ein Ausbau der Erwachsenenbildung über die Berufsausbildung hinaus, ein Ausbau der Nahversorgung sowie ganz allgemein ein vielseitigeres Freizeitangebot nicht zuletzt

durch gemeinsame Anstrengungen der Gemeinden und der Wirtschaft.

Eine längerfristige wirtschafts- und sozialpolitische Konzeption

Die Sicherung des Wohlfahrtsstaates bedarf langfristiger wirtschafts- und sozialpolitischer Überlegungen. In diesem Zusammenhang wäre es zunächst sinnvoll, auf die Empfehlungen des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen aus dem Jahre 1964 über ein mehrjähriges Budgetkonzept zurückzugreifen. Die Budgetvorschauen haben sich bisher als taugliches Instrument für gewisse mittelfristige Überlegungen erwiesen. Die zunehmenden Schwierigkeiten im Bereich der Budgetpolitik und der Investitionsplanung machen es erforderlich, von der Budgetvorschau allmählich zu einer mittelfristigen Budgetkonzeption überzugehen. Die Erstellung dieser Budgetkonzepte soll wie bisher bei den Budgetvorschauen unter maßgebender Mitwirkung der Sozialpartner erfolgen.

Darüber hinaus wäre es notwendig, auch die Investitionsförderung unter längerfristigen Perspektiven neu zu ordnen. Die bisherige Übung, immer neue Aktionen zu den bisherigen dazuzufügen und damit zu einer weitgehenden Unübersichtlichkeit und Zersplitterung der Investitionsförderung mit einer entsprechenden Verringerung des Förderungseffektes zu kommen, hat sich als unwirksam erwiesen. Wenn auch die gegenwärtige Nachfrage nach geförderten Investitionskrediten im Hinblick auf das hohe Zinsniveau besonders stark ist und daher neue Förderungsmaßnahmen, so auch auf Landesebene, eingeführt werden müssen, um den erforderlichen Kreditbedarf zu verkraftbaren Zinsen zu decken, verspricht diese Politik keine mittel- und längerfristigen Erfolge. In der ständigen Ausweitung des Instrumentes der Haftungsübernahme direkt oder indirekt durch den Bund bzw. die Bundesländer ergeben sich nicht nur enorme Belastungen dieser Gebietskörperschaften, sondern wird auch die Investitionslenkung immer mehr ausgedehnt. Neben diesen ordnungspolitischen Bedenken bestehen aber berechtigte Zweifel, ob diese Haftungshilfen nicht längerfristig gesehen die Risikobereitschaft der Unternehmen vermindern. Eine Neuordnung unter mittel- und längerfristigen Aspekten

verlangt auch die Arbeitsmarktförderung. Hier wird ein Teil der Mittel lediglich zu Stützungsmaßnahmen gegeben, mit denen in wirtschaftliche Schwierigkeiten geratene Unternehmungen für eine bestimmte Zeit am Leben gehalten werden. Längerfristig gesehen erweisen sich gezielte Umschulungsmaßnahmen als sinnvoller, insbesondere wenn sie auch mit einer Mobilitätsförderung in regionaler Hinsicht verbunden sind.

Zusammenfassend ergibt sich, daß eine engere Kooperation der Bundesregierung und der Sozialpartner auf verschiedenen Ebenen notwendig wäre, daß vor allem die wirtschaftspolitische Aussprache als Koordinationsinstanz der Spitzengremien wieder eine erhöhte Funktionsfähigkeit erlangen sollte.

Dr. Veselsky:

So angenehm es ist, im Wohlfahrtsstaat zu leben, so schwierig ist es, ihn zu verstehen oder zu definieren. Jedenfalls wird dahingehend Übereinstimmung bestehen, daß es sich dabei um das sozioökonomische System hochentwickelter westlicher Industriestaaten handelt. Das für die westliche Industrieländer charakteristische Nebeneinander von Privatwirtschaft und Staat wird in diesem Falle eher von der Seite des Staates als Garant sozialer Wohlfahrt betrachtet. Sieht man hingegen das sozioökonomische System westlicher Industriestaaten mehr aus dem Blickwinkel der Privatwirtschaft, so verwendet man in diesem Fall eher den Terminus „Gemischte Wirtschaft“ oder „Soziale Marktwirtschaft“. Beide Begriffe beschreiben dasselbe, jedoch jeweils von einer anderen Seite, das eine Mal vom Sozialen, das andere Mal vom Ökonomischen her.

Abgrenzung tut not, auch in bezug auf den sozialen Wohlfahrtsstaat. Jedenfalls versteht man nicht das sozioökonomische System osteuropäischer-kommunistischer Staaten darunter. Genauso wenig jenes von Entwicklungsländern. Auch im Rahmen der OECD-Staaten entspricht das sozioökonomische System der westeuropäischen Staaten eher dem Konzept des Wohlfahrtsstaates, als dies bei den außereuropäischen OECD-Staaten der Fall ist.

Der Wohlfahrtsstaat heutiger Prägung ist ein Produkt der Nachkriegsgeschichte. Sein Auf- und Ausbau ging Hand in Hand mit ungewöhnlich raschem Wirtschaftswachstum bedingt durch

1. den Wiederaufbaubedarf,
2. kriegswirtschaftlich induzierten technischen Fortschritt,
3. eine neue Weltwirtschaftsordnung basierend auf
 - a) Weltwährungssystem stabiler Wechselkurse (Bretton Woods),
 - b) Weltfreihandel,
4. Entkolonialisierung,
5. New Economics,
6. Internationalismus im Rahmen einer UN-Friedensordnung,
7. freien Zugriff zu billigen Energie- und Rostoffreserven.

Auf der Basis derart bedingten ökonomischen Erfolges wurden kollektive Wohlfahrtseinrichtungen weit über den engeren Bereich der Sozialpolitik hinaus geschaffen. Sie umschließen heute Unterricht und Ausbildung ebenso wie Gesundheitsfürsorge und freien Zugang zu den Struktureinrichtungen des Staates. Der Wohlfahrtsstaat von heute beschränkt sich jedoch nicht bloß auf

derartige Kollektivvorsorgen für den einzelnen, er versucht darüber hinaus die ökonomischen Grundlagen der Gesellschaft in positiver Weise zu gestalten.

Bevor man sich Strategien zur Sicherung des Wohlfahrtsstaates zuwendet, sollte man sich darüber klar werden, daß es sich bei dieser Themenstellung um ein Bekenntnis zum Wohlfahrtsstaat, also zur sozioökonomischen Ordnung westlicher Industriestaaten handelt. Diese sozioökonomische Ordnung, also der Wohlfahrtsstaat, wird gegenwärtig von außen wie auch von innen durch eine Reihe von Faktoren bedroht. Zu den Bedrohungen von außen zählen:

1. die OPEC,
2. das Sozialdumping seitens der Schwellenländer,
3. eine Unterkühlung der West-Ost-Relationen,
4. keine hinreichende internationale Zusammenarbeit.

Von innen wird der Wohlfahrtsstaat bedroht durch:

1. Stagflation,
2. Rückzug aus wirtschaftspolitischer Verantwortung,
3. mangelnden Basiskonsens,
4. Finanzierungskrise von Wohlfahrtseinrichtungen,
5. Effizienzkrise von Wohlfahrtseinrichtungen,
6. Akzeptanzkrise von Wohlfahrtseinrichtungen.

Der Wohlfahrtsstaat als das sozioökonomische System westlicher, vor allem westeuropäischer Industriestaaten wird folglich von krisenhaften Erscheinungen

1. der Weltpolitik,
 2. der Weltwirtschaft,
 3. der Wohlfahrtseinrichtungen
- bedroht.

Ähnlich wie der ökonomische Erfolg der Nachkriegsjahre den sozialen Erfolg ermöglichte, bedroht nunmehr der umschgreifende ökonomische Mißerfolg nicht nur den weiteren sozialen Fortschritt, sondern selbst den Fortbestand bereits bestehender Wohlfahrtseinrichtungen. Aus österreichischer Sicht ist spätestens an dieser Stelle die erste Anmerkung anzubringen. In Österreich verhielt sich die Entwicklung insofern anders, als nach dem Ende des 2. Weltkrieges zunächst ein bedeutender sozialer Standard etabliert wurde und der ökonomische Erfolg sich im späteren Verlauf einstellte. Mißt man den Wohlfahrtsstaat an der Staatsquote und diese wiederum an der „Steuerbelastungsquote“, so stellt man fest, daß Österreich nach 1945 mit der dritthöchsten Steuerbelastungsquote im internationalen Vergleich begann, Ende

der sechziger Jahre auf den 5. Platz zurückfiel und in den siebziger Jahren nur noch den 7. Rang einnimmt. Umgekehrt verhielt es sich hingegen in bezug auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Österreichs. Diese nahm im Laufe der Nachkriegsjahre ständig zu und überschritt in den siebziger Jahren eindeutig westeuropäischen Durchschnitt.

Im Kreise der 23 OECD-Mitgliedstaaten wird Österreich immer mehr als Modellfall betrachtet. Dies insbesondere, weil es früher als andere westliche Industriestaaten, die zu diesem Zeitpunkt wesentlich wohlhabender waren, einen hohen wohlfahrtsstaatlichen Standard erreichte und auch besser als andere Staaten mit den durch Erdölchock und Strukturkrise hervorgerufenen ökonomischen Schwierigkeiten fertig wurde. Dabei sprechen nicht nur die ökonomischen Erfolge für Österreich als Modellfall (in den siebziger Jahren zweiter Platz hinsichtlich Wirtschaftswachstum hinter Japan, zweiter Platz hinsichtlich Vollbeschäftigung hinter Norwegen und dritter Platz hinsichtlich Preisstabilität hinter Schweiz und Bundesrepublik Deutschland), sondern insbesondere auch die Kombination verschiedenster wirtschaftspolitischer Maßnahmen, mit denen diese Erfolge erreicht werden konnten. Bekanntlich empfiehlt die OECD ihren Mitgliedstaaten eindringlich eine Kombination von nachfrage- und angebotspolitischen Maßnahmen einerseits sowie von Einkommenspolitik andererseits. Gerade das machte aber das Wesen der österreichischen Wirtschaftspolitik aus. Die österreichische Wirtschaftspolitik ging nämlich wesentlich früher als die anderer Staaten über nachfragesteuernde Maßnahmen hinaus und wendete sich der Strukturpolitik zu, die heute im Rahmen der OECD unter der Bezeichnung „positive Anpassungspolitik“ als unabdingbares Erfordernis angepriesen wird.

Trotz dieser Erfolgsgeschichte Österreichs steckt die weitere Entwicklung der Weltwirtschaft einerseits und wohlfahrtsstaatlicher Einrichtungen der Welt andererseits auch das künftige österreichische Schicksal ab. Dem Ausbau sozialen Fortschritts wohlfahrtsstaatlicher Einrichtungen sind in einer Welt krisenhafter Entwicklungen enge Grenzen gesetzt. Ähnlich wie es keinen „Sozialismus in einem Staate“ gibt, kann es auch keinen Wohlfahrtsstaat in einem Staate allein geben. Dies umso weniger, je kleiner dieser Staat ist. Selbstverständlich gilt diese Aussage in ganz besonderem Maße für den Kleinstaat Österreich. Österreich hat nur unter an sich günstigen Entwicklungsbedingungen der Weltwirtschaft die Chance, seine Erfolgsgeschichte in ökonomischer und wohlfahrtsstaatlicher Hinsicht fortzuschreiben. Das bedeutet, daß

Österreich in wohlverstandenen Eigeninteresse vielleicht noch wesentlich stärker als andere Staaten daran interessiert sein muß, daß durch internationale Zusammenarbeit die krisenhaften Erscheinungen der Weltwirtschaft überwunden werden.

Gerade als Kleinstaat hat Österreich die Aufgabe und Berechtigung, vor jeder Form einer „Rette-sich-der-kann“-Politik auf Kosten von anderen zu warnen. Dazu zählen nicht nur Handelshemmnisse tarifarischer und nichttarifarischer Art, sondern in zunehmendem Maße auch eine auf den gleichen Effekt hinauslaufende überbordende Exportförderung einerseits und Hochzinspolitik andererseits. Gerade jüngste Entwicklungen zeigen, daß durch Hochzinspolitik führender Industriestaaten ein Stagflationsgleichschritt erzwungen werden kann. Eine Abkoppelung wirtschaftspolitisch erfolgreicher Kleinstaaten vom allgemeinen Stagflationstrend wird jedenfalls immer schwieriger.

In wirtschaftspolitischer Hinsicht war vor einigen Jahren das Bild der „Wachstumslokomotive“, insbesondere für die Bundesrepublik Deutschland, entwickelt worden. Damit wollte man zum Ausdruck bringen, daß die Wirtschaftskapazität unseres westlichen Nachbarstaates ausreichen würde, um eine europäische Wachstumsschwäche überwinden zu helfen. Auf diese Weise sprach man sich damals für eine Abkehr vom Konjunkturgleichschritt aus. Nunmehr bekennt man sich in wirtschaftspolitischer Hinsicht eher zum Gleichschritt. Demgegenüber muß man aber vom Standpunkt der Entwicklung des Wohlfahrtsstaates für die achtziger Jahre sehr wohl die Pfadfinderrolle jener Staaten in den Vordergrund rücken, die über die größten Wachstumschancen verfügen. Je nachdem, ob sich diese Staaten dafür entscheiden, ihre wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen selbst um den Preis erhöhter Lohnnebenkosten auszubauen oder nicht, wird der wohlfahrtsstaatliche Spielraum für Staaten mit geringeren Wachstumschancen größer oder geringer.

Sowohl vom Standpunkt der Wirtschaft als auch von jenem der Wohlfahrtsstaatspolitik für die achtziger Jahre wird es auf ein hohes Maß an internationaler Konzertierung ankommen. Entscheidendes wird davon abhängen, inwieweit die führenden westlichen Industriestaaten der Versuchung widerstehen können, eine Politik der wirtschaftlichen und sozialen Unvernunft zu betreiben. Als eine solche muß jedenfalls aus der Sicht der OECD-Analysen eine Flucht aus wirtschaftspolitischer ebenso wie aus sozialpolitischer Verantwortung gesehen werden. Die durch den Erdölchock hervorgerufene Anpassungskrise kann vom Marktmechanismus umso leichter bewältigt werden, je hilfreicher die staatliche Wirtschaftspolitik künftige Knappheiten durch Incentives bzw. Disin-

centives signalisiert. Die sozialen Folgen der Stagflation wiederum werden umso geringer gehalten werden können, je geringer das Ausmaß der Stagflation selbst sein wird. Ein falsches wohlfahrtsstaatliches Rezept wäre es, bei wachsender Arbeitslosigkeit sinkende Sozial- und Arbeitslosenunterstützungen vorzusehen.

Ebenso wie es unrichtig ist, auf die Krise der Weltwirtschaft mit einem Verzicht auf Wirtschaftspolitik zu reagieren, wäre es völlig verfehlt, auf die Krise des Wohlfahrtsstaates mit einem Verzicht auf diesen antworten zu wollen. Zum Wohlfahrtsstaat der Gegenwart gibt es auch in Zukunft keine vernünftige Alternative. Wer der Meinung ist, daß man den Wohlfahrtsstaat durch eine Wohlstandsgesellschaft ersetzen kann, müßte zunächst Chancengleichheit für alle und damit Verteilungsgerechtigkeit in weit höherem Maße herstellen, als es diese bis heute gibt. In allen internationalen Organisationen, in denen Österreich als Mitglied teilnimmt, nicht zuletzt aber auch im Rahmen der Sozialistischen Internationale und des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften wird es notwendig sein, die besondere Schrittmacherrolle der Staaten mit besonderen Wachstumschancen zum Anlaß zu nehmen, um für internationale Solidarität in Richtung eines weiteren Ausbaus wohlfahrtsstaatlicher Einrichtungen zu wirken. Eine solche Haltung ist umso mehr gerechtfertigt, als auch die Entwicklungsländer auf ihrer Suche nach einer neuen funktionsfähigeren und gerechteren Weltwirtschaftsordnung den wohlfahrtsstaatlichen Errungenschaften westlicher Industriestaaten hohe Beachtung schenken. Zugleich muß eine der wichtigsten entwicklungspolitischen Bemühungen Österreichs dahin gehen, in Entwicklung begriffene Gesellschaften auch das „Gewußt-Wie“ zum Aufbau von Gewerkschaften und Arbeiterbewegungen zu vermitteln. Darin sehe ich eine der vornehmsten Aufgaben auch des ÖGB im Hinblick auf Entwicklungskooperation. Je erfolgreicher derartige Bemühungen sein werden, umso eher wird auch den arbeitenden Menschen in den Schwellenländern geholfen und Sozialdumping zum Nachteil der alten Industriestaaten verhindert werden können. Je erfolgreicher die Bemühungen der Entwicklungsländer in Richtung der Einhaltung des Codex des Wohlverhaltens durch transnationale Unternehmungen unterstützt werden können, umso eher werden wohlfahrtsstaatliche Einrichtungen in traditionellen Industriestaaten unangetastet bleiben können.

Zur Sicherung des Wohlfahrtsstaates wird in internationaler Sicht eine ganze Reihe konzertierter Maßnahmen und Bemühungen notwendig werden. Ohne die damit verbundenen Schwierigkeiten zu unterschätzen, muß dennoch die absolute Notwendigkeit

derartiger Bemühungen unterstrichen werden, da ansonsten aus einer Reihe internationaler Sachzwänge die Demontage des Wohlfahrtsstaates ihren Lauf nehmen würde. Über die Charta der Menschenrechte und Grundrechte hinaus müßte auch eine solche der wohlfahrtsstaatlichen Grundverpflichtungen jedes einzelnen UN-Mitgliedslandes festgelegt werden. Nicht zuletzt im Interesse der Menschen in den Entwicklungsländern sollte der Freihandel auf den Waren- und Dienstleistungsverkehr zwischen solchen Staaten beschränkt verstanden werden, die sich zu einem wohlfahrtsstaatlichen Minimalkonsens bekennen.

Jedem einzelnen Staat und damit auch Österreich stellt sich die Aufgabe, zur Sicherung des Wohlfahrtsstaates im eigenen Wirkungsbereich eine Reihe von Maßnahmen zu setzen. Zunächst kommt es darauf an, durch eine möglichst erfolgreiche Wirtschaftspolitik eine tragfähige Basis zur Sicherung der Errungenschaften des Wohlfahrtsstaates zu schaffen. Nur eine funktionierende Wirtschaft ermöglicht die Chance qualitativen Wachstums, und nur bei Vollbeschäftigung ist jene Breite der Wohlstandsteilhabung gesichert, die den Wohlfahrtsstaat österreichischer Prägung charakterisiert. Die Regierungspartei bekennt sich in Österreich in ihrem neuen Wirtschaftsprogramm uneingeschränkt zu dieser doppelten Zielsetzung. Sie bekennt sich ebenso dazu, die Mitbestimmung weiter auszudehnen und für möglichst menschenwürdige Arbeitsplätze zu sorgen. All dies zielt auf eine weitere „Vermenschlichung der Wirtschaft“ als Basis weiterer wohlfahrtsstaatlicher Bemühungen ab.

Eine weitere Strategie zur Sicherung des Wohlfahrtsstaates muß darauf gerichtet sein, die wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen möglichst effizient zu gestalten. Diese Aussage bezieht sich sowohl auf die Notwendigkeit einer möglichst sparsamen Sozialverwaltung im weitesten Sinne des Wortes wie darauf, daß Wohlfahrtsleistungen möglichst gezielt erfolgen sollten. Das Effizienzkriterium für sämtliche Leistungen des Wohlfahrtsstaates gewinnt gerade angesichts der vor uns liegenden Wachstumsschwäche der gesamten westlichen Wirtschaft an großer Aktualität. Einem gegebenen und nicht beliebig vermehrbaren Ausgabevolumen für Zwecke der sozialen Wohlfahrt kann zweifelsohne durch kostensparenden Mitteleinsatz einerseits und auf Milderung echter sozialer Erschwernisse abzielende Vergabe ein unvergleichlich höherer Wohlfahrtseffekt erzielt werden. Als Beispiel in dieser Richtung kann in diesem Zusammenhang der Übergang von steuerlicher Begünstigung auf direkte Förderung im Rahmen der Familienpolitik angeführt werden. Diese Maßnahme war nicht nur verteilungspolitisch richtig, sie brachte auch bei gleichem Mitteleinsatz einen höheren wohlfahrtsstaatlichen Effekt.

Ein weiteres: Je erfolgreicher die Wirtschaftspolitik beispielsweise bei der Sicherung der Vollbeschäftigung ist, umso weniger muß im Rahmen der sozialen Wohlfahrt für Arbeitslosenunterstützung aufgewendet werden und umso mehr bleibt bei gleichem wohlfahrtsstaatlichem Ausgabevolumen für echte Wohlfahrtsverbesserungen übrig. Die Stagflationserfahrungen jener westlichen Industriestaaten während der siebziger Jahre, in denen man versuchte, vollbeschäftigungspolitische Mehrausgaben zu vermeiden, lehren, daß letztlich Mehrausgaben für Arbeitslosenunterstützungen in noch größerem Ausmaß erforderlich wurden. In der Tat hat eine Reihe von westlichen Industriestaaten nach dem Erdölchock ein sprunghaftes Ansteigen der Ausgaben für soziale Wohlfahrt zu verzeichnen, und zwar vor allem in Verbindung mit Mehrausgaben für Arbeitslosenunterstützung, ohne damit mehr soziale Wohlfahrt erreicht zu haben.

Zur Sicherung des Wohlfahrtsstaates ist nicht nur eine derartige Strategie absoluter Effizienz wohlfahrtsstaatlicher Einrichtungen unbedingt nötig, sondern es wird ganz entscheidend auch darauf ankommen, den Menschen ein entsprechendes Verständnis für die Funktionsweise der einzelnen wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen zu vermitteln. Wohlfahrtsstaatliche Einrichtungen werden mit anderen Worten, sollen sie auch in Zukunft Erfolg bringen, nicht nur effizient, sondern auch transparent, also für die Öffentlichkeit durchsichtig sein müssen. Es wird in Zukunft mit anderen Worten nicht mehr genügen, die Sozialeinrichtungen zu administrieren, man wird sie sehr viel mehr auch immer leistungsfähiger, menschengerechter und bürgernäher gestalten müssen.

Im Ausland werden gegenwärtig in gleichem Maße Diskussionen über eine mögliche und notwendige Demonetarisierung und Deprofessionalisierung von wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen und Diensten diskutiert. Ebenso wächst weltweit die Bereitschaft, bestehende wohlfahrtsstaatliche Einrichtungen auf ihre gesellschaftspolitische Zweckmäßigkeit hin zu hinterfragen. Alle diese Tendenzen ebenso wie die bereits weit verbreitete Demontage wohlfahrtsstaatlicher Einrichtungen aus Gründen sogenannter „ökonomischer Sachzwänge“ haben bisher auf Österreich erst kaum übergreifen. Dennoch scheint auch für Österreich schon heute festzustehen, daß eine Sicherung des Wohlfahrtsstaates die Bereitschaft erfordern wird, bestehende wohlfahrtsstaatliche Einrichtungen neu zu überdenken. Dieses Neuüberdenken wird jedenfalls die Enttabuisierung von Bestehendem erfordern, ebenso wie eine noch zu entwickelnde „integrierte Gesellschaftspolitik“, wie sie von der OECD den Mitgliedstaaten neuerdings nahegelegt wird.

Schlußbemerkungen

Dr. Heinz Kienzl

Generaldirektor der Oesterreichischen Nationalbank

Karl Popper hat in seinem Buch „Die offene Gesellschaft“ festgestellt, daß der Wohlfahrtsstaat die größte Erfindung der Menschheit sei. Wer nicht so weit gehen will, wird zugeben, daß der Wohlfahrtsstaat westeuropäischer Prägung sicherlich den anderen Staatssystemen überlegen ist, ob man nun zum Vergleich die Staaten des Ostblocks oder die Entwicklungsländer heranzieht, man möge sie sozialistisch oder nichtsozialistisch nennen, oder ob man die frühkapitalistischen, spätkapitalistischen Staaten usw. hernimmt. Ich glaube also, daß Poppers Feststellung im Grunde richtig ist.

Wenn man sich freilich die westeuropäischen Staaten jetzt anschaut, fallen einem die letzten Verse aus „Des Sängers Fluch“ von Uhland ein, die da lauten:

„Nur eine hohe Säule zeugt von verschwundner Pracht;
auch diese, schon geborsten, kann stürzen über Nacht.“

Diese letzte Säule scheint mir in der Gegenwart Österreich zu sein, denn ich habe vor nicht allzu langer Zeit die Niederlande besucht, war in der Bundesrepublik, war in Belgien, und überall ist das Bild überaus bedrückend. Die Zahlen dazu sind in den Referaten und in der Diskussion genannt worden: Die Arbeitslosigkeit in Westeuropa ist von 1970 bis zur Gegenwart enorm (durchschnittlich etwa von 2 auf 7%) gestiegen und wird sich weiter erhöhen. Und wenn man sich dazu bekennt, daß die Vollbeschäftigung den harten Kern des Wohlfahrtsstaates ausmacht, dann muß man – nicht nur bezüglich der gegenwärtigen Position Österreichs, sondern auch im Hinblick auf die Bedrohungen dieser Position – zu dem von mir eben genannten Schluß kommen.

Die ökonomischen Faktoren, die den Wohlfahrtsstaat in seinem Kern bedrohen, wurden bei dieser Tagung gründlich analy-

siert, ebenso wie die dem Wohlfahrtsstaat entspringenden Selbstzerstörungstendenzen, auf die ich hier erneut eingehen möchte.

Der Wohlfahrtsstaat hat – so scheint mir – seine Bürger, so vor allem die junge Generation, in einem hohen Maße verweichlicht. Das hat sich schon vor einigen Jahren gezeigt, als die Thesen des Club of Rome von vielen akzeptiert wurden. Damals wurde etwas als gegeben hingenommen, was – wie sich jetzt immer deutlicher zeigt – gar nicht gegeben sein muß. Und übersehen wurde, daß es nicht nur Wachstumsraten, sondern auch Schrumpfungsraten gibt: Wir kämpfen heute darum, einen sich verstärkenden Schrumpfungsprozeß in den Griff zu bekommen, von dem niemand sagen kann, wo er enden würde.

Wie ich glaube, wurden Einstellungen und Weltanschauung in den Wohlfahrtsstaaten durch eine lange Phase des materiellen Wohlbefindens geprägt, was leider dazu geführt hat, daß junge Intellektuelle nicht mehr bereit sind, die Probleme mit dem erforderlichen Engagement anzugehen. Wenn man – so wie ich – jahrzehntelang in der Wirtschaftspolitik tätig war, erscheinen einem die Probleme von heute unvergleichlich kleiner als jene der späten vierziger und frühen fünfziger Jahre. Damals allerdings hatte eine große Bereitschaft und ein entschiedener Wille bestanden, mit den Problemen – wie auch immer – fertig zu werden: und zwar durch den bedeutenden Einsatz jedes einzelnen.

Und das scheint mir überhaupt ein Grundproblem des Wohlfahrtsstaates zu sein:

Er kann nur existieren, wenn er auf einer gesunden wirtschaftlichen Basis steht; und diese Basis kann nur erhalten bleiben, wenn ein entsprechendes Wirtschaftswachstum zustande gebracht wird.

Ein solches kann es aber nur geben, wenn auch der Wille besteht, es zustande zu bringen. Wenn man somit Wachstum nur halbherzig anpeilt und gleichzeitig von Zweifeln angekränkt ist, ob es nicht vielleicht etwas ganz Verkehrtes ist und wir uns daher umorientieren sollten, dann wird es auch kein Wachstum geben; vielmehr wird die Schrumpfung schon programmiert sein.

Eine wesentliche Voraussetzung, um den Problemen wirksam begegnen zu können, scheint mir in der Herbeiführung eines nationalen Konsenses zu liegen, wie er in einigen westeuropäischen Ländern offenbar gefehlt hat. Ansätze zu einem solchen Konsensverhalten gibt es in Österreich bekanntlich im Bereiche der Einkommenspolitik. Die gegenwärtige wirtschaftspolitische Diskussion, die mit den Arbeiten am Wirtschaftsprogramm der Regierungspartei begonnen hat und in die nach und nach alle politischen Gruppen eingetreten sind, könnte – wie ich hoffe – einen

gesamtösterreichischen Konsens für einen neuen Weg, eine Umorientierung, ergeben. Eine solche Umorientierung könnte meines Erachtens nur so aussehen, daß man im Sinne einer wirtschaftspolitischen Nostalgievolle wieder auf die Einstellungen zurückgreift, die in den fünfziger und sechziger Jahren existiert haben. Dazu gehören die Wiederbelebung der Wirtschaftspartnerschaft und die Beendigung der überbordenden „Politikasterei“ – so hätte sie Schopenhauer genannt –, die jetzt seit mindestens einem Jahr die einen amüsiert, die anderen verärgert und die Massen der Bevölkerung – so die Meinungsumfragen – bereits langweilt.

Zum Abschluß möchte ich feststellen, daß unserem Anliegen als Nationalbank, einer Verbesserung der Leistungsbilanz, natürlich nur durch ein gesamtwirtschaftliches und gesamtsstaatliches Neubesinnen wirksam Rechnung getragen werden kann. Wir werden das Problem nicht durch protektionistische Maßnahmen lösen können und werden durch Konjunktуреinbremsung höchstens kurze Atempausen gewinnen, vielleicht auch leichte Verbesserungen unserer internationalen Schuldnerposition erwirken können.

Eine Dauerlösung des Problems wird dagegen nur in einer Vorwärtsstrategie, die sich auf weitere Industrialisierung und Erhöhung der Leistungsfähigkeit stützt, zu finden sein. Schaffen werden wir es nur, wenn wir bereit sind, mehr zu leisten, mehr zu arbeiten, unsere Phantasie mehr anzustrengen und auch mehr zu kooperieren.

Die Vortragenden

Felix Butschek, 1932 in Brünn geboren, Studien an den Universitäten Graz und Wien. 1955 Bundesministerium für soziale Verwaltung, 1962 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung. Dort betreute er seit seinem Eintritt die Sachgebiete Arbeitsmarkt, Regionalwirtschaft und Sozialpolitik. 1973 wurde er in den Leitungsstab des Hauses aufgenommen. 1980 habilitierte er sich für historische Ökonometrie. Publikationen: *EWG und die Folgen* (Hrsg.), Wien 1966; *Die regionale Dynamik der österreichischen Wirtschaft* (mit H. Seidel und A. Kausel), Wien 1966; *Ökonomische Aspekte der Arbeitsmarktpolitik* (Hrsg.), Wien 1975; *Die österreichische Wirtschaft zwischen 1938 und 1945*, Wien 1978; *Ist Arbeitslosigkeit unvermeidlich?* (Hrsg. mit H. Seidel), Wien 1979; *Vollbeschäftigung in der Krise – die österreichische Erfahrung 1974 bis 1979*, Wien 1981.

Ernst Gehmacher, geboren 1926, Studien der Landwirtschaft, Soziologie und Psychologie in Wien, Diplomingenieur. 1957 bis 1962 wissenschaftlicher Redakteur der „Arbeiter-Zeitung“, 1963 bis 1965 wissenschaftlicher Konsulent der europäischen Zweigstelle der General Teaching Corporation. Seit 1965 wissenschaftlicher Mitarbeiter, seit 1968 stellvertretender Leiter und seit 1976 Geschäftsführer des Instituts für empirische Sozialforschung. Lehrbeauftragter für Psychologie, Soziologie und Langfristplanung an der Technischen Universität Wien und Präsident der Österreichischen Studiengesellschaft für Bauernfragen. Publikationen: *So leben wir morgen*, Österreich 1985, Wien 1976; *Adieu, Ihr Städte*, *Optimale Welt*, *Der Mut zu einer Wissenschaft von den Zielen*, München 1977; *Plädoyer für die Vernunft*, *Plädoyer für aufgeklärte Planung*, München 1974; *Kulturlandschaft Österreich*, *Kultur und Gegenkultur*, Wien 1977; *Die Diener des Staates*, *Die Beamten im sozialen Wandel*, Wien 1977; *Das politische System Österreichs*, *Faktoren des Wählerverhaltens*, Wien 1974; *Psychologie und Soziologie der Umweltplanung*, Freiburg 1973; *Methoden der Prognostik*, Freiburg 1971; *Lebens-Management*, Stuttgart 1975.

Nicholas Kaldor, geboren 1908, erhielt 1974 den Titel Lord auf Lebenszeit, F.B.A. (Fellow of the British Academy), Mitglied des Gelehrtenkollegiums am King's College (Cambridge), Ehrenmitglied des Gelehrtenkollegiums der London School of Economics. Ausbildung: Gymnasium in Budapest, Studium an der London

School of Economics; M. A., B. Sc., Dr. h. c. (Dijon). Akademische Tätigkeiten: Lektor, Dozent und Professor für Nationalökonomie an der Universität Cambridge (1949–1975). Andere zurückliegende Funktionen: 1932–1947 Assistent und Dozent an der London School of Economics, 1947–1949 Direktor der Forschungs- und Planungsabteilung der ECE, 1950–1955 Mitglied der Königlichen Kommission für Gewinn- und Einkommensteuern, 1956 Untersuchung über Steuerreform in Indien, 1960 Untersuchung über Besteuerung in Mexiko, 1961 Wirtschaftsberater der Regierung Ghanas, 1961 Finanzberater der Regierung von British Guayana, 1962 Berater der Regierung der Türkei, 1963 Berater der Zentralbank von Australien, 1964–1968 und 1974–1976 Sonderberater des britischen Schatzkanzlers. Zahlreiche Publikationen zu den Themen Konsumsteuern, Wert- und Verteilungstheorie, Wirtschaftsstabilität und Wachstum, Entwicklungstheorien, Wirtschaftspolitik und Aufsätze zu anderen wirtschaftstheoretischen Fragen.

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 Wirtschaftsbeirates 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, 1971 Vorsitzender der Kontrollkommission des Österreichischen Gewerkschaftsbundes, 1973 Generaldirektor der Oesterreichischen Nationalbank, 1981 Vorsitzender der Arbeitsgruppe „Leistungsbilanz“ der Wirtschaftskommission der SPÖ. 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 1972; *Gesellschaft am Wendepunkt*, Wien 1975.

Alfred Klose, geboren 1928, Studien der Rechtswissenschaften, Staatswissenschaften und Philosophie. Seit 1952 in der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft tätig, seit 1964 Leiter der Wirtschaftspolitischen Abteilung, Mitglied des Beirates für Wirt-

schafts- und Sozialfragen, seit 1976 Universitätsdozent für Gesellschaftspolitik und politische Theorie, Titel Außerordentlicher Universitätsprofessor. Publikationen: Hrsg. des Katholischen Soziallexikons und anderer sozialwissenschaftlicher Werke, Autor mehrerer Bücher (Wohnungswirtschaft in Österreich, Ein Weg zur Sozialpartnerschaft, Kommunalpolitik als Gesellschaftspolitik), zahlreiche Beiträge in Sammelwerken und Artikel in Zeitschriften.

Stephan Koren, geboren 1919, Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität Wien. Ab 1945 Mitarbeiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung. 1964 Habilitation für das Fach Wirtschaftspolitik an der Universität Wien. 1965 3. Lehrkanzel für Nationalökonomie an der Universität Innsbruck. 1967 Staatssekretär für Wirtschaftsfragen. 1968 Finanzminister, ordentlicher Professor für Volkswirtschaftslehre und Weltwirtschaftslehre an der Hochschule für Welthandel in Wien. 1970 Abgeordneter zum Nationalrat, Obmann des Parlamentsklubs der Österreichischen Volkspartei. Seit 1978 Präsident der Österreichischen Nationalbank. Publikationen: Der Betriebszensus in der Wirtschaftsstatistik (in: Die erste Bestandsaufnahme der österreichischen Wirtschaft), Wien 1956; Die österreichische Erdölwirtschaft (10. Sonderheft des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung), Wien 1957; Österreichs Industrie und der europäische Markt (Hrsg.: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung), Wien 1957, 1958; Struktur und Nutzung der Energiequellen Österreichs (in: Österreichs Wirtschaftsstruktur, gestern, heute, morgen), Berlin 1961; Die Industrialisierung Österreichs – vom Protektionismus zur Integration (in: Österreichs Wirtschaftsstruktur, gestern, heute, morgen), Berlin 1961; Sozialisierungsideologie und Verstaatlichungsrealität in Österreich (in: Die Verstaatlichung in Österreich), Berlin 1964; Zur Problematik der Wohnungspolitik in Österreich (in: Wiener Studien zur Wirtschafts- und Sozialpolitik), Wien 1965; Der Koren-Plan, Wien 1968; Strukturpolitische Schwerpunkte der österreichischen Wirtschaftspolitik (in: Die Zukunft des Mittelstandes), 1969.

Friedrich Levčík, geboren 1915, Studien an der Karlsuniversität und an der Tschechoslowakischen Akademie der Wissenschaften, Prag, 1949 Dr. jur., 1963 Dr. oec. soc. Ab 1967 internationaler Beamter für Volkswirtschaftsangelegenheiten des Internationalen Arbeitsamtes (Economic Branch), ab 1968 Sektionschef der UNO-Wirtschaftskommission für Europa (Division für allgemeine Wirtschaftsanalysen), Genf. Ab 1972 wissenschaftlicher Leiter,

seit 1978 Direktor des Wiener Institutes für Internationale Wirtschaftsvergleiche, seit 1980 Honorarprofessor an der Universität Wien. Autor bzw. Mitautor verschiedener Bücher und Schriften über Wirtschaftsprobleme der RGW-Länder und der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen. Publikationen: Kredite des Westens und Österreichs an Osteuropa und die UdSSR (gemeinsam mit J. Stankovsky, in: Monatsberichte des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung), Wien 1977; Industrielle Kooperation zwischen Ost und West (gemeinsam mit J. Stankovsky, in: Studien über Wirtschafts- und Systemvergleiche), Wien-New York 1977, London 1979; East-West Trade and CMEA Indebtedness in the Seventies and Eighties (gemeinsam mit anderen, in: Perspektiven – Berichte – Analysen der Zentralsparkasse und Kommérialbank), Wien 1979 und 1980; Die Wirtschaft der RGW-Länder an der Jahreswende 1979/80 (gemeinsam mit B. Askanas, in: Monatsberichte des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung), Wien 1980.

Eduard März, geboren 1908, Studien an der Hochschule für Welthandel, an der Universität Wien und an der Harvard-Universität. 1947 Professor für Nationalökonomie an der University of Massachusetts, 1948 Berufung an das Union College, Schenectady, New York. Von 1951 bis 1953 lehrte er an der Hofstra University, New York. Nach Österreich zurückgekehrt, Konsulent des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung. Ab 1956 Leiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien. 1966 Berufung zur OECD (Manpower Division), Paris. 1968 Honorarprofessor an der Hochschule für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Linz, 1971 Gastprofessor für Wirtschaftsgeschichte an der Universität Salzburg. Seit 1974 Lehrbeauftragter für Wirtschaftsgeschichte an der Universität Wien und Konsulent der Creditanstalt-Bankverein. Mitarbeiter mehrerer wissenschaftlicher Zeitschriften. Publikationen: Die Marxsche Wirtschaftslehre im Widerstreit der Meinungen, Wien 1958; Bestandsaufnahme Österreich 1945–1961: „Wirtschaftswunder Österreich“, Wien 1963; Österreichs Wirtschaft zwischen Ost und West, Wien 1965; Zur politischen Ökonomie des Neo-Kapitalismus, Frankfurt 1966; Sozialistische oder reformistische Wirtschaftspolitik? (in: Kritik der politischen Ökonomie heute, 100 Jahre „Kapital“), Frankfurt 1968; Die Klassenstruktur der zweiten Österreichischen Republik (in: Probleme der österreichischen Politik, Band 1), Wien 1968; Klasse, Klassenstruktur und Klassenkampf, eine marxistische Analyse (in: Festschrift für Otto

Brenner), Frankfurt 1968; Technisch-wissenschaftlicher Fortschritt und sozialer Wandel (in: Gesellschaftspolitik im Aufbruch), 1969; Währung und Banken in Österreich, 1848–1918 (gemeinsam mit K. Socher, in: Geschichte der Habsburger-Monarchie 1848–1918, hrsg. von A. Wandruszka, Österreichische Akademie der Wissenschaften) Wien 1973; Klassengesellschaft und Pluralistische Gesellschaft (in: Festschrift für K. R. Stadler), Wien 1974; Internationale Aspekte der Arbeitsmarktpolitik (in: Die ökonomischen Aspekte der Arbeitsmarktpolitik), Wien 1975; Zur neueren Diskussion der Imperialismustheorie (in: Beiträge zur Diskussion und Kritik der neoklassischen Ökonomie, Festschrift für Rothschild und Steindl), Berlin-Heidelberg 1979; Einführung in die Marxsche Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, Wien 1977; Das Wirtschaftswachstum in Deutschland und Österreich von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zum Ersten Weltkrieg (in: Schröder und Spree, Historische Konjunkturforschung), Stuttgart 1980; Schumpeter und Marx (in: Wirtschaft und Gesellschaft), Wien 1980.

Zdenek Mlynar, geboren 1930 in Böhmen, Jusstudium an der Lomonosow-Staatsuniversität in Moskau, 1956–1968 im Institut für Staat und Recht der CS-Akademie der Wissenschaften in Prag, seit 1961 als Leiter der Abteilung für allgemeine Staatstheorie, Politologie. Seit 1966 auch Leiter eines interdisziplinären Forschungsteams der Akademie der Wissenschaften für Studium der Entwicklungsmöglichkeiten des politischen Systems der CSSR. Autor des politischen Teils des „Aktionsprogramms“ der Dubček-Führung der KPTsch, während des „Prager Frühlings“ Sekretär des Zentralkomitees der KPTsch bis November 1968. Seit 1969 aus politischen Gründen Verbot der wissenschaftlichen Tätigkeit, 1970 aus der KPTsch ausgeschlossen. Bis 1977 im Nationalmuseum in Prag, nach der „Charta 77“ als einer der Initiatoren gekündigt, unter sg. Hausarrest gestellt, im Juni 1977 emigriert nach Österreich. 1963 ordentlicher Habil. Dozent der Rechtsfakultät der Karlsuniversität in Prag, Lehrstuhl für allgemeine Staats- und Rechtstheorie, z. Z. Gastprofessor an der Universität Bremen im Fachbereich der Politologie. Publikationen: Autor von 4 politologischen Büchern und Mitautor von weiteren 8 Büchern, veröffentlicht in der CSSR bis 1968; – zirka 30 Studien und Artikel in den Fachzeitschriften. Alle Schriften beschäftigen sich mit der Problematik des politischen Systems sowjetischen Typs. Im Ausland wurden bisher zwei Bücher veröffentlicht: Praga – questione aperta, Bari 1977, und Nachtfrost, Frankfurt 1978. Zur Zeit bearbeitet der Autor eine politologische Monographie unter dem Titel „Das sowjetische Machtsystem“.

Thomas Novotny, geboren 1937, Studium der Naturwissenschaften (Chemie), sodann Jusstudium. 1958–1959 Studienaufenthalt in Amerika (Bachelor of Arts in Geschichte), 1960 Promotion zum Doktor beider Rechte. 1961 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, 1962 Studium an der Sorbonne (regionale Wirtschaftsplanung), 1962 Eintritt in das Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, 1964–1969 Konsul und Stellvertretender Leiter des Österreichischen Informationsdienstes in New York, 1970–1975 Kabinett des Bundeskanzlers, 1975–1978 Botschaftsrat an der Österreichischen Botschaft Kairo, ab 1978 Österreichischer Generalkonsul in New York.

Richard Rose, geboren 1933 in St. Louis, Missouri, USA. Ausbildung: Johns Hopkins University, London School of Economics und Oxford University, B. A., Dr. phil. Berufliche Tätigkeiten: Seit 1966 Professor für politische Wissenschaften an der University of Strathclyde sowie seit 1976 Direktor des Center for Study of Public Policy. Andere (z. T. zurückliegende) Funktionen: 1961–1966 Vortragender an der University of Manchester; 1967 Direktor ISSC Europ. Summer School, 1973 Sekretär des Cttee on Political Sociology, 1970 Gründungsmitglied Europ. Consortium für Political Research, 1971–1975 Mitglied der Fulbright Commission; Forschungsaufenthalte an der Stanford-University, an der Guggenheim Foundation, dem Woodrow Wilson International Center in Washington D.C., an der Brookings-Institution und am American Enterprise Institute; 1977–1978 Gastprofessor am European University Institute Florenz, Mitglied zahlreicher Organisationen und Konsulent der OECD. Zahlreiche Publikationen, u. a. auf dem Gebiet der Politik, des Parteiensystems und des Wählerverhaltens.

Herbert Salcher, geboren 1929, Studien der Rechts- und Staatswissenschaften, 1955 Promotion, 1979 Ehrenszenator der Universität Innsbruck. Ab 1950 Angestellter der Tiroler Gebietskrankenkasse für Arbeiter und Angestellte in Innsbruck, ab 1955 Leiter der Rechtsabteilung ab 1962 Direktor-Stellvertreter. 1960–1969 Mitglied des Innsbrucker Gemeinderates, 1970–1979 2. Landeshauptmann-Stellvertreter von Tirol, seit 1969 Landesparteiobmann der SPÖ Tirol und Mitglied des Erweiterten Bundesparteipräsidiums der SPÖ, ab 1979 Bundesminister für Gesundheit und Umweltschutz, seit 1981 Bundesminister für Finanzen.

Ernst Eugen Veselsky, geboren 1932, 1956 Promotion zum Doktor der Rechte (Universität Wien), staatswissenschaftliche und

wirtschaftswissenschaftliche Studien an der Universität Wien. 1956–1959 Referent in der wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien, Spezialisierung auf Finanzpolitik; 1959–1963 Leiter der volkswirtschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Vorarlberg, 1963 bis dato: leitender Sekretär der Arbeiterkammer Wien, 1965–1970 Geschäftsführer des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen, 1969–1970 Generalrat der Oesterreichischen Nationalbank, 1970–1977 Staatssekretär im Bundeskanzleramt. Mitglied des Nationalrates seit 31. März 1970, Wirtschaftssprecher der SPÖ. Publikationen: u. a. Vom Saldenfetischismus zu rationaler Finanzpolitik (in: Zeitschrift für Konjunkturpolitik, Berlin 1968); Wirtschaftswunder ohne Wirtschaftspolitik (in: Zeitschrift für Konjunkturpolitik, Berlin 1967; sowie in American Economic Abstract); Möglichkeiten und Probleme mittelfristiger Finanzplanung in Österreich (in: Schriftenreihe der GZ, Wien 1970); The Changing Determinants for Future Social Policies (OECD, Paris 1980); Österreich 1985, Wien 1976.