Ausweg aus der Krise

Wege der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE TAGUNG 1983
DER OESTERREICHISCHEN NATIONALBANK

Ausweg aus der Krise

Wege der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik

Verleger, Herausgeber und Hersteller:
Oesterreichische Nationalbank, Wien

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

Wien 1983
DVR 0031577, DVR 0030732

Volkswirtschaftliche
Tagung
der
Oesterreichischen Nationalbank

25. und 26. Mai 1983

Inhaltsverzeichnis

Heinz Kienzl
Einleitung 7

Manfred Wegner
Die internationale Wirtschaftskrise 11

Norbert Walter
Bekämpfung der Krise durch Anpassung 31

Wolfgang Roth
Bekämpfung der Krise durch Expansion 41

Stephan Koren, Jacques De Groote, Tamas Bacskai, Jack D. Guenther
Die internationale Finanzkrise 49
Podiumsgespräch

Lawrence Klein, Hendrik S. Houthakker
Sind die USA bereit und in der Lage, einen Beitrag zur internationalen Krisenüberwindung zu leisten? 99
Podiumsgespräch

Herbert Salcher
Beitrag des Budgets zur Bekämpfung der Krise 111

Ferdinand Lacina
Beitrag der nichtmonetären Wirtschaft zur Krisenbewältigung 119

Heinz Kienzl
Schlußbemerkungen 133

Die Vortragenden 137
Beruflicher Werdegang, Funktionen, Publikationen

Einleitung

Dr. Heinz Kienzl

Generaldirektor der Oesterreichischen Nationalbank

Die Oesterreichische Nationalbank hat sich die Aufgabe gestellt, bei ihrer Volkswirtschaftlichen Tagung aktuelle Probleme nicht nur zu diskutieren, sondern auch Lösungsansätze zu erarbeiten. Da es gegenwärtig nicht nur in Österreich, sondern weltweit kein dringenderes Thema als das einer Auswegsuche aus der Krise gibt, lag es nahe, daß wir uns dieses Problems annehmen wollten, ja annehmen mußten. Dazu kommt, daß in Österreich eine innenpolitische Ära zu Ende gegangen ist. Die Strukturen sind zwar stark und leistungsfähig, aber angesichts der Schwierigkeiten, die von der internationalen Wirtschaftsentwicklung auf unser Land überzugreifen drohen, ja zum Teil schon übergegriffen haben, besteht die Gefahr, daß sich Orientierungslosigkeit und – noch schlimmer – Mutlosigkeit auszubreiten beginnen.

Österreich konnte sich in den siebziger Jahren in den vielfältigen Krisensituationen verhältnismäßig gut behaupten. Es gab ja nicht nur nach dem Ölschock die Wachstumskrise, sondern vorher schon etwas wirtschaftsgeschichtlich Einmaliges, eine weltweite Inflation. Ihr folgte eine Stagnation, die man durchaus als Stabilisierungskrise interpretieren kann. Angesichts systemimmanenter Krisen ist mit einem baldigen Aufschwung kaum zu rechnen. Wir sehen die Defekte des europäi-

schen Wohlfahrtsstaates, die Schwäche der Sowjetökonomie und der Wirtschaft der neuindustrialisierten Staaten – mit einem fast nach einem Kosewort klingenden Ausdruck „NIC'S" genannt – und nicht zuletzt eine Krise des marktwirtschaftlich kapitalistischen Systems am nordamerikanischen Kontinent. Sie ist gekennzeichnet durch steigende Arbeitslosigkeit, die Schrumpfung traditioneller Industrien, wie der Stahlindustrie, der Autoindustrie, und im Grunde genommen auch durch eine wirtschaftspolitische Orientierungslosigkeit.

Diese wirtschaftspolitische Orientierungslosigkeit beherrscht alle Wirtschaftssysteme. Ein neuer Keynes ist noch nicht erschienen, die gegenwärtige Krise hat noch keinen Roosevelt, keinen „new deal", aber Gott sei Dank auch noch keinen Hjalmar Schacht und den dazugehörigen Wirtschaftsimperialismus und Protektionismus geboren.

Die Oesterreichische Nationalbank beobachtet natürlich mit ganz besonderem Interesse die krisenhafte Entwicklung des Weltfinanzsystems. Vor einem Jahr mußte der Beobachter der internationalen Finanzszene einen Zusammenbruch des Weltfinanzsystems befürchten und tatsächlich gelang es dem Weltwährungsfonds erst im Spätherbst des vergangenen Jahres, die Entwicklung halbwegs unter Kontrolle zu bringen. Selbst wenn Skeptiker behaupten – und dies offenbar mit gutem Grund –, daß es sich nur um ein Aufschieben eines Zusammenbruches handle, so ist die Grundeinstellung „Zeit gewonnen, vieles gewonnen" hier besonders angebracht und gerechtfertigt. Vielleicht können die niedrigeren Zinssätze und eine anhebende Konjunktur in den USA, von der wir nur hoffen können, daß sie von der japanischen und der bundesdeutschen Wirtschaft gestützt wird, den neuindustrialisierten Staaten und auch den Entwicklungsländern größere Exporteinnahmen ermöglichen und damit deren Zahlungsfähigkeit wieder in ein etwas besseres Licht rücken.

Bei der Gestaltung unserer Tagung sind wir davon ausgegangen, daß zuerst einmal eine große Übersicht über die inter-

nationale wirtschaftliche Entwicklung gegeben werden muß und wir sind Herrn Dr. Wegner, der aufgrund seiner Position in der EG-Kommission diesen Überblick besser als viele andere hat, sehr dankbar, daß er uns einen diesbezüglichen Bericht erstatten wird. Dann wollen wir aber zu einer Auseinandersetzung zwischen zwei wirtschaftspolitischen Schulen schreiten, die in der Bundesrepublik – wenn man so sagen kann – um Einfluß und Durchsetzungsmöglichkeiten ringen. Es sind dies die Schulen der Anpassung oder Expansion. Diese beiden Denkrichtungen werden uns durch Herrn Prof. Walter vom Kieler Weltwirtschaftsinstitut und durch Herrn Abgeordneten zum Bundestag und Stellvertretenden SPD-Fraktionsvorsitzenden Wolfgang Roth skizziert werden.

Sodann wollen wir uns mit der Sicht der Probleme aus der Perspektive europäischer Zentralbanken, der Entwicklungsländer, der Länder des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe und der amerikanischen Bank- und Finanzwelt befassen. Hier werden Herr Präsident Koren, Herr Direktor De Groote vom Internationalen Währungsfonds, Herr Generaldirektor Bacskai von der Ungarischen Zentralbank und der Senior Vice President der Citibank, New York, Herr Guenther, aus ihrer jeweiligen Sicht die Probleme der internationalen Finanzkrise beleuchten.

Am zweiten Tag unserer Tagung soll die Wissenschaft das Wort haben. Herr Prof. Lawrence Klein, Nobelpreisträger, und Herr Prof. Houthakker sollen aufgrund ihrer Forschungsergebnisse darlegen, wie die amerikanische Wirtschaft und auch die amerikanische Wirschaftspolitik einen Beitrag zum Krisenmanagement leisten können, welche Rolle in diesem Zusammenhang auch der Weltwährungsfonds spielen sollte, welche Systemkorrekturen vor allem im Weltwährungssystem erforderlich sind. Abschließend wollen wir uns aber dann der österreichischen Szene zuwenden und es werden der Herr Bundesminister für Finanzen, Dr. Salcher, und Herr Staatssekretär Dkfm. Lacina die österreichische Problematik von seiten der Geldwirtschaft und der Güterwirtschaft – wenn man

so sagen kann – beleuchten; sie werden versuchen, darzulegen, was von seiten des Budgets und der Budgetpolitik, was von seiten der Industriepolitik zur Überwindung der Krise bzw. deren Abwehr im heimischen Bereich getan werden kann.

Die internationale Wirtschaftskrise[1])

Dr. Manfred Wegner

Stellvertretender Generaldirektor in der Abteilung Wirtschaft und Finanzen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel

1. *Einleitung: Wirtschaftliche Krisen als Dauerzustand?*

Europas Wirtschaft und die Weltwirtschaft sind in einer Krise. Darüber zu sprechen ist fast zur Banalität geworden. Die Zeitrechnung für diese wirtschaftliche Krise beginnt in der Regel mit dem Jahre 1973, dem Ausbruch des ersten Ölpreisschocks. Es wäre allerdings falsch, diesen ersten Ölpreisschock als den Auslöser für die dramatischen Veränderungen anzusehen, die seit Anfang der siebziger Jahre sichtbar geworden sind. Eher wirkte die Ölkrise wie ein Katalysator für die Wandlungen, die seitdem eingesetzt haben.

Nur sehr allmählich und fast unwillig sind wir uns über den Entwicklungsbruch und die veränderten wirtschaftlichen Umweltbedingungen klar geworden. Nach dem raschen Konjunkturaufschwung von 1976 breitete sich fast wieder die Sorglosigkeit der früheren Jahre aus: Wir waren gerade noch einmal davongekommen. Der heftige Konjunktureinbruch von 1974/75 wurde interpretiert als das „ungewöhnliche Zusammentreffen unglücklicher Störungen, die im selben Umfang kaum noch einmal auftreten würden und deren Wirkung durch wirtschaftspolitische Fehler verstärkt wurde, die man hätte vermeiden können".[2])

Die Mehrzahl der Wirtschaftswissenschaftler und Wirtschaftspolitiker war damals noch davon überzeugt, daß man wieder auf den alten Wachstumspfad der sechziger Jahre zurückkehren könnte. Erst der zweite Ölpreisschock und die sich daran anschließende Stagnation hat dann mit aller Deutlichkeit die veränderte Landschaft enthüllt, in der wir künftig leben werden. Seit Beginn der achtziger Jahre ist die Krise in das öffentliche Bewußtsein aufgenommen worden. Aber stehen wir tatsächlich am „Rande des Abgrunds"? Müssen wir fürchten, daß sich die „Große Krise" der Weltwirtschaft, der Krach von 1929, wiederholen wird? Oder müssen wir uns gegen den Pessimismus stemmen und gegen die Ausbreitung einer lähmenden Resignation, die uns – vor allem in Europa – befallen hat?

Die Krise der achtziger Jahre ist mit Sicherheit Ausdruck einer tiefen strukturellen Wandlung, der wir seit mehr als zehn Jahren unterworfen sind und deren Ausgang noch ungewiß ist. Gleichzeitig spiegelt diese Krise auch das weitverbreitete Unbehagen und die Ratlosigkeit wider, mit der wir heute den wirtschaftlichen Stagflationserscheinungen und vor allem der Massenarbeitslosigkeit gegenüberstehen. Der wirtschaftlichen Krise entspricht eine Krise der Wirtschaftspolitik und indirekt auch eine Krise der praktischen Wirtschaftswissenschaften (H. Giersch). Sie äußert sich darin, daß Diskussionen über die „richtige" Wirtschaftspolitik heute im Stil von Glaubenskriegen geführt werden. Zwei Schulen und Therapie-Konzepte stehen sich diametral gegenüber: die aufgeklärten Keynesianer und die monetaristischen Angebotspolitiker. Allzu oft wird übersehen, daß diese Debatte 250 Jahre alt ist. Darüber ist an dieser Stelle nicht zu reden.[3])

Mein Beitrag zum Thema der Volkswirtschaftlichen Tagung „Ausweg aus der Krise" soll als Einführung dienen und will die Symptome der wirtschaftlichen Krise darstellen und ihre Ursachen diagnostizieren. Eine überzeugende Therapie zur Überwindung der Krise muß sich auf eine glaubhafte Diagnose stützen können. Wir beschränken uns im wesentlichen

auf die westlichen Industriestaaten, obwohl die Krise auch die Entwicklungsländer getroffen hat. Am Schluß werden die Aussichten und Risiken beurteilt, die auf eine konjunkturelle Erholung und die Überwindung der strukturellen Krise deuten.

2. *Ausmaß der internationalen Krise*

Seit Ende 1979 befindet sich die Weltwirtschaft in einer Stagnationsphase. Die gegenwärtige Rezession ist, falls sie diesen Namen noch verdient, die längste und tiefste der Nachkriegsentwicklung. In einigen wichtigen Industrieländern ist das *reale Bruttoinlandsprodukt* im Jahre 1981 bzw. 1982 gesunken. Die Rezession ist nach dem zweiten Ölpreisschock fast überall stärker ausgefallen als die nach dem ersten Schock. Das reale Bruttoinlandsprodukt in den USA und in der Bundesrepublik Deutschland war Ende 1982 ungefähr auf den Stand von 1979 zurückgefallen; die *Industrieproduktion* der meisten Länder liegt heute auf dem Niveau von 1976/77. Nur Japan kann einen jährlichen Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Leistung von durchschnittlich 3% verzeichnen.

Die *Arbeitslosigkeit* hat in vielen Ländern Rekordhöhen erreicht. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen in der OECD liegt 1983 bei 34 Millionen, das sind fast 10% der Erwerbsbevölkerung; dazu kommen Millionen von Kurzarbeitern und eine „Stille Reserve" von Arbeitslosen, die in der Arbeitslosenstatistik nicht mehr erscheinen. Die Arbeitslosenquote der Europäischen Gemeinschaft liegt 1983 im Jahresdurchschnitt bei fast 11%. Sie hat sich damit im Vergleich zu den sechziger Jahren vervierfacht und in einigen Mitgliedsländern sogar verzehnfacht. Schlimm ist, daß die Arbeitslosenzahl in der Gemeinschaft seit 1979 jährlich um 20% zugenommen hat. Schlimmer ist, daß über 40% der gesamten Arbeitslosen aus jungen Leuten besteht. Die Arbeitslosenquote der Jugendlichen (unter 25 Jahren) liegt im Gemeinschaftsdurchschnitt

heute bei 26%, in vielen Mitgliedsländern war sogar jeder dritte Jugendliche arbeitslos. Am schlimmsten ist allerdings, daß die Arbeitslosigkeit auch in absehbarer Zeit – bis weit in das Jahr 1984 hinein und vermutlich darüber hinaus – weiter ansteigen wird.

An der Entwicklung des *Welthandelsvolumens* kann man ablesen, wie allgemein die internationale Wirtschaftskrise sich ausgebreitet hat. Nach einem relativ kräftigen Anstieg des Welthandelsvolumens in der Periode 1976 bis 1979 hat der Welthandel seit 1980/81 stagniert; 1982 ist das Welthandelsvolumen sogar um 2% geschrumpft, weitgehend als Folge der Schuldenprobleme der Entwicklungsländer und des Nachlassens der Nachfrage in den Industrieländern. Die OECD-Einfuhren sind volumenmäßig seit 1979 gesunken.

Angesichts dieser anhaltenden und scharfen Rezession hat sich die *Inflation* zurückentwickelt, und zwar stärker als allgemein erwartet wurde. In einigen Ländern wie den USA und Großbritannien ist die Inflationsrate sogar in spektakulärer Weise gefallen. Nachdem der Höhepunkt der Inflation als Folge des zweiten Ölpreisschocks im Jahre 1980 überschritten war, hat sich die Inflationsrate der OECD-Länder insgesamt im Jahre 1983 auf rund 6 bis 7% zurückgebildet. Die großen Inflationsdivergenzen zwischen den Ländern bestehen jedoch fort. Ähnliches gilt für die Handels- und Leistungsbilanzungleichgewichte der wichtigsten Industrieländer.

Der Blick auf die jüngste Konjunkturlandschaft reicht jedoch nicht aus, um die mittelfristigen Veränderungen in den wirtschaftlichen Trends seit 1973 kenntlich zu machen. Die Ähnlichkeiten zwischen der EG, den USA und Japan sind dabei unübersehbar (vergleiche Tabelle Seite 29):

- Im Vergleich zu der Periode 1960 bis 1973 hat sich der jährliche Zuwachs des realen Wirtschaftswachstums in Europa und in den USA ungefähr halbiert, in Japan sogar um fast zwei Drittel vermindert; die schwache Investitionstätigkeit und die vorzeitige Überalterung des bestehenden Kapitalstocks haben den Zuwachs des gesamt-

wirtschaftlichen Produktionspotentials überall deutlich abgeschwächt.

- In allen Industrieländern hat sich gegenüber den sechziger Jahren der Anstieg der Arbeitsproduktivität merklich verlangsamt: am stärksten in Japan und am wenigsten in den USA; damit waren unterschiedliche Reaktionen in der Beschäftigungsentwicklung verbunden. In den USA hat sich auch nach 1973 die kräftige Zunahme der Erwerbstätigen (jährlich 2%) fortgesetzt, in Japan hat sich die Zuwachsrate um die Hälfte vermindert, in der EG stagniert die Erwerbstätigkeit.
- Alle drei Regionen – Japan, die USA und Europa – mußten im Durchschnitt der Periode seit 1973 zumindest eine Verdoppelung der Inflationsraten im Vergleich zu den sechziger Jahren hinnehmen; in einzelnen Industrieländern hat die Inflationsrate mittelfristig um das Vielfache des früheren Verbraucherpreisanstiegs zugenommen.
- Die Staatsquote, der Anteil der staatlichen Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt, ist seit 1973 überall kräftig gewachsen; gestiegen ist auch allgemein der Prozentsatz der staatlichen Defizitfinanzierung am Bruttoinlandsprodukt.

Aus diesem kursorischen Überblick können zwei Folgerungen gezogen werden, die gleichzeitig Fragen bleiben müssen. Die Veränderungen sind ein weltweites Phänomen und nicht auf Europa beschränkt. Der Weltwirtschaft sind heute langsames Wirtschaftswachstum, chronische Inflation und steigende Arbeitslosigkeit gemeinsam. Haben diese Symptome also auch gemeinsame Ursachen? Die „Goldenen Jahre" (von 1948 bis 1973) der Vollbeschäftigung, des ungewöhnlichen Wachstums und der relativen Preisstabilität sind offensichtlich zu Ende. Vielleicht müssen wir uns jetzt wieder an eine normalere Entwicklung anpassen, die den langfristigen Trends entspricht? Vielleicht manifestiert also die gegenwärtige Krise nur die Friktionen einer Übergangszeit?

3. *Warum ist die wirtschaftliche Krise international?*

Die beiden Folgerungen aus dem gemeinsamen Auftreten gewichtiger Krisenfaktoren wurden sehr spekulativ formuliert. Bereits für die Erklärung der hohen Wachstumsraten in der Vergangenheit fehlt es uns an überzeugenden Gründen.[4]) Ähnlich ergeht es uns bei der Ursachenerforschung für die komplexen Inflationsphänomene. Es darf daher nicht verwundern, wenn wir uns bei der Erklärung der wirtschaftlichen Krise, der „Stagflation", ebenfalls auf höchst unsicherem Boden bewegen. Welche Faktoren könnten am besten erklären, warum die anhaltenden Krisenerscheinungen so international geworden sind und fast alle großen Industrieländer erfaßt haben?

Fünf Ursachenkomplexe scheinen mir eine befriedigende Antwort zu liefern. Sie sind miteinander verbunden und sollen in breiten Pinselstrichen dargestellt werden:

- der Ausbruch und das Anhalten einer weltweiten Inflation;
- die beiden Angebotsschocks der Ölpreiserhöhungen;
- die Instabilitäten der Weltwirtschaft bei gleichzeitig zunehmenden internationalen Interdependenzen;
- die fehlerhaften Reaktionen der Wirtschaftspolitik und der Mangel an wirtschaftspolitischer Koordinierung und schließlich
- eine sich allgemein ausbreitende Sklerose in den Industrieländern.

3.1 Weltweite Inflationstendenzen und ihre Rückwirkungen

Am Anfang der internationalen Krise steht die Inflation. Sie hat Ende der sechziger Jahre mit der Geldentwertung des US-Dollars eingesetzt und – wie so viele Inflationen – mit einem Krieg begonnen, dem Vietnam-Krieg. Diese Inflation

hat sich dann über eine explosive Ausweitung der internationalen Liquidität rasch auf die übrigen Industrieländer ausgebreitet. Natürlich hatte die Beschleunigung der weltweiten Inflationsrate viele andere Ursachen. Für unsere weiteren Überlegungen brauchen wir darauf weniger einzugehen als auf die Folgen. Sie führte 1971 bis 1973 zum Zusammenbruch des Währungssystems von Bretton Woods und damit zur Aufgabe eines weltweit funktionierenden Disziplinierungs- und Anpassungsinstruments für die Industrieländer. Mit dem Fortfall des Zwangs, stabile Wechselkurse aufrechtzuerhalten, glaubten sich viele Länder in der Lage, Wirtschaftspolitik nach eigenen Vorstellungen und ohne Rücksicht auf ihre Nachbarn betreiben zu können. Hohe Budgetdefizite waren die Folgen, die durch Geldschöpfung finanziert wurden und die Inflationsraten noch weiter verstärkten. Mißernten, Produktionsengpässe, rasch steigende Nominallöhne und Inflationserwartungen führten zu einem weltweiten Nachfrageüberhang, der uns den Superboom von 1972/73 bescherte. In diesem spekulativ angeheizten Klima wurde der Kollaps schließlich durch das Auftreten des OPEC-Kartells eingeläutet. Mit der Vervierfachung des Rohölpreises wurde 1974 der Höhepunkt der OECD-Inflationsrate (13'4%) erreicht. Eine Rezession war damit unvermeidlich geworden.

3.2 Angebotsschocks und unzureichende Reallohnanpassung

Die Industrie- und Entwicklungsländer wurden von zwei Ölpreisschocks erschüttert. Die Rohölpreise sind 1973 von 3 auf 13 $ gestiegen und schließlich von 1979 bis 1980 noch einmal von 13 auf 34 $. Dies entsprach in beiden Fällen einer Terms-of-Trade-Verschlechterung der Verbraucherländer von jeweils 10%. Beide Male war damit für die OECD als Ganzes ein Wachstums- und Beschäftigungsverlust und ein heftiger Inflationsstoß verbunden. In den beiden Ölpreisexplosionen wirkten ein Angebotsschock mit einer kontraktiven Nachfra-

gewirkung zusammen.[5]) Der Angebotsschock wurde durch abrupte relative Preisänderungen ausgelöst, und der Nachfrageausfall war die Folge des realen Einkommensverlustes durch die Terms-of-Trade-Verschlechterung, der teilweise durch die restriktive Geld- und Fiskalpolitik zur Eindämmung der Inflation und der Zahlungsbilanzdefizite verstärkt wurde. Ohne auf die theoretische Argumentation einzugehen, erscheint die These wichtig, daß die Stagflationswirkungen umso größer ausfielen, je weniger anpassungsfähig sich die Reallöhne erwiesen.

Empirisch kann man für die beiden OPEC-Rezessionen durchaus verschiedene Anpassungen, vor allem für Europa und im Verhältnis Europa zu den USA, nachweisen,[6]) nämlich:

- eine sehr unzureichende Reallohnanpassung und daher eine rapide Abschwächung der Profite und der Investitionstätigkeit nach dem ersten Ölpreisschock und
- eine im allgemeinen wesentlich raschere Reallohnanpassung nach dem zweiten Schock und gleichzeitig eine sehr viel restriktivere Geld- und Budgetpolitik, auf die noch zurückzukommen ist.

Die USA haben OPEC I wesentlich besser als die Mehrzahl der europäischen Länder überstanden und ihren Beschäftigungsanstieg der sechziger Jahre weitgehend ungebrochen fortgesetzt. Zum einen ist die Nominallohnentwicklung in den USA „sticky" geblieben (wegen längerfristiger Lohnabschlüsse), und die Reallöhne stagnierten mehr oder weniger, weil sich die Inflationsrate beschleunigte. Zum anderen konnten die USA wegen ihrer Größe die externen Störungen leichter als andere Industriestaaten absorbieren.

Über die Identifizierung und die Rolle des Reallohnproblems zur Erklärung der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit ist eine erbitterte Kontroverse entbrannt. Aber man macht es sich zu einfach, in überhöhten Reallöhnen die einzige Ursache für die Beschäftungsprobleme („klassische" Arbeitslosigkeit), jedenfalls seit 1980, zu suchen. Ebensowenig erscheint es berechtigt, das Überschießen der Reallohnentwicklung über den

verlangsamten Produktivitätsfortschritt und die Terms-of-Trade-Verschlechterungen hinaus in jedem Fall dem Fehlverhalten der Gewerkschaften anzulasten. Mindestens ebenso schuldig an der Entstehung eines Reallohnproblems und der unzureichenden Lohnanpassung waren Indexierungsmechanismen, die sich anfangs der siebziger Jahre rasch ausgebreitet hatten: arbeitsrechtliche Regelungen zum Schutz bestimmter Gruppen und die zunehmende Angleichung der relativen Lohnstrukturen. Nicht zuletzt waren es auch die Nationalökonomen, die den Konjunktureinbruch von 1974/75 als vorübergehenden Unfall ansahen. So war es kein Wunder, daß wir eher ungewollt in das Reallohnproblem „hineingeschlittert" sind (G. Bombach), dessen Flurschäden zu korrigieren so viel Mühe bereitet.

3.3 Instabile Weltwirtschaft und wachsende Interdependenzen

Natürlich waren die Folgen der beiden Angebotsschocks in den einzelnen Ländern durchaus unterschiedlich. Verschieden waren die Ausgangslage, die Anpassungsreaktionen und die Wirtschaftspolitik und daher auch die Inflationsraten, die Zahlungsbilanzungleichgewichte und die realen Wachstumsraten. Aber es ist nicht zu leugnen, daß die exogenen Störungen überall rasch durchschlugen und sich wegen der hohen internationalen Verflechtung der Handels- und Kapitalströme sogar gegenseitig verstärkt haben.

Die handelspolitische Offenheit und Abhängigkeit der Europäischen Gemeinschaft kommt zum Ausdruck im Exportanteil (für Waren und Dienstleistungen) in Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Sie hat 1981 rund 29% erreicht, wobei die Hälfte davon auf innergemeinschaftlichem Austausch beruht. Demgegenüber sind die USA mit einem Exportanteil von 9% und Japan mit 15'5% wesentlich schwächer von der Weltkonjunktur und der Expansion des Welthandels abhängig.

Erstaunlich ist, daß die Exportabhängigkeit Europas seit 1973 schneller angestiegen ist als zwischen 1963 und 1973. Ein

weiterer Transmissionsmechanismus, der unter Umständen noch wichtiger als der Handelsaustausch geworden ist, sind die Kapitalbewegungen, die in den siebziger Jahren ein rasches Wachstum erfahren haben und äußerst schnell auf Wechselkurserwartungen und Zinsdifferentiale reagieren. Die explosive Ausdehnung der Euro-Geldmärkte und die flexiblen Wechselkurse haben die Störanfälligkeit der Industrieländer durch exogene Turbulenzen vergrößert. Die stark miteinander verflochtenen Industrieländer haben zum Beispiel 1980 bis 1981 sehr empfindlich auf die US-Geldpolitik und den aufwertenden Dollar reagiert. Die Instabilitäten der Weltwirtschaft wurden schließlich noch weiter verstärkt, als die exzessive Verschuldung der Entwicklungsländer (1982: mehr als 600 Mrd $) im Sommer 1982 zu einer internationalen Finanz- und Bankenkrise geführt hat. Die erzwungene Konsolidierungspolitik der Dritten Welt hat sofort auf das Importvolumen durchgeschlagen und die Rezession der Industrieländer im zweiten Halbjahr 1982 verschlechtert.

Die Weltwirtschaft und der Welthandel haben sich in den sechziger Jahren in einer stabilen Umwelt entwickelt und gegenseitig gefördert. Die Liberalisierung des Außenhandels und der Kapitalbewegungen und die Intensivierung der internationalen Arbeitsteilung haben in hohem Maße zu dem ungewöhnlich raschen Produktionswachstum der Nachkriegsperiode beigetragen. Seit 1973 ist die Expansion des Welthandelsvolumens und des innergemeinschaftlichen Handels um rund zwei Drittel langsamer geworden. Dafür waren die abgeschwächte Wirtschaftstätigkeit, aber auch der sich allmählich ausbreitende Protektionismus in seinen vielen und neuartigen Spielarten verantwortlich. Dieser „Neue Protektionismus" hat viele Väter und ist Teil des Widerstandes gegenüber den Anpassungszwängen in einer Periode langsamen Wachstums. Ebenso wie die Rückwirkungen hoher und fluktuierender Inflationsraten sind der wachsende Protektionismus Quelle der allgemeinen ökonomischen Unsicherheiten, die letztlich Investitionsentscheidungen und Wachstumschancen beeinträchtigen.

3.4 *Wirtschaftspolitische Fehler und die Mängel internationaler Koordinierung*

Hier steht nicht zur Debatte, daß flexible Wechselkurse in den turbulenten Zeiten der siebziger Jahre einen nützlichen Beitrag zur weltwirtschaftlichen Stabilisierung geleistet haben.[7]) Aber sie haben eine Reihe von Erwartungen enttäuscht. Die Erfahrungen haben gezeigt, daß ein flexibles Wechselkurssystem ein Land oder eine Ländergruppe (EWS) nicht – oder nur sehr unvollkommen – vom internationalen Konjunkturzusammenhang abkoppeln oder gegenüber exogenen Störungen, besonders monetärer Art, abschirmen kann. Europa mußte die inflationären Wirkungen der Dollaraufwertung in der Stabilisierungsperiode von 1980 bis 1982 hinnehmen und/oder sich dagegen mit erhöhten Nominal- und Realzinsen wehren. Die kurz- und mittelfristigen Ausschläge wichtiger Schlüsselwährungen waren wesentlich größer als erwartet und folgten keineswegs immer den ökonomischen Fundamentaldaten. Die Abweichungen von den Kaufkraftparitäten lagen in den letzten Jahren bei Größenordnungen um 20 bis 50%. Damit wurden Wettbewerbsrelationen verzerrt, kostspielige Anpassungen induziert und protektionistische Tendenzen verstärkt.[8])

Die exzessiven Wechselkursausschläge waren natürlich bedingt durch inkonsistente Geld- und Fiskalpolitik auf der einen Seite und durch radikale wirtschaftspolitische Kursänderungen auf der anderen Seite. Diese Regimeänderungen betrafen sowohl die USA (Carter–Reagan) als auch die europäischen Länder (Callaghan–Thatcher und Giscard–Mitterrand). Trotzdem läßt sich die Politik der wichtigsten Industrieländer seit Ende der siebziger Jahre als „monetaristisch" bezeichnen, insofern als die Verminderung der Geldmengenexpansion allgemein zur Inflationsbekämpfung eingesetzt wurde. Es wird neuerdings offen zugegeben, daß die Wirkungen des monetären Restriktionskurses die rezessiven Tendenzen nach dem zweiten Ölpreisschock stärker als gewollt verschärft haben. Im

Rückblick muß die Verminderung der Geldmengenexpansion von 1979 bis 1981 als überzogen angesehen werden.

In dieser Periode ging die Geldmengenrate der USA, Japans und der Bundesrepublik Deutschlands wesentlich schneller zurück als die Inflationsrate, das heißt, der reale Geldmengenbestand fiel merklich. Der Verdacht liegt nahe, daß der überzogene geldpolitische Restriktionskurs durch das Fehlen einer monetären Kooperation verursacht oder zumindest mitverursacht war.[9])

Seit dem Rückzug der USA aus der zentralen stabilisierenden Rolle in der internationalen Währungspolitik, dem Auftreten neuer Akteure auf dem internationalen Finanzmarkt (OPEC) und der enormen Expansion dieser Märkte bei gleichzeitig riesiger Verschuldung der Entwicklungs- und Staatshandelsländer sind die internationalen Währungsbeziehungen von großen Unsicherheiten geprägt. Aus der überschaubaren Ordnung der fünfziger und sechziger Jahre, die von der „pax americana" zusammengehalten wurde, ist eine komplexe, multipolare Welt geworden. Aus dieser Tatsache werden zwei entgegengesetzte Schlußfolgerungen gezogen. Die eine fordert die Verstärkung der internationalen Kooperation, die andere hält sie für unnötig. Angesichts der handels- und agrarpolitischen Streitigkeiten zwischen den USA, Japan und der EG und den Klagen der Europäer über die allzu hohen Realzinsen als Folge der riesigen amerikanischen Haushaltsdefizite scheint der Kooperationsbedarf eher größer denn je zu sein. Trotz der immer noch wachsenden Zahl von Kooperationsgremien ist aber die Koordinierung der Währungs-, Finanz- und Handelspolitik in letzter Zeit eher mühsamer geworden. Einige Beobachter werden im Hinblick auf die jüngsten Gipfelerfahrungen sogar sagen: nutzloser. Wegen dieser Schwierigkeiten wird die Forderung erhoben, daß die Staaten der westlichen Welt die amerikanische Führerschaft akzeptieren und auf die Urteilskraft und das Augenmaß des amerikanischen Präsidenten vertrauen müssen (H. Schmidt, 1983). Kindleberger hat darauf verwiesen, daß die Große Depression

in den dreißiger Jahren nicht so tief ausgefallen wäre, wenn die USA damals die Rolle übernommen hätten, die Großbritannien vor dem Ersten Weltkrieg einnahm.[10])

Die andere Seite vertritt die Meinung, daß internationale Kooperation in einem System flexibler Wechselkurse unnötig und sogar gefährlich sei.[11]) Unnötig, weil international ausgehandelte Entscheidungen nicht zu besseren Ergebnissen kommen als nationale, dezentral unter Wettbewerbsbedingungen zustande gekommene Entscheidungen. Gefährlich, weil internationale Koordinierung in der Stabilisierungspolitik zu Überreaktionen führen kann (Prognosefehler, mangelnde Kenntnisse in den Transmissions- und Multiplikatorprozessen). Für die internationale Zusammenarbeit würden gegenseitige Informationen über wirtschaftspolitische Absichten ausreichen. Nationale Wirtschaftspolitik würde sich dann aus wohlverstandenem Eigeninteresse an den internationalen Erfordernissen ausrichten. Damit ist die Leitlinie für das Gipfeltreffen in Williamsburg Ende Mai gesetzt: Jeder tue, was er mag und kann.

Ist ein solches Konzept der internationalen Koordinierung ausreichend? Natürlich ist die Antwort: nein! Man sollte von internationalen Anstrengungen zur Kooperation keine Wunder erwarten. Dennis Healey, der ehemalige britische Labour-Schatzkanzler, hat vor kurzem die internationale Wirtschaftsdiplomatie unter den günstigsten Bedingungen mit dem Rudern eines Bootes durch kalten Sirup verglichen. In einer Rezession könnte dieser Sirup leicht zu Eis werden. Das Beispiel der Zusammenarbeit der USA, des IMF und der privaten Banken bei der Überwindung der internationalen Finanzkrise im Sommer 1982 hat aber gezeigt, wie wirksam eine solche Kooperation in einer Krisensituation sein und wie rasch sie Erwartungen stabilisieren kann. Vernünftige internationale Kooperation darf nicht mit dem Aktivismus der internationalen Bürokratie verwechselt werden. Sie muß sich bewähren in Dilemma- und Konfliktsituationen und sollte sich eher am mittelfristigen Rahmen orientieren, in dem nationale Wirt-

schaftspolitik stabiler und vorhersehbarer gemacht werden kann. Sie ist aber unverzichtbar, wenn man die Kosten verringern will, die beim Übergang zu niedrigeren Inflationsraten und bei den Anpassungen an Angebotsschocks und an rasche Veränderungen der internationalen Arbeitsteilung entstehen. Der internationalen Koordinierung kommt aber meist eine eher passive und pädagogische Rolle in der Entscheidungsfindung zu: im Verhindern von negativen Rückwirkungen, die sich zuungunsten aller Teilnehmer verstärken würden. Ob dies reicht, hängt von der Übereinstimmung der wirtschaftspolitischen Ziele und Grundhaltung ab, auf der die Spielregeln der Institutionen des GATT und des IMF aufgebaut waren.

3.5 Wirtschaftliche und institutionelle Sklerose oder ein neuer Kondratieff-Zyklus?

Stagflation und hohe Arbeitslosigkeit, Produktivitätsverfall und abgeschwächte Wettbewerbsfähigkeit, wachsende Instabilitäten und Unsicherheiten lassen sich nicht von einigen Fehlern im wirtschaftspolitischen Verhalten oder von exogenen Störungen allein ableiten. Immer häufiger wird neuerdings die weit verbreitete Krise auf tiefergehende Veränderungen der sozioökonomischen Rahmenbedingungen zurückgeführt. Chronische Inflationserwartungen, immer größere Steuerlasten, ein Übermaß an staatlichen Regelungen, die hohen öffentlichen Defizite und das Vordringen des öffentlichen Sektors hätten längerfristig die Effizienz der marktwirtschaftlichen Produktions- und Wachstumsprozesse zugunsten größerer sozialer Prioritäten und höherer Verteilungsgerechtigkeit verschlechtert. Die Debatte um die Angebotspolitik erinnert stark an den Streit um die Priorität von Huhn oder Ei. Ist das gesamtwirtschaftliche Wachstum schwächer geworden, weil sich der marktwirtschaftliche Allokationsprozeß verschlechtert hat oder ist die mikroökonomische Funktionsfähigkeit von Produkt- und Faktormärkten eingeschränkt worden, weil die makroökonomischen Anpassungsprozesse unzureichend waren?

Ein noch umfassender angelegter Erklärungsversuch läßt sich als Buddenbrook-Syndrom bezeichnen. Es wird wie folgt beschrieben: Nach langen Perioden hohen Wachstums, einer Gründerzeit, breitet sich in „reifen" Volkswirtschaften eine Rentiermentalität aus, welche die Leistungs- und Innovationsdynamik schwächt und aus dynamischen Schumpeterschen Unternehmern risikoscheue Verwalter macht. Setzen sich dann immer mehr spezifische kollektive Interessengruppen oder informelle Koalitionen durch (Agrar-, Industrie- und Berufsverbände, Gewerkschaften usw.), so werden Verteilungskämpfe, Zugangsbarrieren, Renten, Lohngarantien und Subventionen organisiert, die letztlich die Anpassungsfähigkeit und das reale Wachstum mindern.[12]) Diese breit angelegte These klingt plausibel und bestechend, ist aber empirisch kaum direkt nachweisbar. Das Gespenst einer müde gewordenen Gesellschaft, die wirtschaftliches Wachstum mehr und mehr verhindert oder es nicht mehr will, bewegt freilich die öffentliche Meinung.

Eine andere ökonomische „Theorie" feiert plötzlich wieder fröhliche Urständ, nachdem sie jahrzehntelang in Vergessenheit geraten war: die These der langen Kondratieff-Zyklen.[13]) Den unerforschlichen Gesetzen dieser Langfristzyklen zufolge befinden wir uns zur Zeit im zweiten Teil des vierten Kondratieff-Zyklus, das heißt einer lang anhaltenden Rezession, die normalerweise rund 25 Jahre dauert, wie zum Beispiel 1820 bis 1846, 1873 bis 1896 und 1921 bis 1946. Hätten diese Gesetzmäßigkeiten des kapitalistischen Systems eherne Gültigkeit, dann könnten wir erst Mitte der neunziger Jahre auf die Überwindung unserer Wirtschaftskrise hoffen.

4. *Aussichten zur Überwindung der internationalen Wirtschaftskrise.*

Wie lange wird die gegenwärtige Wirtschaftskrise noch anhalten? Auf diese Frage können wir nur eine sehr unvollkommene Antwort erhalten. Und dazu müssen wir die beste-

hende Malaise unterteilen in eine konjunkturelle und strukturelle Krise.

Einige Wochen im Herbst 1982 gab es durchaus Anlaß, Schlimmes für die Weltkonjunktur zu befürchten. Der von der überwiegenden Mehrzahl der Konjunkturprognostiker erwartete Aufschwung war ausgeblieben. Die Rezession in den Industrieländern breitete sich auf die Entwicklungsländer aus. Eine ernsthafte Zahlungs- und Finanzkrise bedrohte das internationale Bankensystem. Der Jahresbericht der EG-Kommission vom Oktober 1982 enthielt den vorsichtigen Satz: *„Das Risiko einer Deflationsspirale kann nicht ausgeschlossen werden."*

Seitdem haben sich die konjunkturelle Lage und die Aussichten merklich gebessert. In wichtigen Industrieländern setzen sich die ersten Anzeichen der lange erwarteten Konjunkturerholung durch, und zwar früher als noch im Herbst unterstellt wurde. Auf die Fakten und die Ursachen soll in einigen Stichworten verwiesen werden:

- Unternehmer- und Verbraucherbefragungen in den USA und in der EG zeigen seit Jahresende eindeutig nach oben;
- Industrieproduktion, Bau- und Automobilnachfrage nehmen zu, und allgemein ist der Abbau der Lagerbestände zu Ende gekommen;
- in den USA und einigen EG-Ländern wuchs das reale Bruttoinlandsprodukt im 1. Quartal 1983 um jährlich rund 2 bis 2·5%;
- Inflations- und Zinsentwicklung bewegen sich fast überall nach unten;
- die bisher äußerst restriktive Geldpolitik hat sich merklich entspannt;
- die 15%ige Senkung der Rohölpreise wird die Konjunkturlage begünstigen und die Zahlungsbilanzlage und den Inflationsabbau fördern.

Nach den zwei einschneidenden Rezessionsphasen innerhalb von acht Jahren und wegen des schwachen Vertrauens in die Zukunft kann kaum mit einem starken Wiederaufschwung

nach dem Muster alter Konjunkturzyklen, wie zum Beispiel 1976, gerechnet werden. Unsere Prognosen in Brüssel gehen von einem jährlichen Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts für die USA, Kanada und Japan aus, das für die beiden Jahre 1983/84 bei rund 2·5 bis 3·5% liegen könnte, wobei die OECD für 1984 sogar noch etwas optimistischer ist. Die konjunkturellen Erholungskräfte werden schwächer in Europa ausfallen. Im Jahre 1983 werden nur einige wenige EG-Länder ein positives Wachstum aufweisen, die Erholung wird sich jedoch allmählich durchsetzen. Das Realwachstum der Gemeinschaft könnte im Jahresdurchschnitt 1984 bei rund 1·5 bis 2% liegen, was ein Wachstum von rund 2·5% in einigen Ländern einschließt. Für die OECD-Region insgesamt erwartet das OECD-Sekretariat einen Zuwachs des realen Bruttoinlandsprodukts für 1984 von rund 3%.

Die konjunkturelle Erholung und die Erwartungen für ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum bleiben von vielen *Risiken* bedroht, die hier nur angedeutet werden:

- von *hohen Realzinsen,* weil die Inflationserwartungen weiterhin hoch sind und die Budgetdefizite, vor allem in den USA, übermäßig groß ausfallen werden;
- von *heftigen Wechselkursschwankungen* als Folge instabiler Zinsentwicklung und großer Zahlungsbilanzungleichgewichte;
- von unsicheren weltpolitischen Rahmenbedingungen und vor allem von weiterhin ungelösten *Verschuldungsproblemen* der Entwicklungsländer.

Es ist zu befürchten, daß der Gipfel von *Williamsburg* keine dieser Risiken entscheidend entschärfen wird. Von einer internationalen Gipfelstrategie wird trotz gemeinsamer Beschwörungen keine Rede sein können. Das Fazit: eine konjunkturelle Erholung ist in Gang gekommen. Aber als Fragezeichen bleibt: Wird dieser Aufschwung dauerhaft oder nur kurzfristiges Strohfeuer sein?

Bleiben werden uns auch die großen *strukturellen Probleme,* und zwar auch dann, wenn wir 1983/84 die konjunkturelle

Krise bewältigt haben, wofür die Voraussetzungen durchaus günstiger geworden sind. Das zentrale Problem der nächsten Jahre wird für Europa die Schaffung von Arbeitsplätzen und der Abbau der Arbeitslosigkeit sein. Die Aufgabe ist riesig. Zum Beispiel müßte die EG in den nächsten sieben Jahren von 1984 bis 1990 rund 10 bis 11 Millionen Arbeitsplätze schaffen, wenn sie die gegenwärtige Arbeitslosigkeit bis 1990 halbieren und die neu hinzukommenden Arbeitssuchenden absorbieren will; das entspricht einem Beschäftigungszuwachs von jährlich rund 1'5%. Die Bewältigung dieser Aufgabe ist den USA in der Vergangenheit wesentlich besser gelungen als den Europäern, die seit 1973 stagnierende und neuerdings stark schrumpfende Beschäftigung haben.

Für die Lösung des Beschäftigungsproblems gibt es keine Patentrezepte, wie sie oft angeboten werden, in der Forderung nach einem forcierten Wirtschaftswachstum oder nach radikalen Verkürzungen der Arbeitszeit. Unbegehbar geworden ist auch der isolierte Ausweg aus der Krise durch ein einzelnes Land. Die vielfältigen Interdependenzen der europäischen Volkswirtschaften und der Welt machen verbindliche Rahmenregelungen in der Handels-, Finanz- und Wechselkurspolitik unabdingbar. Mißlingt dies, dann stünden wir mit dem sich schnell ausbreitenden Protektionismus sehr bald vor noch größeren Problemen, die das Überleben unserer sozialen und politischen Ordnung in Frage stellen könnten.

Falsch wäre meiner Ansicht nach auch der Weg, einem einzigen Theorie-Rezept zu vertrauen. Die verstärkte Förderung des Strukturwandels durch eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik, makroökonomische Anreize zur Stützung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und vor allem der Investitionen, die Umorientierung der Staatshaushalte, eine mittelfristige Geld- und Finanzpolitik und vermutlich neue Formen der Lohnbildung sind nötig, um mit den strukturellen Aufgaben der nächsten Jahre fertig zu werden. Wir würden gut daran tun, keine schnellen Lösungen zu erwarten.

Wichtige Wirtschaftsdaten 1960 bis 1983

		OECD insgesamt	USA	Japan	EG (10)
Reales BIP (a)	1960–67	5·1	4·6	10·2	4·4
	1967–73	4·9	3·5	10·2	4·8
	1973–81	2·1	2·2	3·7	1·9
	1982	−0·2	−1·7	3·0	0·3
	1983*	1·9	2·9	3·2	0·4
Erwerbstätige (a)	1960–67	1·0	1·9	1·5	0·1
	1967–73	1·1	2·0	1·0	0·3
	1973–81	0·8	2·0	0·7	−0·1
	1982	−0·7	−0·9	1·0	−1·4
	1983*	−0·1	0·4	1·6	−1·1
Arbeitslosenquote (b)	1960	3·4	5·3	1·7	2·5
	1967	3·0	3·7	1·3	2·4
	1973	3·6	4·7	1·3	2·5
	1981	7·1	7·6	2·2	8·3
	1982	8·5	9·7	2·4	9·8
	1983*	9·5	10·6	2·8	11·0
Verbraucherpreise (a) (c)	1960–67	(2·7)	1·8	5·2	3·5
	1967–73	4·8	4·5	6·3	5·8
	1973–81	10·1	8·1	8·5	10·7
	1982	7·6	5·9	2·9	8·7
	1983*	5·9	4·2	1·7	6·4
Exportanteil (Waren- und Dienstleistungen) am BIP in %	1960	n. v.	4·9	10·6(d)	19·3
	1973	n. v.	6·6	10·0	22·7
	1981	n. v.	9·2	15·5	29·0

Quellen: OECD, EUROSTAT
a) Jährliche durchschnittliche Veränderungsraten
b) in % der Erwerbsbevölkerung
c) Deflator des privaten Verbrauchs
d) 1965
* Schätzungen

Anmerkungen

[1]) Der Autor gibt hier seine persönliche Meinung wieder.
[2]) *Mc Cracken*, P., u. a., Towards Full Employment and Price Stability, A report to the OECD by a group of independent experts, Paris, 1977.
[3]) Vergleiche hierzu zum Beispiel: 72. *Bergedorfer Gesprächskreis*, Wirtschaftspolitik in der Krise? Protokoll Nr. 72, 1982.
[4]) *Lundberg*, Erik, The Contributions of the Economic of Growth to Economic Policies, and *Bombach*, Gottfried, Comments, in: Herbert *Giersch* (Herausgeber), Towards an Explanation of Growth, Tübingen 1981.

[5]) *Bruno*, Michael, and Jeffrey *Sachs*, Supply versus Demand. Approaches to the Problem of Stagflation, in : H. Giersch (Herausgeber), Macro-economic Policies for Growth and Stability, Kiel 1981; *Sachs*, Jeffrey, A Report on Real Wages and Unemployment in the OECD, Brookings Papers on Economic Activity, 1983, Nr. 1.

[6]) *Wegner*, Manfred, Erklärungen für das Arbeitsplatzwunder in den USA und für die stagnierende Beschäftigung in der EG, Ifo-Studien (demnächst), 1983.

[7]) *Dreyer*, J. S., G. *Haberler* and Thomas D. *Willett* (Ed.), The International Monetary System – A Time of Turbulence, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington 1982.

[8]) *Bergsten*, C. F. and J. *Williamson*, in: Cline, W. R. (Ed.), Trade Policy in the 1980s, Institute for International Economics, Washington 1983.

[9]) *Williamson*, John, Global Macroeconomic Strategy, in: Promoting World Recovery, Institute for International Economics, Washington 1982.

[10]) *Kindleberger*, Ch. P., Die Weltwirtschaftskrise, dtv, München 1973.

[11]) *Vaubel*, R., International Coordination or Competition of National Stabilization Policies? A Welfare-Economic Approach, Paper to the US-EC Trade Relations Seminar, Leuven, March 4–6, 1983.

[12]) *Thurow*, L. C., The Zero-Sum Society, New York 1980; *Olson*, M., The Rise and Decline of Nations, New Haven 1982.

[13]) *Rostow*, W. W., The World Economy – History and Prospects, London 1978.

Bekämpfung der Krise durch Anpassung

Prof. Dr. Norbert Walter

Wissenschaftlicher Direktor im Institut für Weltwirtschaft, Kiel

„Weil in den fünfziger Jahren die Bereitschaft zum Arbeiten, Sparen, Investieren und Unternehmen weder sehr gefördert noch durch Verbands- und Staatsmacht gehemmt wurde, war das Wachstum natürlich. Kräftig war es, weil die Relation zwischen Reallohn, Produktivität und Zins vielen Millionen erlaubte, das zu erlangen, was sie erstrebten: Arbeitsplätze, die immer produktiver wurden. Das Wunder kam zustande, weil die Individuen mehr leisteten, als man in Kollektivvertägen vorwegzuverteilen wagte. So blieb genug als Saatgut für die Zukunft."

Herbert Giersch*)

*) „Längerfristige Tendenzen", Wirtschaftswoche vom 30. Juli 1982.

Die wirtschaftliche Lage zu Beginn der achtziger Jahre

Trotz sich verstärkender Anzeichen einer zyklischen Verbesserung der Wirtschaftslage bleiben auch im Frühjahr 1983 die Krisenzeichen für Investitionsschwäche und Arbeitslosigkeit bestehen, sind nach wie vor die Mängel bei Leistungsbereitschaft und individuellem Verantwortungsbewußtsein unübersehbar.

- Viele Firmen in Industrie- und Entwicklungsländern befinden sich in Zahlungsschwierigkeiten, noch mehr in Rentabilitätsproblemen, die ihren Ursprung in der Einschätzung haben, daß Geld- und Finanzpolitik auch in den achtziger Jahren permissiv gestaltet wird, das heißt, daß die Geldpolitik Inflation letztlich zuläßt, und daß Finanzpolitik unternehmerische Fehlentscheidungen mit allgemeiner Expansionspolitik oder gar spezieller Subventions- oder Protektionshilfe abzufangen versucht.
- Viele Firmen, speziell in den Industrieländern, stellen fest, daß sie mit ihrem Angebot eher traditioneller Industriewaren angesichts ihrer hohen Kosten, speziell Lohnkosten, nicht mehr wettbewerbsfähig sind, vor allem gegenüber ostasiatischen Anbietern.
- Viele Firmen leiden an Eigenkapitalauszehrung, weil die Unternehmensbesteuerung auf nominalen Vermögenswerten aufbaut, die von der Inflation ausgehöhlt sind.
- Viele Banken ändern angesichts der offensichtlich unerwartet großen Risiken für die ordnungsgemäße Verzinsung und Tilgung von Krediten ihre Politik der Kreditvergabe. Die Bereitschaft, Kredite zu bisherigen Konditionen zu verlängern oder gar neue Engagements einzugehen, ist gering. Der folglich ansteigende Risikozuschlag hält Realzinsen hoch.
- Viele Unternehmen, Verbände und Gewerkschaften, zum Teil aber auch schon nationale Regierungen drängen dazu, die heimische Produktion vor der ausländischen Konkurrenz zu schützen. Das Dickicht nichttarifärer Handelshemmnisse nimmt zu, auch in der Form sogenannter freiwilliger Selbstbeschränkungsabkommen; aber auch Kontrollen im Geld- und Kapitalverkehr werden vermehrt eingeführt.

Während die konjunkturelle Lage sich entspannt, die Wirtschaft einen Schritt vom Abgrund weg macht, die Inflationsrate weltweit deutlich schwächer wird, die Leistungsbilanzen der meisten Industrieländer sich zu Lasten der Ölför-

derländer verbessern, bleiben die stukturellen Haushaltsprobleme der Regierungen ebenso ungelöst wie das gravierende Problem der Arbeitslosigkeit.

Trends der wirtschaftlichen Entwicklung

Die Zukunft ist nicht determiniert. Sie ist durch die Menschen gestaltbar. Dies gilt für das Ziel Wachstum ebenso wie für das Ziel hohe Beschäftigung Die relevanten Fragen lauten in diesem Zusammenhang: Wie hoch die Kosten in Form negativer Nebenwirkungen sein dürfen und – damit zusammenhängend – wie lange der Prozeß der Zielannäherung wohl dauern darf?

Wege aus der Krise zeigt nicht auf „wer davon ausgeht", daß in den achtziger Jahren das Wirtschaftswachstum im Durchschnitt nicht über zwei Prozent in den Industrieländern hinauskomme und daß bei historischen Produktivitätsfortschritten dies eher zu einem Abbau statt der erforderlichen Ausweitung der Beschäftigung führe.

Die in der Öffentlichkeit debattierten Trends stellen mehr oder minder Extrapolationen historischer Entwicklungen dar, die ihrerseits oftmals schon Folge wirschafts- und lohnpolitischer Fehlsteuerung waren.

Macht man statt solcher wirtschaftspolitischer Status-quo-Prognosen Aussagen über die künftigen Entwicklungen, die die dynamischen Effekte bestimmter Fehlentwicklungen auf das Verhalten von Unternehmen, Arbeitnehmern, Konsumenten und letztlich der wirtschaftspolitischen Instanzen implizieren, so erscheinen künftige Fehlentwicklungen nicht mehr im gleichen Ausmaß wahrscheinlich. Freilich bleibt wegen der Trägheit von Institutionen und der Reaktionsverzögerungen eines dezentral organisierten Wirtschaftssystems das Tempo der Verminderung von Zielverfehlungen eher bescheiden.

Für die achtziger Jahre sind zwei Trends definitiv. In den Industrieländern nimmt das Bevölkerungswachstum deutlich

ab, in manchen schrumpft die Bevölkerungszahl. Dies hat Effekte auf Art und Umfang der traditionellen gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, wobei die Strukturveränderungen zum Teil dramatisch sind. Dies gilt insbesondere für die Befriedigung von Bedarf für Kinder, deren Zahl massiv hinter der der sechziger und siebziger Jahre zurückbleibt. Damit sinkt beispielsweise der Bedarf nach Kindergärten, Schulen und Lehrern deutlich. Ebenso unverkennbar steigt die Zahl der potentiellen Erwerbspersonen, weil die Kinder des Nachkriegsbabybooms ins erwerbsfähige Alter kommen. Damit bleiben bis weit in die zweite Hälfte der achtziger Jahre die Probleme am Arbeitsmarkt auch von der demographischen Entwicklung belastet.

In die gleiche Richtung wirkt, daß die technologische Entwicklung, verstärkt durch – mindestens in Kontinentaleuropa – hohe Lohn- und Lohnnebenkosten, weiter auf kapitalintensive Produktionsweise drängt. Die Verteuerung von Finanzkapital seit Beginn der achtziger Jahre beginnt diesen Trend zu hemmen. Weil aber weder Unternehmer noch Ingenieure umgelernt haben und die Signale von den Arbeitskosten dies auch nicht nahelegen, dürfte fürs erste die Rationalisierung weitergehen.

Wie reagiert die Gesellschaft auf die Herausforderung?

Die gesamtwirtschaftlich schädlichen Wirkungen einer Politik der guten Absichten sind inzwischen in vielen Bereichen (Wohnungsbaupolitik, Arbeitsmarktpolitik) deutlich geworden. Gegen eine wieder stärker marktwirtschaftliche Orientierung in den achtziger Jahren spricht freilich folgende Überlegung: Die Gruppen, die sich durch eine ausgeprägt antimarktwirtschaftliche Haltung auszeichnen, haben sich in den letzten Jahren deutlich stärker artikuliert. Dabei verbinden sich marxistische, religiöse und umweltbewußte Strömun-

gen miteinander. Diese Bewegung könnte deshalb steigende Bedeutung erlangen, weil der heutige Mittelteil der Alterspyramide seine Ausbildung in einer Zeit erhalten hat, in der existentielle Gefährdungen nicht erkennbar waren, und weil damit ideologische Fehlentwicklungen nicht korrigiert wurden. Dies hat insbesondere Wirkungen auf den Arbeitsmarkt. Dort hat sich eine Anspruchshaltung entwickelt, die bei den sozialen Regelungen zu einer massiven Diskrepanz zwischen In- und Ausland geführt hat. Arbeitszeit und Pausenregelung, Länge des Urlaubs, Regelungen im Krankheitsfall, Kündigungsschutz, Regelungen der Lebensarbeitszeit liegen – zusammen betrachtet – so entscheidend über dem internationalen Niveau, daß schon heute die berufliche und die räumliche Mobilität hierzulande weit geringer sind, als andernorts und als angesichts der Herausforderungen nötig wäre.

Die Herausforderung durch jene, die in den achtziger Jahren neu ins Erwerbsleben drängen, wird die Closed-shop-Mentalität der Tarifvertragsparteien aufbrechen; dies umsomehr, als angesichts der Finanzlage des Staates und der eher zurückgehenden Nachfrage nach Staatsleistungen (schulische und berufliche Ausbildung, Verkehrswesen etc.) die Zahl der im öffentlichen Dienst Beschäftigten nur noch wenig zunehmen dürfte, der Staat also als Anbieter von Arbeitsplätzen an Bedeutung verlieren wird. Die Selbständigkeit im Berufsleben wird damit zwangsläufig als zunehmend wichtige Alternative erscheinen. Die Relation der Zahl der Selbständigen zu der Zahl der abhängig Beschäftigten dürfte sich eher zugunsten der Selbständigen verschieben. Dies wird wohl Einfluß auf die Wirtschaftspolitik haben. Eine marktwirtschaftlich orientierte Ordnungspolitik – zumal beim existierenden Verdruß über Bürokraten – dürfte dadurch begünstigt werden. Zu einer mehr marktwirtschaftlich ausgerichteten Politik mag es auch deshalb kommen, weil sich die Wirtschaftspolitik der USA grundsätzlich umorientiert hat, und weil versucht werden könnte, diese Politik – wenn auch mit Einschränkungen – nachzuahmen. Insgesamt wird die marktwirtschaftliche Poli-

tik in den achtziger Jahren wohl eine gewisse Renaissance erleben. Dies dürfte praktisch unabhängig davon gelten, welche Partei bzw. welche Parteien die Regierung stellt bzw. stellen.

Die Tarifabschlüsse dürften in den achtziger Jahren zunehmend von der Einsicht der Gewerkschaften in gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge geprägt sein. Damit wäre die Entwicklung eher jener in den fünfziger und sechziger Jahren als jener in den siebziger Jahren vergleichbar. Die demographische Entwicklung, insbesondere das bis gegen Ende der achtziger Jahre deutlich zunehmende Arbeitskräftepotential, und der gegenwärtig hohe Bestand an registrierten Arbeitslosen sprechen jedenfalls für eine relativ schwache Verhandlungsposition der Arbeitnehmer und der Gewerkschaften. Da der Lohn und die Lohnnebenkosten vergleichsweise hoch sind, ist kaum zu erwarten, daß die Unternehmen in den nächsten Jahren auf arbeitsintensivere Produktionsverfahren umstellen, damit die Arbeitskräftenachfrage verstärken und somit einen gegenläufigen Effekt ausüben werden; dies wird umso weniger der Fall sein, als sich die Entwicklung beim Arbeitskräftepotential gegen Ende des Jahrzehnts umkehren wird und dies allgemein bekannt ist. Der Reallohnanstieg wird wahrscheinlich nachhaltig – wenn auch nur in begrenztem Maße – hinter der Zunahme des verteilbaren Produktivitätsfortschritts zurückbleiben.

Deutlich weniger Einsicht in marktwirtschaftliche Funktionszusammenhänge scheint es hinsichtlich des Problems der Anpassung der Reallohnstruktur an die Produktivitätsstruktur der Beschäftigten zu geben. Nicht über bewußte Tariflohndifferenzierung entsprechend den relativen Knappheiten, sondern über die Lohndrift in Phasen günstiger konjunktureller Entwicklung dürfte aber eine gewisse Effektivlohndifferenzierung zustande kommen.

Die gewerkschaftlichen Bestrebungen dürften angesichts der hohen Arbeitslosigkeit kaum weniger als in den siebziger Jahren darauf abzielen, die Arbeitszeit zu verkürzen. Die Entscheidungsalternative wird in den kommenden Jahren aber

eher lauten „Erhalt des gegenwärtigen Reallohns oder mehr Freizeit" als „höherer Reallohnanstieg oder mehr Freizeit". Ein nicht sinkendes Realeinkommen wird wohl zunehmend höher eingeschätzt werden als mehr Freizeit. In den achtziger Jahren wird es aber dennoch für bestimmte Personengruppen aufgrund verlängerten Urlaubs oder infolge vorgezogenen Renteneintrittsalters eine begrenzte Arbeitszeitverkürzung geben; in manchen Branchen sind entsprechende Regelungen bereits tarifvertraglich vereinbart. Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten dürfte weiter steigen; dabei sind auch Ansätze zu einem „job-sharing" zu erwarten. Die Arbeitszeit je Erwerbstätigen, sei er teil- oder vollzeitbeschäftigt, wird jedoch insgesamt kaum im Tempo der sechziger und siebziger Jahre abnehmen. Der Wunsch nach höherem Realeinkommen und die – eher zwangsweise – Vermehrung der Freizeit werden zu einer Ausweitung der Schattenwirtschaft führen.

Die Überwindung der Krise durch offensive Anpassung

Betrachtet man die Probleme der Industrieländer, so würde sich eine Strategie empfehlen, die die achtziger Jahre dazu nutzt, Exportüberschüsse zu erzielen, mehr Gewicht auf Ausbildung als auf Output zu legen und die Produktion vom Konsum tendentiell zur Investition zu verlagern. Damit könnte in den neunziger Jahren und danach, wenn auf die alten Industrieländer eine hohe „Altenlast" zukommt, einerseits auf einen modernen Produktionsapparat mit gut ausgebildeten Arbeitskräften zurückgegriffen werden; andererseits könnten Auslandsforderungen (als Gegenwert für Exportüberschüsse der achtziger Jahre) aufgelöst werden, mit denen der Lebensstandard dann erhalten werden kann.

Anstelle defensiver Konzepte, die, statt Probleme zu lösen, den Mangel verwalten, soll der offensive Versuch gewagt werden, im Vertrauen auf die Leistungsfähigkeit und den Ideen-

reichtum der einzelnen, den offensiven Weg einzuschlagen. Arbeitszeitverkürzung ist nicht die Antwort auf eine Welt mit einer Häufung von Problemen, Protektionismus ist nicht die Antwort auf schärfere Konkurrenz, die langfristig Absatzmärkte sichert.

Aufgabe der Wirtschafts- und Finanzpolitik

Entschiedenheit der Wirtschaftspolitiker ist nötig, um die Investitionstätigkeit aus der Lethargie herauszuführen. Die wirkungsvollsten Schritte sind dabei keineswegs immer jene, die die staatlichen Ausgaben am stärksten erhöhen. So würde dem Wohnungsbau nichts mehr helfen als eine Liberalisierung der Mietgesetzgebung. Mieten müssen eine attraktive Verzinsung des im Wohnungsbau eingesetzten Kapitals erbringen, sonst werden Mietwohnungen rar bleiben.

Um den gestiegenen Investitionsrisiken zu entsprechen, wären großzügigere Abschreibungsregelungen wohl angemessen. Statt der Häufung von Nein-Parolen, wie „weg vom Öl", „keine Betonierung der Landschaft", „keine Informationsüberfütterung", bedarf es der Ja-Parolen. Wer sich um die Zukunft der Jugend Sorge macht, sollte sagen, woher Energie im Jahre 2000 kommt, wie dann der Individualverkehr realisiert wird, wie die Medienvielfalt der Zukunft aussieht.

Das zweite Bein wirtschaftspolitischer Kurskorrektur muß der Abbau der Subventionen sein. Solange der Staat schützt, leidet der private Leistungswille, nicht nur weil „Schnorren" lohnt, sondern auch weil die Tüchtigen bestraft werden.

Ohne das Tabu der Sozialpolitik anzutasten, ist eine erfolgversprechende Weichenstellung der Wirtschaftspolitik ebensowenig möglich. Einen staatlichen Zwang sollte es nur für ein Mindestmaß an Alters-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung geben. Für darüber hinausgehende Versicherungen sollte der Bürger selbst verantwortlich sein.

Um die private Initiative nicht durch Steuern und Abgaben zu verschütten, sollte durch automatische Korrekturen des Einkommensteuertarifs eine inflationsbedingt steigende Steuerlast vermieden werden.

Aufgabe der Lohnpolitik

Da zu Beginn dieses Jahrzehnts eine Fülle von Herausforderungen gleichzeitig auftritt, so die Energieverteuerung, der Anstieg der Arbeitslosigkeit auch aufgrund des Anstiegs der Zahl der erwerbsfähigen Personen sowie die Konsolidierung der Staatsfinanzen, bedarf es in der Lohnpolitik sowohl der Zurückhaltung als auch der Differenzierung. Der Lohnanstieg muß nachhaltig – d. h. für mehrere Jahre – niedriger als der Anstieg der Gewinneinkommen sein, da nur so Mittel und Anreiz für die Schaffung neuer Arbeitsplätze mittels zusätzlicher Investitionen gegeben sind. Aber nicht allein die Kapitalausstattung muß besser werden. Es bedarf auch der besseren beruflichen Qualifizierung der Arbeitskräfte. Dies wiederum läßt sich in einer Marktwirtschaft nur über entsprechende Unterschiede in der Entlohnung anregen. Mehranstrengung bei der beruflichen Ausbildung und Qualifizierung muß sich lohnen.

Aufgabe der Geldpolitik

Auf kurze Sicht ist Geldpolitik in der Marktwirtschaft machtlos. Weder auf die Inflationsrate noch auf die Konjunktur hat sie unmittelbaren Einfluß: Auf die Konjunktur, d. h. auf Güternachfrage und nachfolgend auf Beschäftigung wirkt sie mit einer Verzögerung von einem halben bis zu einem Jahr. Erst mit einem weiteren Jahr Verzug zeigen sich die Effekte auf die Inflationsrate. Diese „time-lags" und die Schwierigkeiten einer treffenden Konjunkturprognose veranlassen zur – bescheidenen – Forderung nach einer stetigen Geldmengen-

ausweitung, die – um die Inflationsrate schrittweise zu reduzieren – im Verlauf mehrerer Jahre ebenfalls schrittweise vermindert werden sollte.

„Die längerfristige Perspektive verlangt eine Konstitutionstherapie zur Rehabilitation: zurück zu einer Ordnung, die das Motivationsniveau wiederherstellt.

Auf die Agenda gehört: das Vereinfachen der Steuern; das schrittweise Streichen aller Subventionen, die sich in ihren Zwecken neutralisieren und sonst nur die Eigeninitiative lähmen; der Abbau von Ministerien und Bürokratien, die das Leben politisieren und den Bürger entmündigen; die Suspension der Gesetze und Vorschriften, die das Gründen neuer Unternehmen erschweren; das Aufheben staatlicher Monopole, einschließlich des Postmonopols; das Zulassen privater Konkurrenz zu öffentlichen Unternehmen und Anstalten, inklusive Bundesbahn und Bildungssystem; freie Wahl zwischen mehreren Tarifen im System der staatlichen Zwangsversicherungen; mehr Wettbewerb in den regulierten Bereichen, einschließlich des Luftverkehrs; mehr Gewerbefreiheit in alternden Regionen. Ein Sammelsurium? Ja, weil so vieles verkrustet ist oder gelähmt wurde. Politisch durchsetzbar? Nein, solange die Bürger die Chance eines natürlichen Wachstums nicht vehement zurückverlangen."

Herbert Giersch*)

*) „Längerfristige Tendenzen", Wirtschaftswoche vom 30. Juli 1982.

Bekämpfung der Krise durch Expansion

Wolfgang Roth

Stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion

32 Millionen Menschen sind in den Industrieländern des Westens ohne Arbeit. Auch wenn wir ein jährliches reales Wirtschaftswachstum von rund 3% erreichen würden, bliebe die Arbeitslosigkeit auf ihrem heutigen hohen Niveau.

In den Ländern der Europäischen Gemeinschaft sind rund 12 Millionen Menschen arbeitslos. Wenn man das jetzige Beschäftigungsniveau halten wollte, bräuchten wir während der kommenden 5 Jahre aufgrund der demographischen Entwicklung jährlich rund 1 Million neue Arbeitsplätze. Selbst in den sogenannten goldenen sechziger Jahren war dies nicht möglich. Das zeigt die ganze Größe der Herausforderung: Denn:

- Europa kann sich nicht auf Dauer mit so hoher Arbeitslosigkeit abfinden.
- Es ist gefährlich, wenn sich wegen der hohen Jugendarbeitslosigkeit eine ganze Generation junger Menschen enttäuscht und resigniert von unserem Gesellschaftssystem abwendet.
- Wirtschaftlich wäre das Ergebnis anhaltender Massenarbeitslosigkeit: noch mehr protektionistischer Druck auf die Regierungen, Rückfall in Bilateralismus, nationale Alleingänge, kurzum: Desintegration der Weltwirtschaft – zum Schaden aller.
- Desintegration der Weltwirtschaft könnte sehr leicht auch politische Destabilisierung bedeuten.

Konsequenz daraus: Es muß alles getan werden, damit aus dem sich hier und da abzeichnenden leichten Aufschwung ein dauerhafter, sich selbsttragender weltwirtschaftlicher Aufschwung wird.

Die deutschen Sozialdemokraten haben im Oktober letzten Jahres einen internationalen Beschäftigungspakt der wirtschaftlich starken Staaten vorgeschlagen. Jeder Staat, der von seinen wirtschaftlichen Bedingungen her dazu in der Lage ist, sollte sich auf eine Strategie zur Wachstums- und Beschäftigungssteigerung verpflichten.

Dieser Gedanke ist durch die Entwicklung nicht überholt worden:

- Zwar gibt es vermehrte Anzeichen für einen in Gang gekommenen Erholungsprozeß.
- Zwar deutet manches auf eine Stimmungsverbesserung hin.
- Zwar spricht manches für eine weitere Festigung der Aufschwungstendenzen, vor allem in den USA.

Aber: der Übergang in einen *nachhaltigen* Wachstumsprozeß, der alle Industrieländer erfaßt, ist noch keineswegs gesichert.

Die Aufschwungkräfte bislang sind:
Inflationsrückgang, Nominalzinsabbau, Ölpreissenkung. Es ist zweifelhaft, ob sie weit tragen. Denn die Risiken, die der Verstärkung der Kräfte entgegenstehen, sind erheblich:

- Die *realen* Zinsen sind noch immer völlig überhöht und damit Investitions- und Wachstumsbremse Nr. 1. Ob es gelingen wird, sie abzubauen, ist keineswegs gesichert.
- Die Wechselkurse zwischen den Schlüsselwährungen entsprechen nicht den fundamentalen Fakten.
- Die hohe und zum Teil weiter ansteigende Arbeitslosigkeit provoziert die Ausweitung protektionistischer Tendenzen.
- Die Finanzierungsprobleme der hoch verschuldeten Entwicklungsländer sind noch nicht überwunden.

Die Gegenüberstellung der Aufschwungkräfte und Risiken zeigt: Die Weltwirtschaft befindet sich gegenseitig noch in

einem Schwebezustand zwischen Rezession und Erholung. Nur ein „blutarmer und zerbrechlicher" Aufschwung ist in Sicht. Deshalb kann der „Weg aus der Krise" auch heute nicht „abwarten" heißen. Vielmehr sind koordinierte Anstrengungen aller Staaten für mehr Wachstum und Beschäftigung dringend geboten. Koordinierte Anstrengungen, weil mit nationalen Alleingängen weltweite Probleme nicht zu überwinden sind.

Kurz gesagt geht es darum:

1. Nationale Wirtschaftspolitiken einzuschlagen, die nichtinflationäres Wachstum stimulieren;
2. die nationalen Wirtschaftspolitiken international so zu koordinieren, daß größere Wechselkursstabilität erreicht wird und der Protektionismus zurückgedrängt wird;
3. Nettokapitaltransfers in die Entwicklungsländer weiter sicherzustellen.

Bei *Aufgabe 1, Stimulierung nichtinflationären Wachstums,* liegt die Schlüsselrolle bei den USA – wegen ihres Gewichts in der Produktion des Westens und wegen ihrer internationalen Zinsführerschaft.

US-Haushaltsdefizite in der für dieses Jahr erwarteten Größenordnung von 200 Mrd US-Dollar und kaum weniger hohen erwarteten Defiziten für die nächsten Jahre stehen einem Abbau der Realzinssätze massiv im Wege.

Realzinssätze aber von 5 bis 7%, wie wir sie derzeit in den USA haben,

- sind ein gewaltiger Dämpfer für die private Investitionstätigkeit dort und anderswo,
- ziehen Auslandskapital an,
- engen damit den Spielraum für weitere Zinssenkungen außerhalb der USA ein,
- halten den US-Dollar auf überhöhtem Niveau und verstärken als Folge davon den Druck des amerikanischen Kongresses auf protektionistische Maßnahmen,
- erschweren den Schuldendienst der Entwicklungsländer und beeinträchtigen damit auch die Absatzmöglichkeiten der Exportindustrien des Nordens.

Es wird deshalb Zeit, daß sich die USA wieder ihrer weltwirtschaftlichen Führungsrolle bewußt werden und entsprechend handeln. Zwangsläufig bedeutet dies: Abbau der strukturellen Haushaltsdefizite, um Spielraum für reale Zinssenkungen zu schaffen.

In Deutschland würde ein weiterer Realzinsabbau die Aufschwungkräfte stärken. Darüber hinaus müßten in Deutschland zusätzliche fiskalische Anreize zur Stärkung der privaten Investitionstätigkeit gegeben und die öffentliche Investitionstätigkeit, die derzeit antizyklisch ist, also wachstumsschwächend, verstetigt und verstärkt werden.

Eine Stärkung des Aufschwungs in der Bundesrepublik würde unseren Außenhandelspartnern helfen, insbesondere Frankreich, und zum Abbau des protektionistischen Drucks innerhalb der Europäischen Gemeinschaft beitragen.

Großbritannien und Japan, die ebenfalls wie die Bundesrepublik die Inflation unter Kontrolle gebracht haben und deren Leistungsbilanz günstig ist, sollten ebenfalls ihre Wirtschaftspolitik mehr auf Expansion ausrichten.

Länder wie Frankreich und Italien müßten dagegen ihre Bemühungen fortsetzen, die Inflation zu bekämpfen und ihre Budget- und Leistungsbilanzdefizite abzubauen.

Mit solchen gemeinsam abgestimmten geld- und finanzpolitischen Strategien müßte es möglich sein, die weltwirtschaftliche Erholung breiter und kräftiger anzulegen. Dies würde auch dem protekionistischen Druck entgegenwirken.

Aufgabe 2, für stabilere Wechselkursentwicklung sorgen, ist ebenfalls bedeutsam, um das Handels-, Investitions- und Wachstumsklima zu verbessern. Über- bzw. unterbewertete Währungen haben dieselben schädlichen Wirkungen auf den Handel wie Zölle und nichttarifäre Handelshemmnisse. Und starke Schwankungen der Wechselkurse schaffen Unsicherheit, erhöhen damit das Investitionsrisiko und wirken als Wachstumsbremse. Es gibt Chancen für mehr Wechselkursstabilität, wenn die erzielten Fortschritte bei der Inflationsbekämpfung gewahrt werden können. Trotzdem werden die No-

tenbanken gefordert bleiben, durch enge Kooperation zur Glättung von Kursschwankungen beizutragen. Auch hier sind die USA in ihrer Führungsrolle gefragt.

Aufgabe 3, Nettokapitaltransfers in die Entwicklungsländer weiter sicherstellen, liegt nicht nur in unserem wirtschaftlichen, sondern auch in unserem außenpolitischen Interesse. Es ist dringend erforderlich, daß wir dazu beitragen, das Wirtschaftswachstum in den Entwicklungsländern in Gang zu halten. Deshalb muß es zu vernünftigen Umschuldungsaktionen kommen, die den Entwicklungsländern eine Atempause verschaffen und wirtschaftliche (und politische) Katastrophen verhindern.

Nur eine international koordinierte Wachstumspolitik kann den „Ausweg aus der Krise weisen". Für die Bundesrepublik liegt das auf der Hand: Rund 30% des deutschen Bruttosozialprodukts werden auf Auslandsmärkten abgesetzt. Solange dort weiterhin wirtschaftlicher Stillstand herrscht, gibt es wenig Chancen für einen kräftigen Aufschwung. Denn getragen werden müßte der Aufschwung allein durch die private Investitionstätigkeit, wenn:

- die Auslandsnachfrage flau bleibt,
- von der öffentlichen Hand wegen Haushaltskonsolidierungs-Bemühungen keine Nachfrageimpulse zu erwarten sind und
- vom privaten Verbrauch angesichts maßvoller Lohnabschlüsse nichts kommt.

Warum aber sollen die Unternehmen investieren, wenn die vorhandenen Kapazitäten ohnehin schlecht ausgelastet sind und die Absatzerwartungen bescheiden sind?

In dieser Situation ist auch mit einer Verbesserung der sogenannten Rahmenbedingungen, z. B. durch steuerliche Investitionsanreize, nicht allzuviel zu erreichen.

Die Angebotsphilosophen sehen das anders. Ihr Credo lautet:

- Verringerung der Steuer- und Abgabenlast der Unternehmen,
- Konsolidierung der Haushaltsdefizite,

- weniger bürokratische Regelungen,
- Abbau von Sozialleistungen,
- Subventionsabbau,
- stärkere Differenzierung von Lohnabschlüssen nach Branchen, Regionen, Qualifikationen,
- Lohnzurückhaltung ganz generell.

Von der Bundesregierung hört man weitere Ergänzungen dieses Katalogs, nämlich Parolen wie:

- Leistung muß wieder lohnen,
- Mut zum Risiko,
- Haushaltskonsolidierung hat Vorrang,
- Beschäftigungsprogramme lehnen wir ab, da sie nur Strohfeuer entfachen,
- Anspruchsmentalität zurückdrängen und ähnliches.

Von der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, gar von der Notwendigkeit, durch staatliche Maßnahmen Nachfrage zu stärken, ist nicht mehr die Rede. Keynes ist völlig tot. Die deutsche Bundesregierung kürzt die staatliche Nachfrage und wartet darauf, daß die Lage die Stimmung einholt. Sie wartet darauf, daß private Unternehmen trotz trüber Absatzaussichten sich wie Schumpeter-Innovateure benehmen und munter darauflos investieren, in der Hoffnung, daß sie damit recht behalten.

Konkret: Die jüngsten Grundsatzbeschlüsse der deutschen Bundesregierung zum Haushalt 1984 führen kurz- und mittelfristig zu einem realen Rückgang der Staatsausgaben, wirken damit nachfragedämpfend und krisenverschärfend. Die entstehende Nachfragelücke soll ausgefüllt werden durch ein Mehr an privaten Investitionen. Um die anzuregen, werden die Unternehmen steuerlich entlastet, allerdings nicht gezielt – mit Ausnahme von Abschreibungserleichterungen –, sondern eher nach dem Gießkannenprinzip (Vermögensteuersenkung). Das heißt, die steuerliche Entlastung kann größtenteils ebenso gut zur Konsolidierung der Unternehmensbilanzen statt zur Finanzierung von Investitionen verwendet werden. Dann aber bleibt die Nachfragelücke! Das Ziel der Konsolidierung wird

nicht erreicht. „Kaputtsparen" haben wir Sozialdemokraten das genannt.

Die sozialdemokratische Linie sieht anders aus: Wir würden ein *mittelfristiges* öffentliches Investitionsprogramm zum Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur in einigen ausgewählten wachstums- und beschäftigungspolitisch wichtigen Schwerpunktbereichen in Kraft setzen. Ziel sollte möglichst sein, damit den Anreiz für komplementäre private Anschlußinvestitionen zu geben. Den Gegensatz zwischen den Strategien der Bundesregierung und der SPD kann man wie folgt kennzeichnen: Es geht nicht um „mehr oder weniger Kreditfinanzierung", sondern:

- *SPD:* „Verringerung des Defizits auf mittlere Sicht durch eine offensive, aktive Beschäftigungs- und Wachstumspolitik."
- *Bundesregierung:* „Kurzfristige, vergebliche Verringerung des Defizits durch eine defensive Politik der sofortigen Konsolidierung, mit dem Erfolg, daß nicht öffentliche und private Investitionen finanziert werden, sondern Arbeitslose und vorzeitig verrentete Arbeitnehmer."

Dies ist kraß ausgedrückt. Natürlich sieht auch die SPD, daß der strukturelle Teil des Haushaltsdefizits auf mittlere Sicht abgebaut werden muß, und daß es dazu Einsparungen bedarf. Auch lehnt die SPD nicht alle angebotspolitischen Vorschläge strikt ab.

Denn: Unsere Wirtschaftlage ist schwierig und vielschichtig. Deshalb müssen auch die wirtschaftspolitischen Instrumente vielschichtig sein. Wir haben, als unser Bundeskanzler noch Helmut Schmidt hieß, immer einen wirtschaftspolitischen Kurs verfolgt, der sich angebots- und nachfragepolitischer Instrumente bediente. Wir sind nicht schlecht damit gefahren. Jetzt Experimente zu verfolgen, bei denen nur ein Teil der verfügbaren wirtschaftspolitischen Instrumente eingesetzt wird, ist gefährlich.

Hoffentlich besinnt sich die deutsche Bundesregierung doch noch eines Besseren.

Die internationale Finanzkrise

Podiumsgespräch

Prof. Dr. Stephan Koren

Präsident der Oesterreichischen Nationalbank

Jacques De Groote

Executive Director des Internationalen Währungsfonds

Dr. Tamas Bacskai

Geschäftsführender Direktor der Ungarischen Nationalbank

Jack D. Guenther

Senior Vice President der Citibank, New York

Bearbeitung: Dr. Ingrid Haar-Stöhr und Eva-Maria Nesvadba

Dr. Koren: Sind die Lösungsansätze zur Bewältigung der internationalen Finanzkrise ausreichend?

Ich darf meine Ausführungen damit beginnen, daß ich acht Jahre zurückgreife. Die Volkswirtschaftliche Tagung 1975 – 1½ Jahre nach dem ersten Ölschock – hatte als zentrales Thema „Die ökonomischen, politischen und sozialen Konsequenzen der Wachstumsverlangsamung"; ich habe damals versucht, die volkswirtschaftlichen Grundlagen zu analysieren, die Sondervoraussetzungen, die durch zweieinhalb Nachkriegsjahrzehnte gegolten haben, darzustellen und aus deren Veränderung im Laufe der Entwicklung gemeinsam mit einer Reihe von psychologischen und politischen Tendenzen die Meinung abzuleiten, daß die große Wachstumsphase der Nachkriegszeit vorüber sei und die weltwirtschaftliche Entwicklung wahrscheinlich – ich gebrauchte damals den Ausdruck – „in eine Taumelphase eintreten werde". Es werde zu kurzen erratischen positiven und negativen Veränderungen in der Konjunkturentwicklung kommen, und von den ursprünglichen Konjunkturmustern bliebe kaum mehr etwas übrig. Es sei dies ein Übergang in irgendeine noch nicht bestimmbare neue weltwirtschaftliche Entwicklung, die unter anderen Bedingungen stehen würde, oder anders ausgedrückt, daß wir vor einer Phase wesentlich geringeren Wachstums stehen würden.

Diese einleitenden Worte nicht nur deshalb, weil es eine der wenigen Prognosen ist, bei denen man im Laufe eines langen Lebens Recht behalten hat, sondern weil ich glaube, daß in der Fehleinschätzung der Entwicklung ab dem ersten Drittel der siebziger Jahre die Wurzel für unsere heutigen finan-

ziellen Probleme liegt. Denn so gut wie alle Länder, einschließlich des Ostblocks, haben – nach einer ganz kurzen Ernüchterungsphase, die aber sehr bald abgeklungen ist – in den letzten acht – fast zehn – Jahren insgesamt erfolglos versucht, ihre nationalen Wirtschaften wieder auf den Wachstumspfad der Vergangenheit zurückzuzwingen. Das heißt, die wirtschaftspolitischen Zielvorstellungen in dieser Periode waren und sind dadurch geprägt, daß man in allen Ländern mit mehr oder weniger Gewalt versucht, wieder in die ursprüngliche Phase der hohen Wachstumsraten zurückzukehren. Der Hauptgrund für diese Zielvorstellung ist nicht nur die Gewohnheit aus der Vergangenheit, sondern natürlich auch die Überlegung, daß nur Phasen hohen Wachstums Änderungen des ökonomischen, politischen und sozialen Systems unnötig machen, oder, mit anderen Worten, wirtschaftliche und soziale Anpassungen bei hohen Wachstumsraten vermieden werden können.

Heute – 1983 – bleibt das Faktum übrig, daß im letzten Jahrzehnt das gesamte weltwirtschaftliche Wachstum – mit relativ kleinen Differenzen zwischen den einzelnen Ländern und Blöcken – nur mehr weniger als halb so hoch wie in den zweieinhalb Jahrzehnten der ersten Zeit nach dem Krieg war und in den letzten 5 bis 6 Jahren nicht einmal mehr ein Drittel des Wachstums der Nachkriegsperiode erreichte. Die Phase der entscheidenden Verlangsamung des wirtschaftlichen Wachstums dauert zehn Jahre und hat bis jetzt noch immer die Tendenz, sich weiter abzuschwächen.

Dieser letzten Endes erfolglose Versuch, die nationalen Wirtschaften wieder auf den Wachstumspfad der Vergangenheit zurückzuführen, hat zwangsläufig zu einer extrem starken Zunahme der internationalen Verschuldung geführt – und zwar sowohl im Tempo als auch im Ausmaß. Es ist dies eine Zunahme der Verschuldung, die, hätte man sie am Beginn der siebziger Jahre jemandem als zukünftige Entwicklung skizziert, als ausgeschlossen und unmöglich bezeichnet worden wäre; ihre Dimension war nicht vorstellbar. Dies aus dem ein-

fachen Grund, weil es bis zum ersten Drittel der siebziger Jahre nicht möglich gewesen wäre, Leistungsbilanzdefizite, wie sie nach 1973/74 aufgetreten sind, mittel- und längerfristig durch permanente Verschuldung zu finanzieren. Bis zu diesem Zeitpunkt war es selbstverständlich, daß ein Land mit außenwirtschaftlichen Ungleichgewichtsproblemen, verursacht aus den verschiedensten Gründen, wie etwa Fehler der Wirtschaftspolitik, Nichtübereinstimmung mit der internationalen Entwicklung etc., die Hilfe des Internationalen Währungsfonds in Anspruch nehmen mußte. Diese Hilfe war zwangsläufig mit mehr oder weniger harten Auflagen verbunden, jedenfalls aber mit der Inkaufnahme wirtschaftspolitischer Gegensteuerungsprogramme zur Wiederherstellung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts. Eine andere Art der Finanzierung einer Übergangsphase war nicht denkbar.

Unter den Verhältnissen, wie sie sich nach der ersten Ölkrise ergeben haben, nämlich den riesigen finanziellen Überschüssen bei den Ölländern und den ungeheuren Transfers zwischen Ölverbrauchs- und Ölerzeugungsländern, hat zum erstenmal eine Situation vorgeherrscht, in der es Ländern möglich war, Leistungsbilanzdefizite nicht durch Inanspruchnahme des Währungsfonds, sondern einfach – ohne jegliche Auflage – auf dem internationalen Kapitalmarkt zu finanzieren. Dieses damals berühmt gewordene „Recycling der Petrodollars" über den privaten Kreditapparat hat erstmals fast unbegrenzte Verschuldungsmöglichkeiten ohne gleichzeitigen Anpassungsdruck auf die nationale Wirtschaftspolitik mit sich gebracht. Während dieser Periode blieb der Währungsfonds mehr oder minder auf die Hilfe für die Allerschwächsten beschränkt. Das „Recycling der Petrodollars" wurde als das große Wunder der späten siebziger Jahre gefeiert und man hat sich über die reibungslose Behebung von Finanzierungsproblemen bis 1980 gefreut.

Die ersten Gedanken an eine mögliche Gefährdung dieses internationalen Gläubiger- und Schuldnersystems wurden bei der IMC[1]) in New Orleans 1980 ventiliert, wo die Idee von

Länderrisken und Ländergefährdungen diskutiert wurde. Die sich daran anschließende internationale Debatte über die Existenz oder Nicht-Existenz eines „sovereign-risk" führte ebenso zu keiner Reaktion wie die zunehmenden Schwierigkeiten der kleineren Less Developed Countries (LDCs) – das „normal business" des Währungsfonds.

Erst 1981 wurde diese scheinbar heile und auf unbestimmte Zeit scheinbar gesicherte Welt erschüttert: Die erste tiefgreifende Erschütterung des Vertrauens in eine permanente Verschuldungsmöglichkeit war die Krise im Ostblock – primär ausgelöst durch die Zahlungsschwierigkeiten von Polen und Rumänien und kurze Zeit darauf auch in anderen osteuropäischen Ländern. In weiterer Folge war man mit einer raschen Zunahme derselben Probleme in afrikanischen Ländern konfrontiert und schließlich traten, das hat der Sache die endgültige und neue Dimension gegeben, ab Sommer 1982 auch Zahlungsschwierigkeiten in Lateinamerika auf, beginnend in Mexiko und sich dann sehr rasch de facto über den gesamten Kontinent ausbreitend.

Beschleunigend auf den Ausbruch der Krise haben folgende drei Fakten gewirkt: Erstens die in den Jahren bis 1981 zunehmende Tendenz, zu kürzeren Laufzeiten in der internationalen Verschuldung überzugehen (die alljährlich notwendige Bruttoverschuldung wurde noch mehr ausgeweitet), zweitens der enorme Zinsanstieg auf den internationalen Märkten und drittens die in allen betroffenen Ländern eindeutige Verlangsamung des Wirtschaftswachstums, die die realen Möglichkeiten zur Bedienung der internationalen Tilgungen und Zinsen einschränkt. Es sind dies nicht die wirklichen Ursachen, sondern nur beschleunigende Effekte, das heißt, ich bin überzeugt, daß auch ohne diese Effekte dieselbe Situation – nur wahrscheinlich etwas später – aufgetreten wäre.

Seit wir mit diesen Problemen konfrontiert sind, befinden wir uns in einer Art – vereinfacht ausgedrückt – „Kneippkursituation". Optimismus und Pessimismus hinsichtlich der Lösbarkeit bzw. Bewältigung der Krise wechseln einander in sehr

rascher Folge ab. Im Herbst 1982 fand die Jahrestagung des Internationalen Währungsfonds in Toronto statt, etwa 6 Wochen nach Ausbruch der Zahlungsschwierigkeiten von Mexiko; Brasilien stand schon „ante portas". Es war ein aushaftendes Volumen von insgesamt ca. 180 Mrd US-$ zu bewältigen, und in dieser „depressiven Phase" war die Stimmung dadurch gekennzeichnet, daß man auf den Start des „big crash" wartete; das Mißverhältnis zwischen den Größenordnungen, die der Währungsfonds einsetzen kann, und den involvierten Beträgen (Zahlungsverzug oder Zahlungsschwierigkeiten) war groß. Um die Jahreswende verwandelte sich der Pessimismus fast in Euphorie. Die Ursache für diese Meinungsänderung war schlicht und einfach, daß es in relativ kurzer Zeit und wider Erwarten vieler gelungen war, die ersten Probleme in den Griff zu bekommen. Es ist dies ein Verdienst des Währungsfonds, der einerseits einen Teil der – wenn man es so formulieren darf – Sanierungsaufgaben durch die Vergabe von Krediten und das Verhandeln von Programmen hinsichtlich wirtschaftspolitischer Anpassungsverpflichtungen für die betroffenen Länder übernommen hat, dem es andererseits auch gelungen ist, eine Kooperation der internationalen Banken herbeizuführen. Er brachte die internationale Bankwelt zu der Einsicht, daß eine Umschuldung in den betroffenen Regionen nur dann Aussicht auf Erfolg hat, wenn nicht nur die aushaftenden Beträge umgeschuldet, sondern darüber hinaus auch zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden, jene Mittel, die für die Realisierung der verhandelten ökonomischen Programme notwendig sind. Die Überraschung darüber, daß die Kooperation zustande kam, war groß, denn die ursprüngliche Annahme war gewesen, daß mindestens drei Fünftel der Banken, die in einen Umschuldungsprozeß involviert sind, versuchen würden, sich der Verantwortung zu entziehen, da keine internationale Organisation existiert; zweifellos liegt hier – wie bereits erwähnt – ein großer Verdienst beim Währungsfonds. Als weiteres Faktum, warum es gelang, die aufgetretenen Probleme relativ rasch zu beheben, ist zu erwähnen, daß

auch die Gruppe der Zehn – oder neuerdings Elf – zu einer Ausweitung des GAB[2]) gebracht werden konnte, so daß aus dieser Quelle buchstäblich „über Nacht" erhebliche Beträge in den Fällen Mexiko und Brasilien zur Verfügung gestellt werden konnten. All die aufgezeigten Gründe führten zu der vorhin zitierten Euphorie zu Jahresbeginn 1983.

Inzwischen klingt diese Euphorie meiner Meinung nach wieder etwas ab, und die internationale Stimmung bewegt sich zwar nicht in Richtung depressiver Phase, aber doch in Richtung ausgeprägter Skepsis. Anlaß dafür ist zweifellos, daß sich die Anzahl der sich in Umschuldungsprozessen involvierten bzw. in diese Verhandlungen eintretenden Länder im Verlauf des heurigen Jahres erhöht hat. Die jetzige Lage ist dadurch gekennzeichnet, daß – meiner Sicht nach – noch nicht ganz, aber nahezu ein Drittel der Währungsfondsmitgliedsländer der Unterstützung durch den Fonds bedarf. Dieser Kreis setzt sich de facto aus dem gesamten mittel- und südamerikanischen Kontinent, aus rund 20 afrikanischen Ländern und einem guten halben Dutzend ostasiatischer Länder – gerade in dieser Region wird in nächster Zeit die Zahl der in Schwierigkeiten geratenen Länder anwachsen – zusammen, von den europäischen Ostblockländern ganz zu schweigen, soweit sie Mitglieder des Fonds sind.

Eine weitere Ursache für die entstehende Skepsis resultiert aus den in der Zwischenzeit erkennbaren Grenzen für dieses Krisenmanagement; Grenzen, die durch Quantitäten, Kooperationsbereitschaft und Belastbarkeit von Ländern gesetzt sind. Als solche Art der Begrenztheit betrachte ich das Ausmaß der Mittel, die dem Währungsfonds zur Verfügung stehen; die Quotenerhöhung wird zwar aller Voraussicht nach bis Jahresende realisiert sein, aber auch das ist verglichen mit dem Ausmaß der aushaftenden Beträge sicherlich nur ein kleiner Teil dessen, was benötigt wird.

Zusätzlich zeigt sich, daß die vorhin zitierte Kooperationsbereitschaft im internationalen Bankensystem erheblich nachläßt. Mittlere und kleinere Banken – vor allem in den

Vereinigten Staaten – versuchen aus den allgemeinen Arrangements auszuscheren und es besteht keine Bereitschaft, Operationen zuzustimmen, die gegen die Natur von normalen Bankgeschäften sind. Ich denke dabei zum Beispiel an den Fall eines südamerikanischen Landes, nämlich eine Paketvereinbarung, daß die Banken ihre kurzfristigen Depositen bei der brasilianischen Zentralbank in einer gegenüber dem Vorjahr unveränderten Höhe aufrechterhalten sollen; das ist ein Einfrieren von Taggeldoperationen.

Neben den bisher erwähnten beiden Einschränkungen hinsichtlich der Fortsetzbarkeit des Krisenmanagements in ähnlicher Form wie zum Jahreswechsel sehe ich einen weiteren Problembereich zwischen der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich und den Notenbanken. Eine ganz wesentliche Rolle im Verlauf der bisherigen Operationen haben „bridging operations" der BIZ gespielt. Dies bedeutet, daß die BIZ unter Deckung der ihr angehörenden Notenbanken bestimmte Beträge vorfinanziert, um den Zeitraum zu überbrükken, der durch Verhandlungen des Währungsfonds mit dem betreffenden Land bzw. durch Verhandlungen mit den internationalen Banken entsteht. Auch Österreich hat an einer Reihe solcher Arrangements teilgenommen, natürlich immer unter der Voraussetzung, daß es eine echte „bridging operation" ist, und nicht letzten Endes eine, die sich in Wirklichkeit als revolvierender Kredit darstellt. Die Brücke soll an ein Ufer führen und nicht ins Nirwana hinausgebaut werden. Während der diesjährigen IMC-Tagung vorige Woche in Brüssel haben die europäischen Notenbanken mit ziemlicher Deutlichkeit zum Ausdruck gebracht, daß sie in Zukunft sicher nicht in demselben Ausmaß, wie das im vergangenen Jahr der Fall war, an „bridging operations" teilnehmen können. Vor allem einige – ich würde sagen reservewährungsverdächtige – Notenbanken müssen laut eigener Aussage auf die Bonität ihrer Währungsreserven Bedacht nehmen, welcher das ständige Anwachsen von mehr oder minder langfristig gebundenen Teilen ihrer Reserven nicht zuträglich sei.

Ein weiterer Punkt, der eine gewisse Skepsis derzeit verstärkt, ist die Tatsache, daß es bis heute nicht gelungen ist, einen Mechanismus für die politische Durchsetzbarkeit der notwendigen Maßnahmen zustande zu bringen. Der Währungsfonds ist zweifellos ein geeignetes Gremium, um Programme zu verhandeln; heute jedoch geht der Inhalt aller dieser Programme weit über das für den Währungsfonds Mögliche hinaus. Es fehlt jegliche Kontaktorganisation der Regierungen, im Rahmen derer man sich mit den auftretenden Problemen, wie Bankenaufsicht, Garantien für solche de facto erzwungene Neukredite an hochverschuldete Länder etc., auseinandersetzen würde.

Im Zusammenhang mit der bereits erwähnten Bankenaufsicht ist folgendes zu bedenken: Es ergeben sich immer deutlichere Spannungen zwischen den nationalen Bankenaufsichtsvorschriften („banking regulations") und den Operationen, die aus übergeordnetem Interesse mit einer Reihe von verschuldeten Ländern durchgeführt werden. Es dürften keine internationalen oder nationalen Bankenaufsichtsregelungen existieren, die vorsehen, daß man notleidenden Krediten noch weitere Kredite nachschießen soll. Aus dieser Situation heraus wird man fraglos irgendwann das Problem der Verantwortung lösen müssen.

Als Ergänzung dazu, warum wieder mehr Skepsis am Platz wäre, noch einige wesentliche Bemerkungen zu dem Krisenmanagement, das zu Ende des vorigen bzw. zu Beginn des heurigen Jahres stattfand. Ich kann nicht voll und ganz den Optimismus des Internationalen Währungsfonds teilen, obwohl ich verstehe, daß man als Vertreter des Fonds – wie Mr. De Groote – optimistisch sein muß. Läßt man nämlich alle Länder Revue passieren, die sich heute in Zahlungsschwierigkeiten befinden, so scheint es, daß die internationale Lösungskapazität sehr verschiedenartig ist. Wir haben die lateinamerikanischen Länder, deren wirtschaftliche Voraussetzungen zum Teil ausgezeichnet sind und wo der politische Wunsch zur Lösung unter der Führung der Vereinigten Staaten so deutlich

akzentuiert ist, daß es geradezu blitzartig gelingt, Auffangoperationen zustande zu bringen. Man denke an Mexiko und Brasilien, denen das GAB innerhalb von 24 Stunden die ersten Überbrückungskredite genehmigte. Bei anderen Fällen läuft der gleiche Vorgang sehr viel schwieriger ab, wie etwa die mühseligen Gespräche über die Lösung der finanziellen Probleme Jugoslawiens, die jetzt seit einem Jahr de facto laufen und nur zu ganz dürftigen Ergebnissen geführt haben und wo es heute völlig offen ist, in welche Richtung es weitergehen wird. Neben diesen genannten Gruppen – bei beiden handelt es sich um Mitglieder des Währungsfonds – existiert noch eine dritte Kategorie, nämlich die Nicht-Mitglieder des Währungsfonds – an der Spitze Polen. Die polnische Situation vegetiert seit zweieinhalb Jahren im politischen Streitraum der Supermächte dahin und ist weit von jeder längerfristigen konstruktiven Lösung entfernt.

Mr. De Groote wird verstehen, wenn ich feststelle, daß einzelne industrialisierte Länder am internationalen Gesamtproblem unterschiedlich interessiert sind. Konkret formuliert heißt das, daß Österreich zwar von der Situation in Brasilien tangiert ist – aber nicht lebenswichtig –, jedoch durch die Schwierigkeiten in anderen Ländern sehr viel wesentlicher betroffen ist, wo die Voraussetzungen zur Problemlösung offensichtlich viel schwächer sind. Diese Aussage gilt nicht nur für Österreich, sondern auch für einige andere europäische Industrieländer. Diese unterschiedliche, zum überwiegenden Teil aus politischen Faktoren resultierende Behandlung von Problemen spielt eine ganz entscheidende Rolle.

Zum Abschluß möchte ich noch kurz einige Überlegungen darstellen, die sich im Zusammenhang mit der IMC-Tagung in Brüssel ergaben. Der Beginn der Konferenz war von relativem Optimismus getragen, und man berichtete über die Möglichkeiten zur Bewältigung der internationalen Finanzkrise. Diese Referate waren mit einer Reihe von „ifs" bestückt wie etwa folgende: „. . . wenn die Industrieländer in den achtziger Jahren um real 3% wachsen, dann ermöglicht das den LDCs ein

Wachstum zwischen 5 und 6% . . .", „. . . wenn das Zinsniveau weiter zurückgeht, dann kann die Situation bewältigt werden . . ." etc. Das war der Grundtenor einer Reihe von Aussagen und Fritz Leutwiler sagte am letzten Tag: „. . . das ist wunderschön ‚if, if, if' – sollten wir nicht einmal darüber diskutieren, was ist, ‚if' die ‚ifs not' eintreten".

Das fehlte bei allen Überlegungen und wir werden uns – zumindest prophylaktisch – die Frage vorlegen müssen, wann und ob wir diesen ganzen Problembereich auf einer internationalen Kooperationsebene behandeln können. Ich möchte nicht dahingehend mißverstanden werden, daß man Schuldennachlässe gewähren sollte, um dadurch das Problem zu beseitigen. Ich glaube aber, daß es ebenso leichtfertig wäre, anzunehmen, daß das gegebene notleidende Forderungsvolumen in der Welt – es handelt sich um vielstellige Milliarden US-$-Beträge – unter tragbaren Bedingungen einbringbar ist, ohne daß die Passivseite der Bankbilanzen davon tangiert wird. Es muß wahrscheinlich ein neues Gleichgewicht zwischen Ersparnissen und Forderungen gefunden werden. Als Vorbereitung sollte man überlegen, daß die Größenordnungen, um die es geht, eine zentrale Rolle spielen. Es ist wahrscheinlich eine Illusion anzunehmen, daß alles, was heute notleidend ist, in einer nachfolgenden Wachstumsphase wieder saniert werden kann, das heißt, daß verlorenes Geld durch künftiges Ersparen wieder ersetzt werden kann. Die Bedenken sind noch zu verstärken, wenn man annimmt, daß zumindest auf absehbare Zeit eine Rückkehr zu den Wachstumsraten, die wir für notwendig erachten, um alle unsere Probleme zu lösen, nämlich die, die wir in der Wachstumsphase der Nachkriegszeit hatten, nicht realistisch ist. Wir werden wahrscheinlich sehr glücklich sein, wenn wir im Rest dieses Jahrzehnts auf die Hälfte des Gewohnten kommen sollten, und das ist meiner Meinung nach eindeutig nicht ausreichend, um das zu ersparen, was heute de facto schon verloren ist und nur noch in den Büchern als Aktivum steht.

Mit diesen Gedanken beschäftigt sich im Augenblick noch kaum jemand. Ich bin mir im klaren darüber, daß es wahrscheinlich die schwierigste und am meisten problematische internationale Frage ist. Aber die andere Alternative, abzuwarten, bis das von selber passiert, halte ich nicht für sehr glücklich.

[1]) International Monetary Conference, Jahrestagung der American Bankers Association, an der jeweils ranghohe Vertreter von Banken und Notenbanken westlicher Länder teilnehmen.
[2]) General Agreements to Borrow; Möglichkeit für den Währungsfonds, bei den Mitgliedern Kredite aufzunehmen; Vereinbarung zwischen der Gruppe der Zehn und dem Fonds.

Jacques De Groote: Maßnahmen zur Verbesserung der Zahlungsbilanz aus internationaler Sicht

Übersetzung aus dem Englischen von Frau Dr. Haar-Stöhr

Die finanzielle Allokationsfunktion unseres Wirtschaftssystems wird durch die gegenwärtige Finanzkrise derart in Frage gestellt, daß wir ihre Funktionsweise manchmal vergessen. Es erscheint deshalb sinnvoll, mit einer kurzen Zusammenfassung der finanziellen Vermittlertätigkeit, wie sie im Idealfall in einer Marktwirtschaft funktionieren sollte, zu beginnen.

Durch das Zusammenwirken von Geld- und Kapitalmärkten sollten die Ersparnisse sowohl international als auch national ihrem größtmöglichen Nutzen zugeführt werden. Die Einkommen von Banken und anderen Finanzinstitutionen finden ihre Rechtfertigung in der Anhäufung oder Schaffung von finanziellen Überschüssen, die ertragbringend eingesetzt werden, indem sie an Wirtschaftstreibende verliehen werden, die selbst nicht über genügend Mittel verfügen. Die Bank ist für die Überprüfung der Kreditwürdigkeit des Kreditnehmers – sei es ein Unternehmen oder ein Land – verantwortlich; weiters dafür, daß die Verwendung des Kredites, die Laufzeit und der Tilgungsplan mit dem durch den Kredit geschaffenen Einkommen des Kreditnehmers vereinbar sind.

Im nationalen Bereich erlassen die zuständigen Behörden Vorschriften im Hinblick auf die Überwachung der Kreditvergabe an einzelne Kreditnehmer, während die Zentralbank durch makroökonomische Maßnahmen die allgemeine Richtung der Kreditvergabe beeinflußt und darauf achtet, daß die Kreditvergabe nicht zugunsten bestimmter Kreditnehmer oder Kategorien von Kreditnehmern verzerrt wird. In der Praxis besteht eine der wichtigsten Aufgaben der Zentralbank in der

Aufrechterhaltung eines Gleichgewichtes zwischen öffentlicher und privater Nachfrage nach Finanzquellen, um die Zinssätze auf einem Niveau zu halten, das einem langfristigen Wachstum und einem Zahlungsbilanzgleichgewicht dienlich ist. International gesehen gibt es zwar keine Behörde, die die Kreditvergabe an einzelne Unternehmen oder Länder überwacht, es ist jedoch zu erwarten, daß die Banken die Kredite so vergeben werden, daß sie einen möglichst großen Ertrag erzielen. Dennoch liegt es im Bereich des Möglichen, daß einzelne Länder – aus Gründen, die innerhalb ihres Einflußbereiches liegen mögen oder auch nicht – Ungleichgewichte in ihrer Auslandsnettoposition aufweisen. Der Internationale Währungsfonds interveniert nur zur Finanzierung jener vorübergehenden Zahlungsbilanzdefizite, deren Behebung bereits – aufgrund der Durchführung vorgeschriebener Anpassungsmaßnahmen seitens des Kreditnehmerlandes – im Gange ist. Im Idealfall ist die Kreditvergabe der Banken an Länder, die vom Währungsfonds unterstützt werden, an die Durchführung dieser Maßnahmen gebunden, wodurch das defizitäre Land in die Lage versetzt werden soll, wieder ein anhaltendes Zahlungsbilanzgleichgewicht herzustellen und seine Schulden aufgrund eines höheren Einkommensniveaus und höherer Deviseneinnahmen zu bedienen. Allgemein gesehen stellt dieser Prozeß der Kreditgewährung und der Kreditaufnahme den internationalen und nationalen Kreditnehmern finanzielle Mittel zur Verfügung, deren Folge sonst kaum mögliche höhere und stabilere Einkommenszuwächse sind.

Heutzutage gibt es kaum irgendeinen Aspekt der Funktionsweise des finanziellen Allokationsprozesses, der nicht gefährdet erscheint, und es fallen einem dazu sogleich grundlegende Fragen ein. Ist das Ertragsmotiv im Tätigkeitsbereich der Banken vereinbar mit der Rolle, welche die internationale Finanzierung auf dem Gebiet der Wiederherstellung eines Gleichgewichtes und der Erlangung von langfristigem Wachstum spielen soll? Bietet die unsichtbare Hand Gewähr für das Funktionieren des internationalen Finanzmarktes, oder bedarf

es irgendeiner Form der Regulierung? Sollen die Banken einen Großteil ihrer Forderungen gegenüber Entwicklungsländern abschreiben und sollen sich letztere um einen unbegrenzten Zahlungsaufschub ihrer Schulden bemühen? Oder wird im Gegenteil der Strom finanzieller Ressourcen von Ländern mit hohen Einkommen in solche mit niedrigen Einkommen weiterhin zur Entwicklung der nichtindustrialisierten Welt beitragen und in der Folge zur Expansion der Exporte und der Einkommen der Industrieländer selbst? Sind die den Entwicklungsländern zwecks Verbesserung ihrer Zahlungsbilanzen auferlegten Anpassungsmaßnahmen die bestmöglichen?

Als Bezugspunkte für die Diskussion stelle ich folgende Behauptungen auf: Erstens, daß die Intensität des in den Entwicklungsländern im Gang befindlichen Anpassungsprozesses zweifellos stärker ist als allgemein von den Medien und den Vertretern der Banken angenommen wird. Zweitens, daß der Anpassungsprozeß durch vor kurzem eingetretene Veränderungen in den Kreditvergaberichtlinien der Banken gegenüber Entwicklungsländern und durch die Begrenzungen der IWF-Quoten gehemmt wird. Drittens, daß eine neue, zukunftsorientierte Form der Kooperation zwischen Währungsfonds und Banken entwickelt werden muß, um eine kontinuierlichere Beteiligung der Banken an den Stabilisierungsprogrammen, die unter der Aufsicht des Fonds stehen, zu erzielen. Viertens, daß unter der Annahme einer aktiveren Mitwirkung des Fonds an der Erstellung und Überwachung der Anpassungsprogramme in den Entwicklungsländern und der Verwirklichung der für diese Länder geplanten Einkommenshöhe, die Banken ihren aushaftenden Forderungsstand etwas rascher erhöhen könnten als gegenwärtig erwartet wird.

* * *

Tabelle 1 im Anhang zeigt das Ausmaß der Anpassung, das während der letzten drei Jahre in den Entwicklungsländern erzielt wurde, und zwar als Reaktion auf die von den In-

dustrieländern verfolgte antiinflationäre Politik zum Zwecke des Ausgleichs ihrer Zahlungsbilanzungleichgewichte. Meistens vereinigten sie übertrieben restriktive monetäre Maßnahmen mit zu lockeren steuerpolitischen Maßnahmen, wobei letztere die erstgenannten nötig machten. Aufgrund dieser Maßnahmen verringerte sich die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der nicht ölexportierenden Entwicklungsländer von 5'2% in der Periode 1973 bis 1980 auf 2% zwischen 1981 und 1983. Dies entspricht einer Verminderung der realen Pro-Kopf-Einkommen der meisten Länder mit niedrigem Einkommen, insbesondere jener afrikanischen, die südlich der Sahara liegen.

Bei nochmaliger Betrachtung von Tabelle 1 sehen wir, daß diese drastischen Veränderungen der realen Einkommen mit sehr großen Veränderungen der Leistungsbilanzsalden verbunden waren: da im Jahr 1983 eine weitere Verminderung des Leistungsbilanzdefizits der Entwicklungsländer erwartet wird, wird sich ihr Defizit innerhalb von 3 Jahren um fast die Hälfte verringert haben. Diese Anpassung ist offensichtlich nicht das Ergebnis gestiegener Exporte, sondern wurde vom überwiegenden Teil der Entwicklungsländer durch eine Reduzierung der Importe und der Einkommen erzielt. Dies wurde wiederum durch einen Nachfragerückgang der Industrieländer nach Exporten aus dem nichtindustrialisierten Rest der Welt verursacht sowie durch die folgende Senkung der Einheitspreise.

Zwischen 1980 und Ende 1982 haben sich die Preise der Rohstoffe, die von grundstofferzeugenden Ländern ohne Ölvorkommen exportiert werden, um mehr als 28% verringert: der Preis für Kupfer ist beispielsweise um mehr als ein Drittel gefallen und jener für Zucker um mehr als die Hälfte. Im Jahr 1981 konnte der Rückgang der Exportpreise noch durch eine stetige Ausweitung des Exportvolumens ausgeglichen werden, steigende Zinsenzahlungen führten jedoch zu einer weiteren Gesamtverschlechterung der Leistungsbilanzen dieser Ländergruppe. Im Jahr 1982 waren die gesamten Exporteinnahmen

der nicht erdölproduzierenden Entwicklungsländer um 4·3% rückläufig, während sich Zins- und Tilgungszahlungen ständig erhöhten. Diese Länder verringerten ihre Defizite jedoch beträchtlich, indem sie ihre Importe um 10% unter das Niveau von 1981 kürzten. Diese Form der Anpassung durch Reduzierung der Importe wurde 1983 fortgesetzt.

Die Belastung durch die Anpassungsmaßnahmen hinsichtlich Leistungsbilanz- und Einkommenssituation hat sich aufgrund der rasch ansteigenden Ausgaben für den Schuldendienst verstärkt; der Großteil der Kredite wird derzeit auf Basis variabler Zinssätze umgeschuldet. Die Härte der Anpassungsmaßnahmen hat die Entwicklungsländer überdies gezwungen, ihre Entwicklungsprogramme drastisch nach unten zu revidieren.

Eines der besten Beispiele für die von den Entwicklungsländern unternommenen umfangreichen Anpassungsversuche ist wahrscheinlich die Elfenbeinküste: Angesichts einer ständigen Verschlechterung der Preise für Rohstoffe, die für dieses Land den überwiegenden Teil der Exporte ausmachen, sowie steigender Zinsenzahlungen für die Auslandsverschuldung der öffentlichen Hand, mußten die Behörden die Importe stark kürzen: Das Importvolumen war Ende 1982 um 30% niedriger als jenes im Jahr 1979. Zwischen 1980 und 1982 leistete die Elfenbeinküste Tilgungszahlungen für ihre Auslandsschulden in Höhe von durchschnittlich 0·5 Mrd $ im Jahr, dies entspricht jährlichen Rückzahlungen von fast 8% der aushaftenden Schulden. Diese Maßnahmen führten zu einer ständigen Verschlechterung der inländischen Einkommenssituation; die realen Einkommen lagen im Jahr 1982 bereits um 10% unter jenen des Jahres 1979, und das in einem Land, dessen Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Bevölkerung im Jahr 1982 nur 766 Sonderziehungsrechte betrug.

Der Fall der Elfenbeinküste und anderer Länder in einer ähnlichen Situation zeigt deutlich, daß die Entwicklungsländer – im Gegensatz zu häufig geäußerten Vorurteilen – ihre Defizite beträchtlich vermindert und dadurch den Anpas-

sungserfordernissen der industrialisierten Welt entsprochen haben; weiters waren sie im allgemeinen in der Lage, ihre Schulden zu bedienen.

Umschuldungen mußten für einige hochverschuldete Länder hingenommen werden, wobei trotz der von den Medien ausgehenden Nervosität über diese Fälle nicht übersehen werden sollte, daß kein Mitgliedsland des Internationalen Währungsfonds in Zahlungsschwierigkeiten geraten ist, daß der Großteil der Schuldnerländer seine fälligen Zinsen weiterhin bezahlt, und daß die Schuldner nach der Umschuldung ihrer Verbindlichkeiten – mit ganz wenigen Ausnahmen – in der Lage waren, ihre neuen Tilgungspläne zu erfüllen.

Die Zahlen über die Schuldenrückzahlungen sind besonders aufschlußreich: In den Jahren 1981 und 1982 haben die nicht ölexportierenden Entwicklungsländer jährlich 10% ihrer gesamten mittel- und langfristigen Schulden (ausschließlich Zinsenzahlungen) zurückgezahlt, die sich auf 40 bzw. 48 Mrd $ beliefen. Unter Berücksichtigung der kurzfristigen Verschuldung haben sie 8·5% ihrer Gesamtschuld in jedem dieser beiden Jahre zurückgezahlt. Im Jahr 1983 verringerte sich nach den Umschuldungen Mexikos, Argentiniens und Brasiliens der Prozentsatz der jährlichen Tilgungszahlungen auf 8·5% für die mittel- und langfristige Verschuldung und auf 7·5% für die Gesamtverschuldung. Es wird erwartet, daß diese Prozentsätze in den Jahren 1984 und 1985 wieder das Niveau von 1981/1982 erreichen. Diese Rückzahlungen erfolgten angesichts einer sich verschlechternden Zahlungsbilanzsituation dieser Ländergruppe. Erwähnenswert ist auch die Tatsache, daß die durchschnittliche Fälligkeit der Schulden, die sich aus obigen Zahlen ergibt, etwa neun Jahre beträgt und daß diese Länder zusätzlich zu den Tilgungszahlungen die Last eines stark gestiegenen Zinsendienstes, der sich auf durchschnittlich 14·5% in den Jahren 1981 und 1982 belief, tragen mußten, sowie die Kosten für die Umschuldungen, die in vielen Fällen beträchtlich waren und die Höhe der Gewinne

erklären, in deren Genuß einzelne Banken in dieser Periode als Folge der Umschuldungen kamen.

Die Medien verbreiten oft mißverständliche Aussagen über das Ausmaß der Schuldenlast der Entwicklungsländer. Solche Mißverständnisse entstehen, weil Daten über die Gesamtverschuldung erwähnt werden, ohne sie in einen Zusammenhang mit anderen Größen zu bringen. Wenn es mir gestattet ist, Ihnen durch einen Vergleich von Stand- mit Flußgrößen eine Vorstellung der Größenordnungen zu vermitteln, werden Sie erstaunt sein zu erfahren, daß die gesamten Schulden der Entwicklungsländer derzeit nur etwa 7% des Bruttoinlandsproduktes der Industrieländer ausmachen. Mit anderen Worten, würde das nominelle Volkseinkommen der OECD-Länder im Jahr 1984 um 7% wachsen, dann entspräche diese Erhöhung dem Gesamtverschuldungsstand der Entwicklungsländer. Ein anderer Vergleich ist noch eindrucksvoller: 1979 lag der gesamte Verschuldungsstand der Entwicklungsländer nur um ein Drittel über den jährlichen Rüstungsausgaben der industrialisierten Welt. Die öffentliche Meinung weicht von der Realität, auch was Zielsetzungen und wirtschaftspolitische Maßnahmen betrifft, ab: Tatsache ist, daß eine allgemeine Stundung der Schulden, die von einigen Mitgliedern aus akademischen Zirkeln bevorzugt wird, keine Unterstützung durch die Behörden in den Entwicklungsländern gefunden hat. Die politischen Instanzen in diesen Ländern wissen, daß sie ein Versiegen des Flusses finanzieller Mittel in ihre Länder riskieren würden, wenn die gegenwärtige temporäre und noch umkehrbare Situation in eine Nichtanerkennung der Verschuldung münden würde.

* * *

Die Maßnahmen, welche die Entwicklungsländer als Folge der deflationären Politik der Industrieländer zur Verbesserung ihrer Zahlungsbilanzen durchführen mußten, waren besonders

hart, da sie durch die grundlegende Veränderung der Kreditvergabepolitik der Kommerzbanken gegenüber Entwicklungsländern, sowie durch die Verringerung der offiziellen Entwicklungshilfe erzwungen wurden, und zwar zu einem Zeitpunkt, als die Mittel des Internationalen Währungsfonds nicht genügend expandierten, um die aufgrund von Empfehlungen des Fonds verfolgten Stabilisierungsprogramme zur Gänze zu finanzieren.

Die Kreditgewährungen der Kommerzbanken an nicht ölexportierende Entwicklungsländer expandierten zwischen 1973 und 1981 sehr stark, insbesondere in den Jahren 1979 und 1980, jedoch auf sehr unterschiedliche Weise, die mit der realen wirtschaftlichen Entwicklung dieser Länder in keinem Zusammenhang stand. Der beunruhigendste Aspekt dieser Expansion war ihre Konzentration auf eine begrenzte Anzahl von Ländern, vorwiegend in Lateinamerika. Da sich die Verschuldung gegenüber den Banken doppelt so rasch wie die Exporteinnahmen ausweitete, mußte diese Expansion sich unweigerlich in dem Augenblick verlangsamen, als das Verhältnis Schulden zu Exporten ein untragbares Niveau erreichte. Sie kam sodann zu einem Stillstand, als die Exporteinnahmen der nicht ölexportierenden Entwicklungsländer aufgrund antiinflationärer Maßnahmen der Industrieländer zurückgingen.

Trotz der Tatsache, daß der Gesamtbeitrag der Kommerzbanken zur Finanzierung der Zahlungsbilanzdefizite der Entwicklungsländer unentbehrlich ist und es auch weiterhin bleiben wird, wirkten die zeitliche Steuerung und die geographische Verteilung in hohem Maße destabilisierend. Die grundlegende Neuorientierung der kreditpolitischen Maßnahmen der Kommerzbanken kann der Tabelle 1 im Anhang entnommen werden. Die Defizite der nicht ölexportierenden Entwicklungsländer, die sich im Jahr 1981 auf 53 Mrd $ beliefen, wurden damals fast zur Hälfte durch Kommerzbankfinanzierungen gedeckt. 1982 wurden diese Finanzierungsströme auf 24 Mrd $ halbiert und deckten nur mehr 28% der stark verminderten Defizite. Im Jahr 1983 decken sie nur mehr 24%

dieser weiterhin sinkenden Defizite ab und es ist anzunehmen, daß dieser Prozentsatz 1984 weiter fallen wird.

Tatsache ist, daß die Banken den Nominalbetrag ihrer Nettokreditvergaben an die Dritte Welt im Jahr 1982 um rund 7% ausweiteten; diese Zahl wird wahrscheinlich 1983 beibehalten werden. Diese Erhöhung der Kreditvergabe der Kommerzbanken zwischen 1981 und 1983 muß mit der jährlichen Zunahme der Ausleihungen bei Banken in den Jahren 1973 bis 1981 verglichen werden, die – wie Tabelle 2 im Anhang zeigt – durchschnittlich 25% ausmachten. Diese Zahlen bedeuten eine erhebliche Neuorientierung der Kreditpolitik der Banken, die auf der Überzeugung beruht, daß die Defizitländer ihren Kurs nicht so erfolgreich korrigiert hätten, wenn ihnen mehr Finanzmittel zur Verfügung gestellt worden wären und daß für die Banken selbst der Abbau ihres Forderungsstandes gegenüber Entwicklungsländern dann unumgänglich wird, wenn die Zahlungsbilanz und das Volkseinkommen dieser Länder sich über ein bestimmtes Ausmaß verschlechtert haben.

Diese Ansichten würden – falls es sich um realistische handelt – bedeuten, daß die Lage der Entwicklungsländer kaum in kurzer Zeit verbessert werden kann und paradoxerweise, daß umfangreichere Kreditgewährungen keinen Beitrag zur Verbesserung der Situation in diesen Ländern leisten könnten. Die Einschätzung des Risikos erfordert zweifellos Fingerspitzengefühl, da sie sich auf eine Reihe von qualitativen Elementen stützt. Da Banken in vielen Ländern in privatem Eigentum stehen, ist es auch verständlich, daß einigen Gesichtspunkten, Ängsten und Gefühlen – wenngleich sie auch subjektiver Natur sein mögen – ein entscheidendes Gewicht beigemessen wird. Dennoch sollte man nicht übersehen, daß elf – bald werden es zwölf oder dreizehn sein – der größten Kreditnehmer der Welt Programme des Fonds angenommen haben. Es ist mit Sicherheit anzunehmen, daß die Bankkredite, die als Ergänzung zur Durchführung dieser Programme erforderlich sind, eine raschere und zuverlässigere Rückzahlung bestehender Kredite ermöglichen werden und den Banken die

Möglichkeit zu weiteren gewinnbringenden und sicheren Geschäften eröffnen werden, und zwar unter wiederhergestellten finanziellen und wirtschaftlichen Bedingungen.

Anders sieht die Situation für Länder wie Polen aus, die – da sie nicht Mitglied des Internationalen Währungsfonds sind – keine Anpassungsmaßnahmen mit Hilfe finanzieller Unterstützung dieser Institution durchführen können. Es wurde fälschlicherweise angenommen, daß die Ostblockländer Polen unter die Arme greifen würden („Regenschirmtheorie"). In Ermangelung von Finanzmitteln aus diesen Ländern wurden Polen stärkere deflationäre Maßnahmen auferlegt, als notwendig gewesen wären, wenn sich die Anpassung durch Inanspruchnahme des Fonds unter wirtschaftspolitischen Auflagen („Konditionalität") auf einen längeren Zeitraum erstreckt hätte.

Der kürzlich erfolgte Rückgang der aushaftenden Forderungen der Banken an Entwicklungsländer ist in den Fällen am schwersten verständlich, wo Banken kurzfristige Einlagen aus Ländern, die unter einem Fondsprogramm zufriedenstellende Leistungen erbracht haben, zurückgezogen oder es abgelehnt haben, ihre Kreditgewährungen an diese Länder zu erhöhen. Beispiele dafür sind die Türkei und Ungarn. Derartige Fälle zeigen deutlich, daß die Banken, die ja selbst nicht unmittelbar in der Lage sind, eine zweckentsprechende Verwendung dieser Mittel sicherzustellen, sich noch nicht gänzlich daran gewöhnt haben, daß sie sich die gewünschten Konditionen bei der Verwendung ihrer Kredite verschaffen können, indem sie nur jenen Ländern Kredite gewähren, in denen die Programme des IWF zu den erwarteten Ergebnissen geführt haben. Die Programme des Fonds basieren auf einem Ausmaß an externer Finanzierung, das für die Erzielung einer Stabilisierung unerläßlich ist, und zwar mit Hilfe von Maßnahmen, wie z. B. Einschränkungen im Bereich des Budgets, der monetären Wirtschaft und des Konsums. Diese Maßnahmen verlangen die – ohne Zerrüttung des sozialen Gefüges oder Zerstörung der Chancen eines zukünftigen Aufschwunges – größt-

möglichen Anstrengungen seitens des Landes. Im großen und ganzen funktionieren diese Programme zufriedenstellend. Banken verfügen daher dann über das höchstmögliche Maß an Gewißheit, daß ihre Kredite zweckentsprechend eingesetzt werden, wenn sie in Verbindung mit einem Fondsprogramm gewährt werden, dessen Ziel ja naturgemäß eine Verbesserung der Situation ist. Professor Walter hat das deutsche Wort „Mode" sehr treffend im Sinne von Laune verwendet, um die Schwankungen in der Haltung der Finanzwelt bezüglich Kreditvergaben an Entwicklungsländer zu beschreiben. Ich selbst bin genauso erstaunt über die Naivität, die von einigen Banken an den Tag gelegt wurde, indem sie zu einem Zeitpunkt, als die Finanzmärkte liquid waren, Ländern mit großem politischen Risiko Kredite einräumten oder sich nicht um eine geeignete Verwendung dieser Kredite kümmerten. Weiters überrascht mich die gegenwärtige Welle von Pessimismus seitens jener, die scheinbar – trotz deutlicher, vorläufig in die Gegenrichtung weisender Zeichen – glauben, daß die Ungleichgewichte der letzten drei Jahre zwangsläufig länger anhalten müssen.

Aus den Ihnen vorliegenden Zahlen können Sie entnehmen, daß die Änderungen in der Kreditvergabepolitik der Banken gleichzeitig mit einem Rückgang der Höhe – aber nicht des relativen Anteils – von unentgeltlichen Zuwendungen und Schenkungen einherging, die unter dem Titel der offiziellen Entwicklungshilfe gewährt wurden, sowie mit der Verdoppelung des aushaftenden Forderungsstandes des Währungsfonds. Die Verringerung der offiziellen Entwicklungshilfe war für die ärmsten Entwicklungsländer, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur mit Hilfe finanzieller Mittel, die ihnen zu sehr günstigen Bedingungen zur Verfügung gestellt werden, in der Lage sind, ihre Entwicklung in Gang zu halten, am härtesten. Eine Erhöhung der offiziellen Entwicklungshilfe für diese Ländergruppe hätte mit der Durchführung deflationärer Maßnahmen in den OECD-Ländern einhergehen sollen, um die Anpassung an die Folgen dieser Maßnahmen jenen Ländern zu

erleichtern, die keine Möglichkeit haben, ihr externes Gleichgewicht durch interne Maßnahmen zu regeln, bedingt durch das Ausmaß ihrer Verluste aufgrund der gesunkenen Exportpreise. Es ist auch bemerkenswert, daß der Rückgang der offiziellen Entwicklungshilfe bedeutend höher war als die entsprechende Verminderung der Haushaltsdefizite der hilfeleistenden Industrieländer. Es ist sogar fraglich, ob derartige Versuche von Budgeteinsparungen – für die Industrieländer selbst – in einer Rezessionsperiode nützlich sind. Es wirkt nämlich so, als ob man im Kleinen sparsam und im Großen verschwenderisch wäre, da die betroffenen Beträge verglichen mit den gesamten Budgetausgaben der Geberländer unbedeutend sind. Wären weiterhin Gelder in die Entwicklungsländer mit niedrigen Einkommen transferiert worden, hätten die Investitionspläne und künftigen Einkommensaussichten nicht revidiert werden müssen.

* * *

Die Modalitäten der Kooperation zwischen Fonds und Banken haben sich seit Beginn der Zahlungsschwierigkeiten Mexikos, zum Zeitpunkt der letzten Jahresversammlung des Internationalen Währungsfonds im September 1982 in Toronto, geändert. Vorher haben die Banken ihre Kreditvergaben auf flexible Weise und je nach Einzelfall auf die Programme des Fonds abgestimmt. Manchmal warteten sie auf die Verwirklichung der Ergebnisse des Programmes bevor sie ihre Finanzierung ausweiteten; in seltenen Fällen entschieden sie sich, neue Kredite zusammen mit dem Fonds zu vergeben. Oft stimmten die Banken ihre Entscheidungen mit jenen der Gläubigerbanken im Pariser Klub ab, insbesondere bezüglich Fragen betreffend Umschuldungen, und zwar taten sie dies, wenn sie der Ansicht waren, daß die Durchführung eines Programmes durch den Aufschub bestimmter Rückzahlungsverpflichtungen gefördert wird, damit zuerst Zahlungsbilanzüberschüsse und Einkommenszuwächse erwirtschaftet werden. Die

Beziehungen zwischen Fonds und Banken wurden häufig dadurch getrübt, daß der Fonds Programme durchführen mußte, ohne vorher zu wissen, ob die Banken mitziehen werden.

Diese Situation wurde mit Beginn der Zahlungsschwierigkeiten Mexikos umgekehrt: Der Generaldirektor des Fonds hat den Banken mitgeteilt, daß seine Institution nicht in der Lage wäre, den mexikanischen Behörden ein Stabilisierungsprogramm vorzuschlagen, das von ihnen die größtmöglichen Anstrengungen fordert, wenn sich die Banken nicht verpflichteten, die zusätzlichen – für das Funktionieren des Programmes erforderlichen Mittel – zur Verfügung zu stellen. Die gleiche Vorgangsweise wurde in den Fällen von Argentinien, Brasilien und Uruguay gewählt.

Diese neue Verhaltensweise führte zu zahlreichen Einwänden. Die Banken fühlen sich dadurch verpflichtet, Kredite zu gewähren. Dadurch, daß sie die Verantwortung für den Kredit auf den Fonds abwälzen, kann es dazu kommen, daß sie zu Unrecht glauben, auf diese Weise über eine Art Garantie zu verfügen, die ihnen der Fonds genauso wenig wie die lokalen Behörden willens oder in der Lage ist zu geben. Aufgrund der Tatsache, daß der Fonds die Aufmerksamkeit der Banken auf Krisenfälle lenkt, könnte es passieren, daß sie andere Fälle, bei denen ihre ständige Unterstützung ebenfalls für die Durchführung der Programme des Fonds erforderlich ist, als weniger bedeutend betrachten. Die durch das Eingreifen der Banken bedingte Verbesserung der finanziellen Position einiger Länder könnte dadurch zu einer Verschlechterung der Position anderer Länder führen.

Wenn wir akzeptieren, daß es trotz dieser Nachteile in einigen außergewöhnlichen Situationen keine anderen Finanzierungsmöglichkeiten gab, wobei diese Ausnahmefälle noch dazu die Stabilität des gesamten internationalen Zahlungssystems bedrohten, und wenn man weiter zugibt, daß dieses Verfahren noch lang angewendet werden muß, ist es einen Versuch wert, dieses nach und nach durch eine vorausschauende, mittelfristige Kooperation zwischen Fonds und Banken zu er-

setzen. Diese Kooperation würde, statt sich auf besonders kritische Situationen zu konzentrieren sowie sich auf Lücken stopfende Maßnahmen zu verlassen, sich auf einen längeren Zeitraum beziehen, in der das Land ein vom Fonds gestütztes Programm verfolgen und die Kredite den Bedürfnissen entsprechend einsetzen würde, wie es die Prognosen des Fonds vorsehen. Ein besserer Informationsaustausch zwischen Fonds und Banken dürfte zu diesem Zwecke erforderlich sein. Außer vertraulichen Informationen, wie über die künftigen Wechselkursbewegungen, könnte der Fonds den Banken die mittelfristigen Prognosen über die Zahlungsbilanzsituation des jeweiligen Landes liefern, und zwar sowohl für den Fall, daß sein Programm durchgeführt wird, als auch falls dies nicht zutrifft. Die Banken wären so eher in der Lage zu beurteilen, ob weitere Kreditgewährungen für sie vorteilhaft sind oder nicht; dann könnten sie auch den Rückzahlungsplan am besten – abhängig von der Realisierung des Programmes – festlegen.

Wenn man die Kreditgewährungen der Banken mittelfristig mit dem erwarteten Zahlungsbilanzergebnis des jeweiligen Landes in Bezug setzt, könnten die Finanzierungstechniken weiter – durch eine Verknüpfung von Rückzahlungsverpflichtungen und Entwicklung der Exporteinnahmen des Schuldnerlandes in einem bestimmten Zeitraum – verbessert werden. Dies würde in allen Fällen zu Rückzahlungen in einem bestimmten Mindestausmaß führen, würde es jedoch ermöglichen, die Rückzahlungen zu erhöhen, sobald die Nachfrage nach Exportgütern dieses Landes steigt, sowie sie im entgegengesetzten Fall niedriger anzusetzen. Bei dieser vorgeschlagenen Methode könnten die Zinsenzahlungen bis zu einem gewissen Grad das langsamere oder schnellere Tempo der Rückzahlungen widerspiegeln, indem sie bei verzögerter Rückzahlung ansteigen. Ausschließlich Gründe außerhalb der Kontrolle des Landes würden den Tilgungsplan beeinflussen. Dies würde verhindern, daß Länder mit selbstverschuldeten rückläufigen Exporteinnahmen einen relativen Vorteil genießen.

Es gibt verschiedene Kriterien zur Festlegung des gewünschten Rückzahlungsmodus. Am ehesten einleuchtend und zweckmäßig dürfte der durchschnittliche Einheitspreis der wichtigsten Exportgüter eines Landes sein. Ein Anstieg dieses Einheitspreises über ein im vorhinein festgelegtes Ausmaß würde automatisch zu einer Beschleunigung der Rückzahlungen führen; sollte dieser Preis hingegen unter ein bestimmtes Niveau fallen, dann würden die Zahlungen entweder entsprechend einem einfachen linearen Verhältnis oder anhand einer Formel, wobei die Rückzahlungen gemessen am Ausmaß der Preiserhöhungen oder -verminderungen rascher oder langsamer erfolgen würden, verringert werden. Ein derartiges System würde außerhalb der Kontrolle des Landes liegende Rückzahlungsschwierigkeiten gesondert behandeln und – in vereinfachter Form – jene sinnvoll erscheinenden Kriterien aufweisen, die dem kompensatorischen Finanzierungsplan des Fonds zugrunde liegen sowie die Möglichkeit der Honorierung des ausländischen Managements in einigen Projekten betreffend den Rohstoffabbau in Entwicklungsländern berücksichtigen.

Für die Realisierung des vorgeschlagenen Systems wäre weder eine internationale Vereinbarung noch eine Vermittlung der Behörden erforderlich. Es wäre die logische Folge einer rationaleren Form der Kooperation zwischen Internationalem Währungsfonds und Banken, beruhend auf der Annahme eines mittelfristigen Horizonts für die Bestimmung der Bedürfnisse und Verpflichtungen der Kreditnehmer. Die Banken selbst würden – mit der Zeit und gemessen an der Gesamtheit ihrer Kreditgeschäfte – den Vorteil kürzerer Rückzahlungsperioden genießen. Derzeit sind sie gezwungen, nach Perioden, in denen gar keine Rückzahlungen geleistet wurden, Umschuldungen auf sich zu nehmen und Zahlungsverzögerungen zuzustimmen, für die später, wenn sich die Lage des Kreditnehmers verbessert hat, keine Notwendigkeit mehr bestehen wird. Die Verpflichtung des Kreditnehmers, seine Rückzahlungen im Verhältnis zur Verbesserung seiner Lage zu erhöhen, würde

außerdem der bekannten Gefahr übermäßiger Ausgaben für nicht unbedingt notwendige Investitionen, die meistens mit einer wirtschaftlichen Erholung einhergehen, entgegenwirken. Umgekehrt würde – um nicht die Durchführung von Maßnahmen, die zu höheren Exporteinnahmen führen, zu verhindern – nur ein Teil davon in höhere Schuldenrückzahlungen münden.

Die Tatsache, daß die vorgeschlagene Methode ohne jeglichen Eingriff von Regierungen sowie ohne internationale Vereinbarungen durchgeführt werden könnte, unterscheidet sie von den meisten – wenn nicht sogar von allen – der kürzlich gemachten Vorschläge zur Konsolidierung oder Refinanzierung der Schulden der Entwicklungsländer. In allen diesen Plänen ist die Annahme enthalten, daß ein Teil der Schulden nie zurückgezahlt werden wird und deshalb vom Fonds oder einer anderen Institution übernommen werden muß. Diese pessimistischen Annahmen stehen in starkem Gegensatz zu meinen Aussagen.

Wenn kein Antrag der Schuldner auf Erlaß eines Teiles oder der gesamten Rückzahlungsverpflichtungen vorliegt, müssen wir nur jene Änderungen zulassen, die die Rückzahlungstermine betreffen. Dadurch würden sich die Banken nicht veranlaßt fühlen, ihren Anteil am Ressourcentransfer in die Dritte Welt einzuschränken und könnten ihre Hoffnung auf ein künftiges dynamisches Finanzsystem aufrechterhalten.

* * *

Wird die Durchführung der seitens des Fonds erteilten Auflagen durch die Entwicklungsländer und der mögliche Fortschritt bei der Kooperation zwischen Fonds und Banken ausreichen, um die Erwartung einer dauerhaften Verbesserung ihrer finanziellen Situation zu rechtfertigen? Sie würden nur dann ausreichen, wenn die Wachstumsrate in den Industrieländern die gegenwärtigen Prognosen überschreitet und wenn die Kreditgewährungen an die Entwicklungsländer wieder die

Wachstumsraten der Jahre 1973 bis 1981 erreichen könnten. Aktuelle Prognosen des Internationalen Währungsfonds rechnen mit einem durchschnittlichen Wachstum des realen Bruttoinlandsproduktes in den Industrieländern zwischen 2'5 und 3% für den Zeitraum 1984 bis 1986. Unter der Annahme, daß die Banken in derselben Periode ihre Nettoforderungen gegenüber den Entwicklungsländern weiterhin um durchschnittlich 7% ausweiten – dies ist das im Jahr 1982 verzeichnete Wachstum, das höher ist als das für 1983 prognostizierte – ist zu erwarten, daß sich das Leistungsbilanzdefizit der nicht ölexportierenden Entwicklungsländer von 68 Mrd $ im Jahr 1983 auf 93 Mrd $ im Jahr 1986 erhöht. Dies würde es den Entwicklungsländern ermöglichen, das Wachstum ihres Bruttoinlandsproduktes auf 4'5% zu erhöhen, womit es immer noch unter der zwischen 1973 und 1980 verzeichneten Wachstumsrate liegen würde. Diesem Szenario würde noch ein weiterer Rückgang der Importneigung der meisten Entwicklungsländer entsprechen, was eine Verlangsamung ihrer Entwicklungsbemühungen bedeuten würde. Die Ausnahmen werden jene größten Länder darstellen, deren Wirtschaftssysteme durch Störfaktoren, nämlich mangelnde Finanzierung in den Jahren 1982 und 1983, beeinträchtigt wurden und die daher in diesem Zeitraum allmählich zu normaleren wirtschaftlichen Bedingungen zurückkehren werden. Dazu gehören Länder, wie Mexiko, Argentinien, Brasilien und Uruguay. Im Gegensatz zur allgemein herrschenden Ansicht sind dies die Länder, für die eine Erholung am einfachsten sein wird, sobald die Fondsprogramme greifen.

Der Rückgang der Importneigung der Entwicklungsländer wird in der Folge die Wachstumsaussichten der Industrieländer dämpfen. Das zunehmende Maß an gegenseitiger Abhängigkeit zwischen beiden Ländergruppen wird durch Schätzungen der Morgan Guaranty Trust Company veranschaulicht, denen zufolge eine Verlangsamung des Wachstums der Kreditvergabe der Banken von 20% auf 10%, das OECD-Wachstum um 0'5 Prozentpunkte reduzieren würde, während eine Verrin-

gerung des Wachstums der Bankkredite auf 0%, das OECD-Wachstum um einen Prozentpunkt vermindern würde. Eine andere Berechnung zeigt, daß ein einheitlicher Rückgang des realen Wachstums in den Entwicklungsländern um 3% das Wachstum in den OECD-Ländern um 0'8 Prozentpunkte verringern würde. Die von den Industrieländern verfolgten restriktiven makroökonomischen Maßnahmen werden durch das Feedback der Entwicklungsländer verstärkt.

Es ist leicht einzusehen, daß ein rascherer Erholungsprozeß der industrialisierten Welt als der gegenwärtig prognostizierte, zu einer deutlichen Verringerung der Schuldenlast der Entwicklungsländer beitragen würde. Unter der Annahme, daß die gleichen Beziehungen wie in der Vergangenheit zwischen Produktion in den Industrieländern, Nachfrage nach von Entwicklungsländern exportierten Primärgütern und den Preisen dieser Güter bestehen bleiben, ist die Prognose zulässig, daß jeder Prozentpunkt an Produktionszuwachs in den Industrieländern zu Einkommenserhöhungen der anderen Länder im Ausmaß von rund 3% ihres derzeitigen Standes an Auslandsverschuldung führen würde. So sinnvoll diese Prognose als Hilfe zur Vergegenwärtigung der Folgen von verschiedenen Szenarios auch sein mögen, sind sie dennoch größtenteils zwecklos, da kein Grund zur Annahme besteht, daß sich die den bisherigen Prognosen zugrundeliegende Haltung der Industrieländer wesentlich ändern wird. Eine Erhöhung des durchschnittlichen realen Bruttoinlandsproduktes der Industrieländer um 2'5 bis 3% zwischen 1984 und 1986 würde bereits eine beachtliche Wende darstellen, wobei die zuständigen Regierungen wahrscheinlich aus Angst vor einem Wiederaufflammen der Inflation nicht bereit sein werden, dies zuzulassen. Aus diesem Grunde muß lediglich beachtet werden, ob das erwartete Produktionswachstum mit der Kreditvergabe an Entwicklungsländer in dem Zeitraum 1984 bis 1986 im Einklang steht.

Das jährliche Wachstum der Kreditvergabe ausländischer Banken an Entwicklungsländer – zum heutigen US-$ Kurs –

in den letzten Jahren kann mit dem Zuwachs des Bruttoinlandsproduktes dieser Ländergruppe – ebenfalls in US-$ ausgedrückt – verglichen werden. Dieser Vergleich ist in Tabelle 2 im Anhang zu sehen. Obwohl dies offensichtlich keine verläßliche Meßgröße der Nachfrage nach Bankenfinanzierung darstellt, liefert sie dennoch eine brauchbare Näherungsgröße. Das Verhalten des realen Bruttoinlandsproduktes ist keine geeignete Basis, da der Stand an aushaftenden Krediten in US-$ gemessen wird. Wenn das Bruttoinlandsprodukt in nationalen Währungen ausgedrückt wird, enthält der Vergleich aufgrund inländischer Preiserhöhungen eine Verzerrung, außerdem führt er zur Annahme, daß sich die Kreditaufnahmen bei steigender Inflation erhöhen müssen. Diese Verzerrungen werden ausgeschaltet, wenn das gewichtete Bruttoinlandsprodukt in US-$ ausgedrückt wird, indem man die Preisschwankungen durch Wechselkursanpassungen ausgleicht. Diese Daten sind natürlich mit Vorsicht zu interpretieren, da sie von Schwankungen des US-$ gegenüber anderen Währungen – die seit 1976 ein beträchtliches Ausmaß angenommen haben – beeinflußt werden. Eine Erhöhung des US-$ Wechselkurses wird ceteris paribus den Eindruck einer Verlangsamung der wirtschaftlichen Aktivität und der Kreditvergabe erwecken, was jedoch nicht unbedingt der Realität entspricht. Nichtsdestoweniger dienen diese Daten als nützliche – wenn auch grobe – Schätzung des Zusammenhanges zwischen internationaler Kreditvergabe und Weltproduktion. Wir haben außerdem Daten betreffend die Nettokreditgewährung der Banken verwendet, um den Rückzahlungen durch die Entwicklungsländer Rechnung zu tragen und um eine bessere Vorstellung vom Beitrag der internationalen Kreditvergabe der Banken zur Entwicklung der Dritten Welt zu bekommen.

In den Jahren 1974 bis 1981 hat die Kreditgewährung in US-$ ausländischer Banken an Entwicklungsländer im allgemeinen das Wachstum des Bruttoinlandsproduktes (ebenfalls in US-$) dieser Länder überstiegen. Ein derartiges Verhältnis zwischen der Ausweitung der Auslandskreditaufnahmen und

des Wachstums des Bruttoinlandsproduktes kann als normal betrachtet werden, da die Entwicklungsländer laufend Kredite aufnehmen müssen, um den heimischen Entwicklungsprozeß zu finanzieren. In den Jahren 1982 und 1983 hat die Kreditvergabe der Banken an Entwicklungsländer jedoch kaum mit dem Anstieg ihres Bruttoinlandsproduktes Schritt gehalten. Es ist anzunehmen, daß dieser Output sich in US-$ ausgedrückt, in den Jahren 1984 bis 1986 um 10 bis 12% erhöhen wird. Ein derartiger Anstieg würde ein reales Wachstum widerspiegeln, das jenes zwischen 1974 und 1981 unterschreitet, und zwar aufgrund von Entwicklungen in den Industrieländern und eines weiteren weltweiten Fortschritts im Kampf gegen die Inflation. Eine Ausweitung der Auslandskreditvergabe von Banken in etwa demselben Ausmaß, das heißt 10 bis 12%, in den Jahren 1984 bis 1986 scheint angemessen, da es eine Verringerung unter das Niveau der hohen Kreditgewährungen in weiter zurückliegenden Jahren bedeuten würde, aber gleichzeitig eine Revidierung der deutlich verringerten Raten in den Jahren 1981 bis 1983 nach oben. Es ist jedoch zu befürchten, daß nicht einmal dieses Niveau der Kreditgewährung zu verwirklichen ist.

Wie soll das Verhältnis von IWF-Intervention und Kreditvergabe der Banken für 1984 bis 1986 aussehen? Die dem Fonds voraussichtlich in dieser Periode zur Verfügung stehenden Mittel werden durch die gesamten Quoten in Höhe von 90 Mrd Sonderziehungsrechten, Kreditaufnahmefazilitäten im Rahmen des „General Agreement to Borrow" von 17 Mrd Sonderziehungsrechten und Kreditaufnahmen aus anderen Quellen, die sich auf 7 bis 10 Mrd Sonderziehungsrechte belaufen und die vom Erfolg der laufenden Verhandlungen abhängen, begrenzt. Der Fonds kann mit derartigen quantitativen Beschränkungen bei seinen Interventionen nur einen Teil der Bedürfnisse der Entwicklungsländer decken. Von diesem kritischen Teil hängen die Auflagen des Fonds ab. In den Jahren 1984 bis 1986 wird der Anpassungsprozeß in der Dritten Welt fortgesetzt und wahrscheinlich intensiviert werden, da die

Festsetzung der Ausgaben, insbesondere der öffentlichen, durch den erwarteten Zufluß von internen und externen Mitteln bestimmt wird. Dieser Prozeß bedeutet auch weitere Modifikationen von Entwicklungsstrategien in Richtung Exportdiversifikation, Erschließen von Energiequellen und Energiesparmaßnahmen sowie weniger kapitalintensive Produktionsformen. Da die Volkswirtschaften einer großen Anzahl von Ländern durch fondsunterstützte Programme überwacht werden, und ferner der Aufsicht der Weltbank unterstellt werden sollen, werden die Kommerzbanken die Entwicklungsländer aufgrund ihrer Wirtschaftspolitik weiterhin als kreditwürdig betrachten, sofern diese Länder die Kreditbeträge für den vereinbarten Zweck verwenden. Die im Entstehen begriffene Kooperation zwischen Internationalem Währungsfonds und Kommerzbanken läßt Gutes für diese neue Ära in der internationalen Kreditgewährung erwarten.

Tabelle 1

Leistungsbilanzdefizit der nicht ölexportierenden Entwicklungsländer und dessen Finanzierung
(in Mrd US-$)[1])

	1981	1982	1983[5])
Leistungsbilanzdefizit	**−108**	**−87**	**−68**
Finanzierung durch:			
Währungsreserven[2])	− 2	+ 7	− 7
Kapitalzuflüsse, die keine Verschuldung erzeugen[3])	28	25	24
Nettokreditaufnahmen im Ausland	82	55	51
bestehend aus:			
offiz. langfristigen Kreditaufnahmen	23	20	24
Ziehungen auf den Währungsfonds und sonstige Finanzierung durch Währungsbehörden	6	11	11
Bankenfinanzierung	53	24	16
langfristig	*40*	*26*	*30*
kurzfristig[4])	*13*	*− 2*	*−14*

Anmerkungen zu Tabelle 1

[1]) Positive Ziffern bedeuten einen Zufluß, negative einen Abfluß.
[2]) + bedeutet Abnahme und − Zunahme der Währungsreserven.
[3]) Darunter sind z. B. ausländische Direktinvestitionen zu verstehen.
[4]) Diese Zahlen enthalten die Statistische Differenz.
[5]) Revidierte Prognose für 1983.

Tabelle 2

Zuwachs der Nettokreditgewährungen von Banken an nicht ölexportierende Entwicklungsländer und Wachstum des Bruttoinlandsproduktes
(als Prozentveränderung von Dollarbeträgen ausgedrückt)

	Internationale Nettokreditvergaben von Banken		Wachstum des Bruttoinlandsproduktes der nicht ölexportierenden Entwicklungsländer
	insgesamt	an nicht ölexportierende Entwicklungsländer	
1974	33	25	21
1975	19	15	17
1976	25	22	11
1977	21	18	10
1978	25	22	8
1979	24	50	19
1980	26	53	13

Dr. Bacskai: Die internationale Finanzkrise – Liquiditätsproblem oder Frage der Zahlungsunfähigkeit?

Die internationale Finanzkrise ist ein Ausdruck wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Gegensätze tieferliegender Natur.

Wie A. M. Solomon, Präsident der Federal Reserve Bank of New York, richtig ausgeführt hat, leben wir heute in einer Welt, in welcher die Nationen voneinander sehr stark wirtschaftlich abhängig sind und wo jedoch gleichzeitig hinsichtlich vieler Aspekte die Meinung vorherrscht, daß man durch ausschließlich nationale Maßnahmen „vernünftige" Wirtschaftsverhältnisse schaffen kann. Hinzu kommt noch die Annahme, daß der freie Markt ein teilweise automatisch wirkender Regulator des Weltwirtschaftssystems ist, wodurch die einzelnen Regierungen der Pflicht, ihre wirtschaftspolitischen Maßnahmen gegenseitig abzustimmen, entbunden sind. (Ausführungen vor dem „Bicentennial Financial Symposium, 7. Oktober 1982, New York.)

Zur gleichen Zeit stehen Politiker und politische Parteien der einzelnen Länder unter historisch vorgegebenen und lagebedingten Zwängen, die von den gesellschaftlichen Kräften und Kräfteverhältnissen ihrer eigenen Länder hervorgerufen werden und die sich laufend ändern; diese Zwänge rufen Bestrebungen hervor, die Lage des eigenen Landes, sei es durch oder ohne eine relative Leistungssteigerung, zu verbessern. Beispielsweise wecken die von den Massenmedien übermittelten Darstellungen von Lebensniveaus bzw. Lebensweisen ständig innenpolitisch wirkende – wenn auch nicht verwirk-

lichbare – Forderungen, die leistungsunabhängiger Natur sind (soziologische Quelle der Inflation). Ein Teil dieser Forderungen, vor allem in jenen Ländern, die unter oder knapp an der Schwelle des Elends leben, sowie in den hochentwickelten Ländern, wo gewisse Bevölkerungsschichten in der Nähe dieser Schwelle leben, kann nicht etwa mit dem Rezept „Erst erhöhte Leistung, dann eine Besserung der Lage" abgetan werden. In vielen Fällen fehlen die materiellen und bildungsabhängigen Voraussetzungen zu erhöhter Leistung. Auf eine rein durch den marktwirtschaftlichen Mechanismus bedingte Weise ergeben sich diese Voraussetzungen entweder nie oder politisch zu langsam, wie von dem französischen Professor F. Perroux nachgewiesen wurde.

Die vorhin beschriebenen Prozesse und Bestrebungen kommen in einer Weltwirtschaft zur Geltung, in welcher überaus rasche technologische Umwälzungen zu einem zunehmend schneller werdenden Strukturwandel führen – dieser Wandel spielt sich zwischen oder innerhalb von Wirtschaftszweigen und geographischen Regionen ab – und vorhandenes Kapital und menschliche Fachkenntnisse in einem Maße und in einem Tempo entwerten, dem die Gesellschaft und ihr Instrumentarium von heute noch nicht gewachsen ist. Eine weitere Quelle für Probleme stellt die Tatsache dar, daß durch die Aufblähung der Nominalwerte diese Entwertung zugedeckt werden kann.

Die Folgen dieses Strukturwandels werden von Land zu Land „herumgereicht" – unbeabsichtigt oder beabsichtigt. Dadurch entsteht ein starker Drang nach Umverteilung des Welteinkommens und -vermögens, sei es in endgültiger Form – Änderung der Austauschverhältnisse, hohe Realzinsen usw. – oder in temporärer Form, wie z. B. durch das Entstehen von Schuldnerpositionen. Die Abkehr von Goethes Prinzip „In der Beschränkung zeigt sich erst der Meister" auf den nationalen Ebenen hat die internationale Disziplin, das heißt das internationale Finanzsystem, gesprengt und in eine Krisenlage versetzt.

Zum Fehlen dieser „Beschränkung" kommt das Vorhandensein der Begrenztheit noch hinzu. Wir möchten gänzlich neue, in ihrer internationalen, gesellschaftlichen und politischen Verflechtung noch nie gekannte Probleme mit althergebrachten Auffassungen lösen. Unser Zeitalter hat seinen Quesnay, Böhm-Bawerk, Marx oder Keynes noch nicht zur Welt gebracht. Es existieren nur pragmatische Ansätze, aber es gibt keine systematische, theoretische Durchleuchtung der heutigen volkswirtschaftlichen Gegebenheiten. Vorerst halten nur wenige bei der Einsicht „der Irrelevanz der konventionellen Volkswirtschaftslehre".

Der britische Ökonom ungarischer Abstammung Lord Thomas Balogh schreibt in seinem Buch „The Irrelevance of Conventional Economics" (Weidenfeld and Nicolson, London, 1982): „Die konventionelle Theorie, besonders die traditionelle Theorie des Welthandels, basierte auf einem streng statischen Modell des Wirtschaftssystems, in welchem die Ressourcen, das technische Wissen und der Geschmack der Nachfrageseite inbegriffen, als gegeben und voll ausgenützt galten. In dieser Welt war ihre Allokation am allerwichtigsten . . . Man konnte arkadische Mädchen sehen, die sich vom Melken der Kühe abgewendet und dem Spinnen der Wolle zugewendet haben, ohne das Risiko einzugehen, daß das „Kapital" durch den Wandel seinen Gesamtwert verliere . . . Jedoch liegt der modernen Realität nichts ferner als Arkadien . . . Der Handel unter ungleichen Partnern wird wahrscheinlich auch die Versorgung mit Produktionsfaktoren ändern; dazu kommt noch, daß seine Auswirkungen nicht symmetrisch sein werden (hauptsächlich dann, wenn die ursprüngliche Diskrepanz weiter vertieft wird durch den technischen Fortschritt). Deshalb wird der endgültige Gleichgewichtszustand wesentlich von den vorhergehenden historischen Umständen und nicht nur von den Ergebnissen einer einzigen Veränderung abhängig sein."

Gerade unter solchen Verhältnissen, die eine ex ante Interessenharmonisierung erfordern würden, erfolgte ein atavistischer Rückfall in den Glauben an die Ausschließlichkeit

und allesheilende Qualität des freien Marktes in der Form des Monetarismus. Ich bin der letzte, der die Allokationswirksamkeit des Marktes und seine wirtschaftliche Rationalität leugnen würde. Jedoch die Dogmengeschichte hat schon seit Pareto, über Marx und bis Robinson bewiesen, daß der Markt, von dem man in Büchern spricht, und derjenige, der existiert, meilenweit voneinander entfernt sind, daß außerdem der Markt auch in seinem eng interpretierten Wirkungsbereich korrekturbedürftig ist und seine Mechanismen verzögert wirksam werden. Ich kann allerdings auch die heftige Reaktion auf Jahrzehnte bürokratischer Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen verstehen. Es gibt aber einen Mittelweg, wie Dr. Wegner ihn in seinen Ausführungen hier bei der Volkswirtschaftlichen Tagung aufgezeigt hat. In unserer heutigen Zeit geht es um komplexe internationale Probleme politischer, soziologischer und wirtschaftlicher Natur, die wirksam, ohne schwerwiegende Konflikte und durch Kompromisse (zwischen Staaten verschiedener Entwicklungsgrade, verschiedener Gesellschafts- und Wirtschaftsordnungen, zwischen Gläubigern und Schuldnern etc.) gelöst werden müssen, damit sich dann das tatsächliche Wirtschaftsgeschehen auf der Mikroebene innerhalb eines neugestalteten internationalen Marktes abwickeln kann.

Der amerikanische Finanzminister Donald T. Regan – gewiß kein Gegner der freien Marktwirtschaft – hat in seiner Rede Mitte Dezember 1982 „vielseitige Anstrengungen zur Lösung der Schuldenprobleme der Dritten Welt, zur Zusammenarbeit der Regierungen auf den Devisenmärkten und zur Konzertierung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen der großen Länder mit freier Marktwirtschaft" gefordert. Seine Rede klang vielmehr wie diejenige eines Wirtschaftsinterventionisten als die eines konservativen Politikers der Republikanischen Partei. Es war derselbe Mann, der sich noch im September desselben Jahres auf der Generalversammlung des Internationalen Währungsfonds ähnlichen Vorschlägen seiner europäischen Kollegen gegenüber taub gestellt hatte. Die Realität, das heißt, das Weiterbestehen der Krise dadurch, daß Schuld-

nerländer ihre Importe drosseln und ihre Exporte steigern oder zumindest die Absicht haben, dies zu tun, hat ihn zu neuen Einsichten gebracht. Man kann Josef Steindl recht geben, der in seinem Aufsatz „Die Krise aus der Sicht von Keynes" (Wirtschaft und Gesellschaft, 1/83) schreibt: „Die Fragen, die uns heute peinigen, sind dieselben, die sich Keynes in den ersten Kriegsjahren stellte, als er über die Methode nachdachte, mit der sich England in der Nachkriegszeit über Wasser halten können würde. Die Alternativen waren: Eine tragfähige internationale Ordnung, in Übereinstimmung mit Amerika ausgearbeitet, oder aber Bilateralismus nach dem Vorbild von Schacht."

Doch für mich fehlt hier die Keynessche Antwort, die heute nicht innerhalb der einzelnen Länder, sondern weltweit gegeben werden sollte: Die Erhöhung der zahlungskräftigen Nachfrage dort, wo die Bedürfnisse – die „nicht-zahlungsfähigen Bedürfnisse" – sind, durch eine international abgestimmte Investitionstransfer-Politik. Prestigeinvestitionen zu finanzieren bedeutet Fehlkredite zu geben.

So gesehen ergab sich eine Entwicklung, die zu Liquiditätsproblemen geführt hat, welche man fälschlicherweise als Probleme der Zahlungsunfähigkeit interpretiert und daher – aufgrund dieser Fehlinterpretation – falsch agiert. Der Vizepräsident der Chase Manhattan Bank, William S. Ogden, hat Mitte Dezember 1982 richtig bemerkt, daß die Schuldenkrise der Dritten Welt – und ich füge hinzu, das Schuldendienstproblem gewisser sozialistischer Länder – ein Liquiditätsproblem und kein Zahlungsunfähigkeitsproblem ist. Mit Hilfe der zusätzlichen Schulden erreichte man eine Erweiterung der Produktionskapazitäten. Das Problem ist auf den Gegensatz zwischen den kurzfristigen Erfordernissen des Schuldendienstes und der längeren Frist des Ausbaus der Exportkapazitäten zurückzuführen. Wenn ich es ein wenig bankmäßiger formulieren darf, es gibt einen Widerspruch zwischen der Fristigkeit des aufgenommenen Kapitals und dem längerfristigen Einsatz desselben; ein überspitztes Transformationsproblem,

das sich durch die in die Länge gezogene Rezession verschärft hat. Ähnliche Auffassungen wurden in der Gruppe der Dreißig vom amerikanischen Vizefinanzminister a. D. Robert Roosa und Bundesbankpräsident a. D. Emminger vertreten und die notwendigen Erhöhungen im Anleihenangebot vorgeschlagen. Dies geschah noch Ende 1982. In der Sitzung der Gruppe der Dreißig im April 1983 ging es auch um eine gewisse Budgetexpansion in Japan für solche Zwecke.

Parallel zu diesen Maßnahmen sollen Kapitalimporteure und Kreditaufnehmerländer mehr als zuvor den Schwerpunkt auf wirtschaftliche Rationalität legen.

Die hier aufgezeigten Probleme weisen darauf hin, daß heute nicht die Reform der Formen der Finanzierungstechnik und der internationalen Wirtschaftsbeziehungen schlechthin auf der Tagesordnung steht. Mögen diese Formen und Mechanismen noch so wichtig sein für die internationale Wirtschaftsdisziplin, internationale gesellschaftspolitisch beeinflußte Wirtschaftsprobleme können nicht technisch, sondern nur inhaltlich durch mühevolle Kompromisse gelöst werden. Die Technik selbst, als ordnungspolitischer Rahmen, kann auch nur aufgrund eines Konsenses über den größten „gemeinsamen Nenner" entwickelt werden.

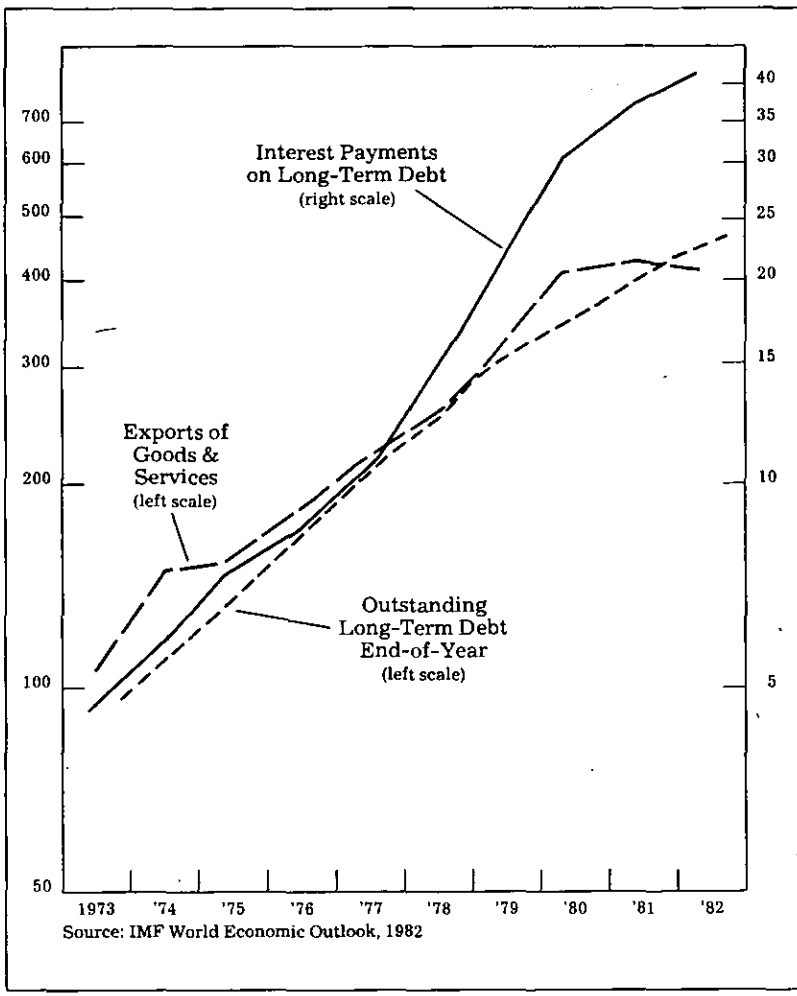
Jack D. Guenther: Die internationale Finanzkrise aus der Sicht international tätiger Banken.

Es ist für mich eine Ehre, zu diesem Seminar eingeladen worden zu sein und über dieses interessante Thema mit Ihnen diskutieren zu können. Der Begriff „internationale Finanzkrise" erinnert natürlich an die ernsten Zahlungsschwierigkeiten mehrerer großer Entwicklungsländer, insbesondere in Lateinamerika.

Als erster Schritt bei der Analyse dieser Krise gilt es, ihre Ursachen zu verstehen. Meiner Ansicht nach ist der Ursprung der gegenwärtigen Schwierigkeiten relativ einfach zu erklären: Nach mehreren Jahren stetigen Wirtschaftswachstums kam es 1980 plötzlich zu einem Umschwung in der Weltwirtschaft, und einige bedeutende Entwicklungsländer konnten sich nicht rasch und erfolgreich an die neue Situation anpassen.

Für zahlreiche Entwicklungsländer waren die Jahre 1973 bis 1980 eine Periode noch nie dagewesenen Wachstums. Die langfristige Auslandsverschuldung der 110 vom IWF als „nicht ölexportierende Entwicklungsländer" bezeichneten Länder (entspricht in etwa den nicht der OPEC angehörenden Entwicklungsländer) erhöhte sich jährlich um 21%, und zwar von 97 Mrd $ auf 375 Mrd $ (siehe Graphik). In dieser Periode von sieben Jahren sind jedoch nicht nur die Schulden rasch gewachsen. Die Waren- und Dienstleistungsexporte dieser Länder sind ebenfalls um jährlich rund 21% von 109 Mrd $ auf 404 Mrd $ gestiegen. Dieses Wachstum der Exporteinnahmen war für die Gläubiger von Bedeutung, da diese Einnahmen ja die für die Bedienung der Auslandsschulden notwendigen Devisen bringen.

110 Non-OPEC Developing Countries
External Debt, Exports and Interest Payments
$ Billions, Log Scale



Source: IMF World Economic Outlook, 1982

Der nach 1973 rasche Anstieg der Verschuldung der Entwicklungsländer war weder überraschend noch unerwünscht. Der in jenem Jahr verzeichnete Erdölpreisanstieg verursachte beispiellose Ersparnisse in einigen Ländern des Mittleren Ostens, die über große Erdölvorräte verfügen und in denen die lokalen Investitionsmöglichkeiten begrenzt waren. Es war nun die Aufgabe der Weltwirtschaft und insbesondere der internationalen Banken, diese Ersparnisse in jene Gebiete der Welt zu lenken, die über gute Investitionsmöglichkeiten verfügten und keine ausreichenden eigenen Mittel hatten. Damit waren in erster Linie Entwicklungsländer wie Brasilien mit seinem Wasserkraftpotential und anderen Ressourcen, Mexiko mit seinem unerschlossenen Ölreichtum und Korea mit einer riesigen Reserve disziplinierter und ausgebildeter Arbeitskräfte gemeint.

Es wird häufig die Frage gestellt, ob die Entwicklungsländer die in den siebziger Jahren ausgeliehenen Mittel sinnvoll verwendet haben. Da Geld fungibel ist, kann man nie genau feststellen, welche Verwendung die ausgeliehenen Mittel fanden, oder anders ausgedrückt, man kann nie genau wissen, welche Dinge nicht in Angriff genommen worden wären, wenn die externen Ersparnisse den Entwicklungsländern nicht in diesem Zeitraum zur Verfügung gestellt worden wären. Man kann jedoch behaupten, daß die größten Kreditnehmer, wie Brasilien, Mexiko und Korea, in diesen Jahren ungewöhnlich hohe Wachstumsraten der Wirtschaft und bei den Investitionen erzielten. Das Wachstum war außerdem – wie zuvor erwähnt – im Exportsektor besonders hoch. Die Währungs-, Fiskal- und Wechselkurspolitik dieser Länder galt als Sicherstellung dafür, daß ein Großteil des wachsenden Bruttoinlandsproduktes in die Exporte umgelenkt wurde, was notwendig war, um eine möglichst gute Vermögensposition gegenüber dem Ausland zu erhalten und die Auslandsschulden bedienen zu können.

Was ist also nach 1980 geschehen? Warum ist man in ganz Lateinamerika und in anderen Entwicklungsländern auf so

große Schwierigkeiten gestoßen, wenn die Kreditaufnahmen der Entwicklungsländer in den siebziger Jahren wirklich im allgemeinen angemessen waren und für sinnvolle Dinge verwendet wurden?

Zwei wesentliche Entwicklungen in den frühen achtziger Jahren haben die Situation der Kreditnehmer grundlegend geändert: Erstens kam es zu einem Stillstand des Wachstums der Weltwirtschaft. Der Dollar-Gegenwert der Exporte der nicht ölexportierenden Entwicklungsländer erhöhte sich zwischen 1980 und 1982 um weniger als 2% (siehe Graphik). Diese Stagnation der Exporte kann nicht genügend betont werden. Wenn die Exporte in diesen beiden Jahren im bisherigen Ausmaß gestiegen wären, hätten die Einnahmen im Jahr 1982 die tatsächlich realisierten um 40% übertroffen und die finanzielle Situation zahlreicher großer Kreditnehmerländer hätte sich vollkommen anders dargestellt.

Zweitens haben sich die durchschnittlichen Zinssätze für die Auslandsverschuldung in den frühen achtziger Jahren stark erhöht, und zwar insbesondere für jene Entwicklungsländer mit relativ hohem Pro-Kopf-Einkommen, die vorwiegend Kredite zu den üblichen Geschäftsbedingungen bei Kommerzbanken aufnehmen. In den Jahren 1973 bis 1979 sind die Zinsenzahlungen für die Auslandsverschuldung mehr oder weniger parallel mit dem Wachstum der Auslandsschuld selbst gestiegen (siehe Graphik); in den folgenden Jahren sind die Zinsenzahlungen jedoch viel rascher gewachsen als die Verschuldung. Für Mexiko oder Brasilien stellt eine Auslandsverschuldung von 80 Mrd $ bei Zinssätzen von 7% eine ganz andere Belastung dar als eine gleich hohe Verschuldung bei Zinssätzen von 14%.

Ich möchte nicht den Eindruck hinterlassen, daß dieser plötzliche Umschwung der Weltwirtschaft die einzige Ursache der Finanzkrise in den Entwicklungsländern war. Die Kreditwürdigkeit einer gut funktionierenden Wirtschaft, wie beispielsweise jene Koreas, beruht nicht auf dem Glauben, daß das Land immer mit einem günstigen weltwirtschaftlichen

Umfeld konfrontiert sein wird, sondern eher auf der Überzeugung, daß die für die koreanische Wirtschaft Verantwortlichen imstande sind, sich an alle Veränderungen der Weltwirtschaft gut anzupassen. In Lateinamerika stellte sich 1981 und 1982 das Problem, daß einige der großen Kreditnehmerländer sich nicht an die neue Situation anpassen konnten. In dieser Hinsicht war die größte Enttäuschung zweifellos Mexiko. Dieses Land genoß seit einigen Jahrzehnten verdientermaßen den Ruf, seine Finanzangelegenheiten – sogar nach dem Maßstab von Industrieländern – gut zu verwalten. Im Jahr 1981 jedoch, als sich die Lage der Weltwirtschaft zu ändern begann, schoben die Behörden die notwendigen Anpassungen hinaus – was bisher unüblich war – und machten offenkundige Fehler in der Wirtschaftspolitik, die schließlich eine schwere Finanzkrise hervorriefen. Ich erwähne dies nur, weil es erforderlich ist, um das Bild zu vervollkommnen: Die gegenwärtige finanzielle Krise entstand durch plötzliche Änderungen in der Weltwirtschaft in Verbindung mit temporär ungünstigen finanzpolitischen Maßnahmen in einigen großen Kreditnehmerländern.

Wenn dies eine Ursachenbeschreibung der jüngsten Probleme im internationalen Kreditverkehr darstellt, wie stehen die Chancen für eine Überwindung der Krise in den nächsten Monaten? Meiner Ansicht nach sind die Aussichten relativ günstig, und ich bin diesbezüglich optimistischer, als ich es noch vor drei oder vier Monaten war. Die von den Entwicklungsländern zu zahlenden Zinssätze für US-$ sind zwar real immer noch ziemlich hoch, jedoch um fast 50% niedriger als der Höchststand, den sie vor 18 bis 24 Monaten erreicht hatten. Überdies dürften die Exporteinnahmen der Entwicklungsländer wieder im Steigen begriffen sein, wenn auch nicht annähernd im Ausmaß der Wachstumsraten in den siebziger Jahren. Der wichtigste Punkt ist schließlich, daß die größten Kreditnehmer unter den Entwicklungsländern jetzt beginnen, finanzielle Programme einzuführen, die notwendig sind, um die derzeitigen Schwierigkeiten zu meistern.

Die Welt hat die gegenwärtig stattfindende beachtliche Stärkung der Finanzpolitik in den großen Entwicklungsländern bis jetzt noch nicht zur Kenntnis genommen. Beispielsweise sind die Währungs-, Fiskal-, Lohn- und Wechselkurspolitik des Jahres 1983 in Mexiko grundlegend verschieden von jenen des Jahres 1982. Den Kommerzbanken gegenüber wurde die Kritik geäußert, daß sie erst sehr spät von den von Mexiko 1981 und anfangs 1982 verfolgten finanzpolitischen Maßnahmen Notiz nahmen, die unweigerlich zu einer ernsten Finanzkrise führen mußten. Jetzt wäre eine Kritik in entgegengesetzter Richtung angebracht: Die von Mexiko verfolgte Politik hat sich in den vergangenen fünf Monaten grundlegend geändert, und es besteht absolut kein Zweifel daran, daß ihre Fortsetzung zu einer deutlichen Verbesserung von Mexikos Vermögensposition gegenüber dem Ausland führen wird; Kreditgeber (und ihre Kritiker) sind jedoch im allgemeinen sehr langsam im Erkennen eines Umschwunges. Diese Verfolgung von Maßnahmen, die zu einer Verbesserung der Zahlungsbilanz führen, wird in zahlreichen größeren Entwicklungsländern nachgeahmt, wenn auch nur selten auf so dramatische Weise wie in Mexiko. Es gibt aber natürlich einige Länder, denen es noch immer nicht gelingt, mit ihren Problemen fertig zu werden und deren Zukunftsaussichten sich weiter verschlechtern. Dennoch rechnet man für dieses Jahr mit einem Leistungsbilanzdefizit der 110 nicht ölexportierenden Entwicklungsländer als Gruppe in Höhe von 60 bis 65 Mrd $ verglichen mit einem von mehr als 100 Mrd $ im Jahr 1981.

Wenn ich recht habe, daß wir das Schlimmste der gegenwärtigen Finanzkrise überwunden haben, und daß die wichtigsten wirtschaftlichen Aggregate auf eine langsame Erholung deuten, bleibt dennoch die Frage offen, wie wir in Zukunft bei der Kreditvergabe an Entwicklungsländer vorgehen sollen?

Es ist erforderlich, daß wir jetzt Vorbereitungen treffen, um die überdurchschnittlich hohen internationalen Kreditvergaben der siebziger Jahre zu vermeiden. Insbesondere sollte

verhindert werden, daß die Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer wieder wie in den vergangenen Jahren Wachstumsraten von 20% im Jahr aufweist. Derartige Zuwachsraten sind nicht aufrechtzuerhalten, außer die Mittel kommen aus öffentlichen Quellen zu sehr günstigen Bedingungen, was jedoch in größerem Ausmaß eher unwahrscheinlich sein dürfte. Andererseits ist ein völliger Stillstand des Wachstums der Schulden oder ein tatsächlicher Nettoabbau der Schulden durch die Entwicklungsländer eine übertriebene und vollkommen unnötige Zielsetzung. Diese Art von Überreaktion auf die hohen Kreditgewährungen in den siebziger Jahren würde nicht nur den Entwicklungsländern selbst Schaden zufügen, sondern wäre auch für die wirtschaftliche Erholung in den Industrieländern nachteilig. Was wir brauchen würden, ist vielmehr eine Periode von 5 bis 10 Jahren, in der die Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer mäßig und in einem vertretbaren Ausmaß ansteigt, mit anderen Worten eine Wachstumsrate, die unter der des Bruttoinlandsproduktes und jener der Exporte liegt. Unter den gegebenen Umständen bedeutet dies wahrscheinlich, daß sich das Wachstum der Auslandsverschuldung auf Dollarbasis in diesen Ländern auf jährlich 5 bis 7% beschränken sollte.

Gelegentlich wird die Andeutung gemacht, daß die US-Banken derzeit als Kreditgeber in den Entwicklungsländern so stark engagiert sind, daß sie nicht mehr bereit sein werden, die Kreditgewährung an diese Länder in den achtziger Jahren zu erhöhen; alle neuen Kredite werden aus anderen Quellen kommen müssen. Während öffentliche Stellen und Private in Zukunft wahrscheinlich einen größeren Anteil als bisher an den gesamten Mitteln bereitstellen werden müssen, ist die Vorstellung, daß Banken bei der Verfolgung einer vorsichtigen Geschäftspolitik keine weitere Erhöhung der Kreditgewährung auf sich nehmen können, ebenfalls als Überreaktion auf die kürzlich aufgetretenen Schwierigkeiten zu werten.

Die 167 Banken in den USA, deren Kreditvergaben an das Ausland so hoch sind, daß sie zweimal im Jahr der Bankauf-

sichtsbehörde Bericht erstatten müssen, besitzen Gesamtforderungen von rund 1'5 Billionen $, wovon 125 Mrd $ (oder etwa 8%) Fremdwährungsforderungen gegenüber nicht ölexportierenden Entwicklungsländern darstellen. Bei den derzeitigen Wachstumsraten werden die Gesamtforderungen dieser Banken sich wahrscheinlich bis zum Ende dieses Jahrzehnts auf 3 Billionen $ verdoppeln. Ich bin überzeugt davon, daß auch die Forderungen gegenüber den nicht ölexportierenden Entwicklungsländern weiter steigen werden, obwohl wahrscheinlich in geringerem Ausmaß als das Gesamtportefeuille. Auf jeden Fall ist die Vorstellung, daß die Kommerzbanken ihre Forderungen gegenüber diesen Kreditnehmerländern in den achtziger Jahren verringern wollen oder sollen – während ihr Gesamtforderungsstand sich verdoppelt – meiner Meinung nach eine Fehlinterpretation des Problems. Es besteht Grund zur Annahme, daß die Verschuldung der Entwicklungsländer gegenüber dem internationalen Bankensystem – unter der Voraussetzung, daß sie kreditwürdig bleiben – in 10 Jahren höher sein wird als heute. Die grundlegende Frage lautet dann nicht: Werden diese Länder ihre Schulden zurückzahlen können, sondern vielmehr, werden sie ihre Wirtschaft so lenken können, daß sie ihre Kreditwürdigkeit voll aufrechterhalten und eine geringfügig wachsende Auslandsverschuldung bedienen können.

Der voraussichtliche Rückgang der Leistungsbilanzdefizite der nicht ölexportierenden Entwicklungsländer auf 60 bis 65 Mrd $ im Jahr 1983 ist genau die Art von Leistung, die erforderlich ist, um bei den Kreditgebern wieder das Vertrauen herzustellen, daß die Schuldnerländer ihre Auslandsschulden unter Kontrolle haben. Diese Verminderung wurde durch niedrigere Zinssätze und gesunkene Ölpreise gefördert, sie ist jedoch vorwiegend das Ergebnis geeigneter Maßnahmen, die von den Ländern selbst eingeführt wurden. (Beispielsweise betrug das Defizit Mexikos 1981 13 Mrd $ und wird sich heuer trotz der für Mexiko ungünstigen Auswirkungen des Erdölpreisrückganges auf höchstens 3 bis 4 Mrd $ belaufen.) Mehr

als 20 Mrd $ des Leistungsbilanzdefizits in Höhe von 60 bis 65 Mrd $ werden durch Direktinvestitionen, unentgeltliche finanzielle Zuwendungen und andere Finanzierungsformen ausgeglichen werden, die zu keiner neuen Verschuldung führen. Die restlichen 40 Mrd $ werden zur Hälfte aus Kreditaufnahmen von Kommerzbanken kommen und zur Hälfte aus anderen Quellen. Der Zuwachs der Auslandsverschuldung um 40 Mrd $ stellt ein Wachstum von 6 bis 7% der zu Jahresbeginn ausstehenden gesamten Auslandsforderungen in Höhe von 600 Mrd $ dar und ist daher vollkommen im Einklang mit der anerkannten Notwendigkeit, das zukünftige Wachstum der Auslandsschulden auf ein niedrigeres Ausmaß zu beschränken.

Sind die USA bereit und in der Lage, einen Beitrag zur internationalen Krisenüberwindung zu leisten?

Podiumsgespräch

Prof. Dr. Lawrence Klein

Professor der Wirtschaftswissenschaften an der University of Pennsylvania

Prof. Dr. Hendrik Samuel Houthakker

Professor der Wirtschaftswissenschaften an der Harvard University

Bearbeitung: Mag. Gerhard Praschak

Dr. Klein:

Es besteht kein Zweifel, daß sich die USA seit dem Tiefpunkt November/Dezember 1982 in einer konjunkturellen Aufschwungsphase befinden. Der Umschwung in der Stimmung der Öffentlichkeit trat insbesondere im Jänner 1983 ein, als die Arbeitslosenquote um 0·4 Prozentpunkte fiel. Seit diesem Zeitpunkt bemerken wir

- monatlich einen weiteren Rückgang der Arbeitslosenquote,
- einen Zuwachs der Einzelhandelsumsätze,
- eine Belebung des Produktionswachstums (sowohl bei der industriellen Produktion als auch des BNP),
- eine Erhöhung im Wohnbau (bereits vor November 1982 zu beobachten),
- eine Ausdehnung der Arbeitswoche,
- steigende Nachfrage nach dauerhaften Gütern,
- anhaltendes Wachstum der Verteidigungsausgaben.

Im ersten Quartal 1983 gab es einen deutlichen Anstieg der Konsumausgaben. Viel wesentlicher war jedoch der Zuwachs bei den Investitionen in Anlagen. Dies ist der Schlüssel zum Aufschwung. Eine dauerhafte Konjunkturerholung kann nicht alleine vom Lageraufbau ausgehen. Man kann derzeit noch nicht sagen, ob diese Entwicklung nur vorübergehend ist, aber sie ist ein wichtiger Hinweis auf die Bestätigung der Dauerhaftigkeit des Aufschwungs.

Wie kam es zu dieser Verbesserung? Der Rückgang der nominellen Zinssätze und der Inflation, Steuersenkungen (1981, 1982 und auch 1983) sowie der Abbau zu hoher Lagerbestände machten die Zeit reif für eine Konjunkturerholung. Niedrigere Zinssätze belebten den Wohnbau und besondere Finanzie-

rungserleichterung im Automobilsektor förderten den Absatz von PKW. Niedrige Inflation und sinkende Zinssätze induzierten einen starken und anhaltenden Impuls an der New Yorker Börse. Diese weitverbreitete optimistische Grundhaltung beeinflußte die Ausgabenneigung positiv. Die Aprilzahlen zeigen eine sehr starke Verbesserung. Dies hängt auch mit der Steuersenkung vom letzten Jahr zusammen. Die großen Beträge an Steuerrückvergütungen kommen hier zum Tragen.

Wir können ohne Schwierigkeiten die Zeichen einer Konjunkturbelebung wahrnehmen und auch Gründe dafür anführen. Aber wird sie eine dauerhafte sein?

Die Prognose von Wharton Econometrics beantwortet diese Frage entschieden mit „ja". Sie geht beim Quartalsmodell von einer anhaltenden Konjunkturerholung in den nächsten drei Jahren aus, die, gemessen am Standard vergangener Wachstumsraten, aber nicht besonders intensiv ausfallen wird. In der mittelfristigen Prognose an Hand des Wharton Jahresmodells – diese ist allerdings bereits mit erheblichen Unsicherheitsfaktoren behaftet – kommt es im Laufe des Jahres 1986 zu einem konjunkturellen Abschwung. Diese Schätzungen zeigen keine Rezession im eigentlichen Sinn, sondern eine Wachstumsverlangsamung des BNP auf 1'6%.

Der gegenwärtige Aufschwung wird nicht stark genug sein, um die Arbeitslosigkeit wesentlich zu senken. Ein Tiefpunkt könnte bei einer Arbeitslosenquote von ca. 7% liegen. Dies ist nach meiner Ansicht weit entfernt von Vollbeschäftigung.

Bei jeder statistischen Prognose gibt es Risken, daß die prognostizierten Werte unterschritten werden. Der Aufschwung könnte unterbrochen werden. Diese Ansicht dürfte in Europa größere Zustimmung finden. Abgesehen von all den günstigen Anzeichen gibt es einige wesentliche Problemgebiete:

- hohe Defizite im Bundesbudget in der Größenordnung von 200 Mrd $ oder mehr;
- hohe Realzinsen,

- große Leistungsbilanzdefizite,
- latente Angst vor einem neuerlichen Aufflackern der Inflation;
- Angst vor einem Zusammenbruch des internationalen Finanzierungssystems (ich denke hier an die „Probleme" Mexiko, Brasilien, Nigeria, Indonesien).

Es besteht derzeit noch immer die Gefahr einer internationalen Finanzkrise. Ich will mich jedoch hier eher auf die binnenwirtschaftlichen Problemkreise konzentrieren.

In den Jahren 1981/82 haben meiner Meinung nach die hohen Zinssätze – verursacht durch eine mit der Geldpolitik nicht kompatible Budgetpolitik – den Aufschwung im Sommer 1980 abgeschnitten und zwei aufeinanderfolgende Rezessionen, die nur ein Jahr auseinander lagen, verursacht. Es ist nur natürlich, daß eine Reihe von Leuten nach diesen Erfahrungen überzeugt ist, dies könnte wieder passieren, und zwar ähnlich abrupt wie damals. Eines dieser Szenarien besteht darin, daß große Budgetdefizite die Nominalzinssätze wiederum ansteigen lassen. Die Konstellation eines „crowding out" von privaten Investitionen durch die hohen Finanzierungserfordernisse der öffentlichen Hand könnte die Hauptursache für ein neuerliches Ansteigen der Zinssätze darstellen. Es kann angenommen werden, daß das Federal Reserve System ein Ansteigen der Inflation und eine Geldmengenexpansion über die veröffentlichten Ziele hinaus befürchtet. Das heißt, die Notenbank würde die Geldpolitik nicht an die Finanzierungsbedürfnisse der Regierung anpassen. Wenn die Nominalzinsen wieder so rasch ansteigen wie 1981, können wir zur gleichen Zeit einen Anstieg der realen Zinssätze erwarten. Die Belebung des Wohnbaus, der Nachfrage nach dauerhaften Konsumgütern sowie der Investitionsnachfrage würde von einem neuerlichen Anstieg der nominellen und realen Zinssätze negativ betroffen sein.

Die Leistungsbilanz der USA drehte sich im letzten Jahr von einem Überschuß in ein Defizit. Dieser Zustand stellt an und für sich nichts Negatives dar, wenn er vorübergehend ist.

Er bedeutet nur, daß wir von der übrigen Welt mehr kaufen, als wir an letztere verkaufen. Dies hilft den Ländern, die Rezession zu überwinden, es wirkt auch in Richtung einer Abwertung des Dollars. Dieser wird ohnedies allgemein als überbewertet eingeschätzt.

Wenn wir auch wollen, daß der Außenwert des Dollars fällt, wollen wir doch nicht, daß er allzu stark an Wert verliert oder Kursschwankungen aufweist. Wir würden es gerne sehen, wenn sich das Leistungsbilanzdefizit verringert, und zwar langsam und unter Kontrolle der Währungsbehörden. Es gibt Anlaß zur Befürchtung, daß die Leistungsbilanzsituation ein Schwanken oder einen starken Wertverlust des Dollars verursachen könnte, wie es in der Zeit von 1977 bis 1979 der Fall war. Solange der Dollar zu den wichtigsten Währungen zählt, sind die USA verpflichtet, zu versuchen, den Außenwert des Dollars stabil zu halten. Das Fortbestehen von größeren Defiziten in der Leistungsbilanz wirkt jedoch dem entgegen.

Keines dieser ungünstigen Szenarien kann ausgeschlossen werden. Sie könnten wiederum in eine Rezession führen, die jedenfalls eine Krise des Kapitalismus darstellen würde; dann nämlich, wenn ein Aufschwung, der sich mit so günstigen Anzeichen wie jetzt abzeichnet, nicht aufrechterhalten werden könnte: dies alles nach der langen Rezessionsphase 1980/81 sowie der Unterbrechnung einer Konjunkturerholung 1982. Wie auch immer, wenn ich dieses Szenario beurteile, komme ich zu dem Schluß, daß diese Entwicklung *eintreten könnte,* wahrscheinlich aber *nicht eintreten wird.*

Ich persönlich teile grundsätzlich die Einschätzung der Wharton-Prognose. Es gibt allerdings auch Grund zur Annahme, daß die tatsächliche Entwicklung besser ausfällt als vorhergesagt. Ich neige gegenwärtig, bestärkt durch die Entwicklung in den letzten Monaten, eher der Ansicht zu, daß die Wahrscheinlichkeit einer günstigeren Entwicklung größer ist als umgekehrt. Der Zustand der amerikanischen Wirtschaft verbessert sich in erfreulicher Weise. Dies wird günstige Auswirkungen auf die übrige Welt haben. Besonders deshalb, weil

wir ein großes Handelsbilanzdefizit aufweisen und einen ergiebigen Markt für die Waren unserer Handelspartner darstellen. Die amerikanische Wirtschaft ist in den letzten Jahren zunehmend auslandsorientiert geworden. Wir müssen deshalb besonders sorgfältig die Entwicklung außerhalb unserer Grenzen berücksichtigen, wenn wir unsere eigenen Aussichten erforschen. Es war die internationale Finanzkrise, die gefolgt von einem Rückgang der Importe Mexikos und anderer Entwicklungsländer eine Verringerung amerikanischer Exporte sowie ein Aussetzen des Wirtschaftswachstums im vierten Quartal letzten Jahres bewirkte. Die Verschuldungssituation wurde zwar bisher nicht gelöst, sie hat sich aber vorübergehend entspannt. Wenn es gleichzeitig einen Aufschwung bei einem unserer wichtigen Handelspartner gibt, wird dies letztlich auch den USA helfen und die Fortsetzung – vielleicht sogar eine Verstärkung – unserer eigenen Konjunkturerholung absichern. Der Beginn eines Aufschwungs in Großbritannien und Deutschland schafft gemeinsam mit einer stabilen Entwicklung Japans Rahmenbedingungen, in welchen der Konjunkturaufschwung der USA sich gemäß den Grundlinien der Wharton-Prognose fortsetzen könnte. Wir nehmen an, daß die Weltwirtschaft 1983 erste Schritte in Richtung einer bescheidenen Verbesserung setzen und 1984 wesentlich höhere Wachstumsraten aufweisen wird.

Die Wharton-Prognose ist verglichen mit anderen amerikanischen Wirtschaftsprognosen zwar nicht die günstigste, liegt aber in der oberen Hälfte. Dennoch glaube ich, daß sie eher realistisch angelegt ist, wenn man berücksichtigt, daß es eine Reihe von Gründen gibt, die für eine Verbesserung sprechen. Einer dieser Gründe ist die Entwicklung neuer Technologien, wie z. B. auf dem Gebiete der „personal computer", die einen deutlichen Impuls ausüben.

Die Basis-Prognose entwickelt nur eine Grundlinie, von welcher ausgehend alternative Situationen analysiert werden. Und zwar nicht nur in Richtung eines oberen und unteren Prognoseintervalls, sondern auch im Hinblick auf alternative

wirtschaftspolitische Strategien. Hiebei geht es in den USA in erster Linie um solche Maßnahmen, welche die allgemeine Wirtschaftsentwicklung nicht behindern und gleichzeitig das Defizit im Bundesbudget auf leichter handhabbare Größen reduzieren.

Ich würde eine restriktivere Fiskalpolitik, begleitet von einer fortgesetzten Lockerung der Geldpolitik, bevorzugen. Dies sollte die kurzfristigen Zinssätze noch einmal um 200 Basispunkte drücken. Konkret sollten die Liquiditätsreserven des Bankensystems erhöht werden, z. B. durch expansive Offenmarktoperationen. Sollte dies auch Zuwachsraten von M_1 in den nächsten sechs Monaten in der Größenordnung von 15% bringen, würde ich empfehlen, den expansiven Kurs beizubehalten.

Ferner sollten die Militärausgaben um 15 bis 20 Mrd $ gekürzt werden, was ein deutlich niedrigeres Defizit zur Folge hätte.

Auf der Einnahmenseite besteht die Alternative, entweder die Steuern zu erhöhen oder die geplanten Steuerkürzungen zu reduzieren. Ich persönlich würde ein Zurückschrauben der vorgeschlagenen Steuerermäßigungen raten, anstatt den Staatsbürgern neue Belastungen aufzuerlegen. Zweifellos ist es zu spät, die mit 1. Juli 1983 bevorstehende Steuerkürzung, welche die Steuersätze in allen Steuerklassen um 10% senken wird, in irgendeiner Weise zu modifizieren. Ausgabenkürzungen können zusammen mit gewissen Formen von Steuererleichterungen das Defizit von 200 Mrd $ im Fiskaljahr 1983 sukzessive auf etwa 175 Mrd $ im Fiskaljahr 1984 und danach schrittweise auf weniger als 100 Mrd $ drücken.

Die Konjunkturerholung beeinflußt das Budgetdefizit in großem Ausmaß, die niedrigeren Zinssätze als Folge einer expansiveren Geldpolitik würden das Wirtschaftswachstum begünstigen und zu höheren Steuereinnahmen bei gleichzeitiger Verringerung des Bedarfes an Transferzahlungen führen. Es ist möglich, die Arbeitslosenrate deutlich zu reduzieren und gleichzeitig auch das Defizit abzubauen.

Dr. Houthakker:

Ich stimme mit Prof. Klein in der Einschätzung der konjunkturellen Situation überein. Auch ich bin einigermaßen optimistisch betreffend die Wirtschaftsentwicklung in den USA.

Das heißt jedoch noch nicht, daß ich mit ihm in jedem Detail konform gehe. Aber Ökonomen sind auch allgemein nicht dafür bekannt, daß unter ihnen große Übereinstimmung herrscht. Voraus möchte ich noch feststellen, daß ich die amerikanische Wirtschaftspolitik nicht, wie vielleicht erwartet, verteidigen werde. Ich kritisiere sie allerdings nicht deshalb, weil sie zu konservativ, sondern weil sie nicht konservativ genug ist.

Die Wirtschaft Europas und auch anderer Länder war in der Vergangenheit oft von Entwicklungen in den USA betroffen. So hat beispielsweise die steigende Inflation in Amerika sowie der Wertverlust des Dollars in Übersee zum Verlangen nach einer restriktiveren Politik der USA geführt. Seit 1979 verfolgt die amerikanische Notenbank einen einigermaßen restriktiven Kurs. Im Gefolge dessen ist die Inflation drastisch zurückgegangen und der Dollar hat bis auf das Niveau der späten sechziger Jahre aufgewertet. Nichtsdestoweniger wird die amerikanische Wirtschaftsentwicklung schwer kritisiert und einige europäische Staatsmänner haben deutlich eine Belebung der amerikanischen Wirtschaft verlangt.

Insofern sollte es niemanden überraschen, daß der Meinung des Auslandes in der amerikanischen Wirtschaftspolitik nur ein begrenztes Gewicht gegeben wird. Teilweise spiegelt die Reaktion der Europäer nur die Spaltung innerhalb der europäischen Wirtschaftspolitik wider. Diejenigen Länder, welche eine verantwortungsbewußte Wirtschaftspolitik betrie-

ben haben, waren zu Recht verärgert über den inflationären Kurs der USA bis in die späten siebziger Jahre. Im Gegensatz dazu stammt die gegenwärtige Kritik zumeist aus Ländern, welche unangebracht expansive Maßnahmen in Schwierigkeiten geführt haben.

Um die gegenwärtige Situation zu verstehen, müssen folgende Punkte vor Augen gehalten werden:

1. In jedem Land, auch in den USA, müssen die Politiker zuallererst auf Problemkreise, wie die eigene Inflation und die eigene Arbeitslosigkeit, reagieren.
2. Es besteht keineswegs notwendigerweise ein Gegensatz zwischen den amerikanischen und den wahren Interessen der anderen Länder. Konkret, die übrige Welt profitiert keineswegs andauernd von einer Inflation in den USA.
3. Die Freigabe der Wechselkurse Anfang der siebziger Jahre gab den Politikern einen offensichtlichen Handelsspielraum, den zu nützen sie nicht in der Lage waren. Das heißt, das Aufheben der Disziplinierungsfunktion des Bretton-Woods-Systems hat es erschwert, erfolgreiche Wirtschaftspolitik zu betreiben.
4. Die wachsende Integration der internationalen Finanzmärkte und die Unruhen am Rohölmarkt haben den Einfluß der Politiker auf die Wirtschaft ihres Landes verringert.
5. Es gibt unter den Wirtschaftswissenschaftern keine Übereinstimmung mehr über die Methoden zur Erreichung der makroökonomischen Ziele.

Betrachten wir die USA, stellen wir eine wachsende Bedeutung der Geldpolitik sowie ein Abgehen von der Fiskalpolitik als kurzfristigem Steuerungsinstrument fest. Der Niedergang der Fiskalpolitik mag vielleicht bis in die späten sechziger Jahre zurückzuverfolgen sein. Endgültig setzte er sich jedoch erst mit der Amtsübernahme der Reagan-Administration durch. Die Steuerkürzungen, zumeist ohne gleichzeitige Ausgabensenkungen, waren als Ankurbelungsmaßnahmen gedacht, bewirkten jedoch nur, daß das Budgetdefizit Rekord-

marken erreichte. Obwohl das amerikanische Budgetdefizit in Relation zum BNP kleiner ist als in vielen anderen Ländern, bringt es für das Finanzsystem doch größere Schwierigkeiten, da das Niveau der privaten Ersparnisbildung gering ist. Tatsächlich übersteigt das Bundesdefizit die gesamten Ersparnisse der Haushalte, Unternehmen und lokalen Gebietskörperschaften beträchtlich.

Da die US-Regierung den gesamten Kreditbedarf nicht vollständig im Inland decken kann, muß der Rest, direkt oder indirekt, aus dem Ausland beschafft werden. Die Realverzinsung muß deshalb in den USA hoch genug sein, um Auslandskapital anzuziehen. Die daraus folgende Nachfrage nach Dollars hält auch den Dollar-Wert hoch. Dies hat wiederum negative Effekte auf die Handelsbilanz, obwohl derzeit die Verschlechterung infolge der Rezession sowie gesunkener Rohölpreise relativ gering ist. Die hohen Zinssätze haben auch die Bereitschaft, Anlagen- und Lagerinvestitionen vorzunehmen, reduziert, woraus sich eine unerwünschte Abhängigkeit der Wirtschaft von Konsum und öffentlicher Nachfrage ergibt. Viele Beobachter glauben, daß die Wirtschaft so lange nicht stark genug für eine Reduktion der Arbeitslosigkeit sein kann, als die Neuverschuldung des Staates so hoch ist.

Die Geldpolitik kann nur wenig bzw. überhaupt nichts tun, um dieses Problem zu lindern. Nach einem Jahrzehnt Inflation haben die Gläubiger gelernt, in realen, nicht in nominellen Zinssätzen zu denken.

Mitte der siebziger Jahre waren die Realzinsen oft negativ, teilweise auch deshalb, weil Geld billig aus den neu reich gewordenen OPEC-Ländern zu beziehen war. Diese Quelle versiegte jedoch, als die OPEC-Länder einerseits mehr importierten und andererseits der Ölpreis fiel. Derzeit würde eine expansive Politik des Federal Reserve Board nur die Inflationserwartungen wiederbeleben und daher würden die Zinssätze eher ansteigen als fallen. Obwohl die Geldpolitik in der Bekämpfung der Inflation sehr effizient war, sollte man auf sie nicht zwecks Konjunkturbelebung setzen; letztere entwickelt

sich plangemäß. Der Schlüssel zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Situation weltweit ist eine Verringerung der Budgetdefizite. Das britische Beispiel hat gezeigt, daß dies zwar nicht unmöglich, aber schwierig ist. Eine Verbesserung der Budgetsituation in den USA wird behindert durch den üblichen Widerstand gegen niedrigere Sozialausgaben, durch die Ablehnung höherer Steuern, durch die Administration sowie durch hohe Zinszahlungen für die wachsende Verschuldung. Vor der Wahl 1984 darf nicht allzuviel erwartet werden.

Erst dann, wenn die Budgetdefizite unter Kontrolle gebracht sind, sollte den internationalen Rahmenbedingungen mehr gedankliches Interesse entgegengebracht werden. Das in den letzten zehn Jahren verfolgte Experiment mit floatenden Wechselkursen kann wohl kaum als Erfolg bezeichnet werden. Eine Rückkehr zum System von Bretton Woods, an die neuen Bedingungen angepaßt, verdient ernsthaft überlegt zu werden. Eine größere Bereitschaft der USA, am Devisenmarkt zu intervenieren, ist ein Schritt in die erwünschte Richtung; die eigentliche Schwierigkeit ist nicht so sehr der Markt, sondern der Mangel an Disziplin bei der Budgeterstellung, welcher durch floatende Wechselkurse noch unterstützt wird.

Wäre es realistisch, dann sollte eine internationale Währungsreform sofort in Form eines Vertrages und nicht nur als gegenseitiges Verständnis zwischen Zentralbanken abgefaßt werden.

Auch im internationalen Handel sowie bei den privaten Investitionen wären stärkere institutionelle Vereinbarungen nützlich.

Die Rezession hat die allgegenwärtigen protektionistischen Tendenzen verstärkt. Bisher wurde allerdings kein allzu großer Schaden angerichtet. Andere Probleme in den Handelsbeziehungen stellen die Harmonisierung der Politik einzelner Länder im Ost-West-Handel sowie der Beitritt von „Schwellenländern" zum GATT dar. Da ein Zuwachs bei offizieller Entwicklungshilfe sowie bei kommerziellen Bankkrediten an Entwicklungsländer in der Zukunft eher unwahrscheinlich ist,

muß der Schwerpunkt der Entwicklung eher bei Direktinvestitionen liegen, soll eine Stagnation in der Dritten Welt vermieden werden. Dies bedingt allerdings eine positivere Einstellung gegenüber der Privatwirtschaft in einigen dieser Länder.

Am Ende des Monats werden die größten Industrienationen die meisten der hier angeführten Probleme diskutieren. Auch wenn man angesichts des letzten Weltwirtschaftsgipfels keine allzu großen Erwartungen in das Treffen setzen sollte, ist wahrscheinlich das beste Ergebnis die Erkenntnis, daß Protektionismus nicht nur den eigenen Interessen jedes Landes widerspricht, sondern auch vom politischen Standpunkt aus ungemein schädlich ist.

Beitrag des Budgets zur Bekämpfung der Krise

Dr. Herbert Salcher

Bundesminister für Finanzen

Noch vor wenigen Jahren wäre die Frage nach dem Beitrag des Budgets zur Bekämpfung der Krise in einem Satz wie folgt beantwortet worden: Krisen gehören der Vergangenheit an, weil die Regierungen durch antizyklische Budgetpolitik Schwankungen von Produktion und Beschäftigung in einem sehr engen Rahmen halten können. Die Nationalökonomie war geprägt von dieser Keynesschen Argumentation und drei Jahrzehnte internationalen Wirtschaftsaufschwungs schienen diese Ansicht zu bestätigen.

Welche Erklärungen werden nun angeboten, da das goldene Zeitalter zu Ende gegangen scheint? Mehrere Krisenursachen werden genannt: der Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems; zwei „Ölpreisschocks"; internationale Zahlungsbilanzungleichgewichte; Überkapazitäten durch hohe Produktivitätszuwächse; zuviel Staat schlechthin etc.

Es ist wichtig, sich vor Augen zu halten, daß alle angeführten Faktoren einen gemeinsamen sozio-politischen Nenner haben: Interessengegensätze, deren Austragung heftiger geworden ist und die das Gesamtsystem der Weltwirtschaft krisenanfälliger gemacht haben. Diese Überlegung läßt zweierlei Schlußfolgerungen zu:

1. Es ist keine automatische Rückkehr zum goldenen Zeitalter zu erwarten.
2. Die Antwort zur Krisenbewältigung kann nicht allein im Ökonomischen liegen.

Dennoch wird die wirtschaftspolitische Debatte vielfach weiterhin so geführt, als sei dies nicht der Fall. Ihnen allen ist der in den letzten Jahren vehement ausgetragene Konflikt zwischen „Keynesianern" und „Monetaristen" hinlänglich bekannt. Mit der Möglichkeit der Beseitigung chronischer Arbeitslosigkeit durch Keynesianismus schien eine Art „humaner Kapitalismus" möglich. Und konservativer Monetarismus verhieß die Rückkehr zum Zustand einer Übereinstimmung von Selbstinteresse und Gemeinwohl.

Beide Ansprüche sind in der jüngsten Zeit auch in rein ökonomischer Sicht nicht in Erfüllung gegangen: Keynesianer müssen sich heute den Vorwurf gefallen lassen, in der gegebenen Situation keine befriedigende Antwort auf die Fragen der längerfristigen Bewältigung der Budgetdefizite, des Preisauftriebes und beharrlich pessimistischer Erwartungen zu wissen. Und den Monetaristen wird nicht nur der Vorwurf gemacht, wie es ein amerikanischer Ökonom ausdrückte, „am linken Auge blind zu sein", sondern ein Rezept mit enormen gesamtwirtschaftlichen und sozialen Kosten zu vertreten. Von einem historischen Standpunkt aus gesehen muß es zutiefst beunruhigen, mit welch relativer Gelassenheit die Prognosen weiter wachsender Arbeitslosenheere hingenommen werden.

Beide ökonomische Schulen haben sich also in der Kritik des gegnerischen Ansatzes erfolgreicher erwiesen als in der Präsentation einer praktikablen Alternative. Es gibt daher nur „angeschlagene" Kämpfer auf beiden Seiten, doch keinen Sieger. Weder der Keynesianismus noch der Monetarismus konnten uns wirtschaftspolitische Rezepte geben, die uns aller ökonomischen Übel entheben. Wir halten es da besser mit Samuelson, der meinte, der Mensch sei mit zwei Augen ausgestattet worden, mit einem für die Nachfrage, mit dem anderen für das Angebot.

Da die Budgetpolitik zur Krisenbewältigung zweifellos vonnöten ist, müssen wir uns nach diesen einleitenden Betrachtungen fragen, welcher Beitrag das sein sollte. Sicher einer, der beide Seiten, Angebot und Nachfrage berücksich-

tigt: einmal in der Stützung der globalen Nachfrage im Keynesschen Sinn dort, wo der Staat als Nachfrager auftritt oder über Einkommen der privaten Haushalte, z. B. über Transferzahlungen, beeinflußt; und zum anderen in der Schaffung geeigneter angebotsseitiger Bedingungen dort, wo er finanzielle und organisatorische Rahmenbedingungen für den Unternehmenssektor setzt.

Analysiert man die österreichische Budgetpolitik seit Beginn der weltweiten Rezession Mitte der siebziger Jahre unter dem Gesichtspunkt der Nachfragesteuerung, so läßt sich folgendes Faktum empirisch belegen: Österreich hat die Budgetpolitik im Vergleich zum Durchschnitt der OECD-Staaten überdurchschnittlich stark zur Nachfragestützung eingesetzt. Das Ausmaß der derzeitigen Krise hat es jedoch nicht erlaubt, den konjunkturbedingten Nachfrageausfall über das Budget voll zu kompensieren.

Daß Österreich die Budgetpolitik stärker als andere Staaten zur Nachfragestützung eingesetzt hat, geht aus einer jüngsten Arbeit der OECD hervor:[1]) Die Ausweitung des Budgetsaldos zwischen 1970 und dem ersten Höhepunkt der Rezession 1974/75 lag für Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger mit 4·5% des BIP um mehr als zwei Drittel über dem Durchschnitt der untersuchten 13 Staaten (2·5% des BIP); zwischen 1970 und 1983 war sie mit 2·3% des BIP mehr als doppelt so hoch (0·9% des BIP).

Daß die internationale Rezession die Möglichkeiten der heimischen Budgetpolitik übersteigen mußte, kann mit einer vereinfachten Rechnung veranschaulicht werden: Bei einem Wachstum der Exportnachfrage wie im Zeitraum 1970 bis 1974 wären die Exporte in den Jahren 1975 bis 1982 um durchschnittlich 6·7% des potentiellen BIP höher gewesen. In diesem Zeitraum wurden durch antizyklische Fiskalpolitik durchschnittlich rund 3·5 Prozentpunkte des BIP oder gut die Hälfte des angenommenen Exportausfalls kompensiert. Das bedeutet, daß 1975 bis 1982 das Niveau des BIP um durchschnittlich 4% höher und die Arbeitslosigkeit um 4% geringer

waren, als dies ohne diese fiskalpolitischen Maßnahmen der Fall gewesen wäre.

Ein ausgewogener „policy mix" und eine bemerkenswerte Kooperationsbereitschaft der Sozialpartner haben bewirkt, daß eine der beiden Hauptsorgen expansiver Fiskalpolitik – ein übermäßiger Preisauftrieb – nicht zum Tragen kam. Auch die zweite Hauptsorge – eine hohe öffentliche Verschuldung infolge hoher Budgetdefizite ist in Österreich geringer als im vergleichbaren Ausland: Die bereits erwähnte OECD-Studie weist für die untersuchten 13 Staaten eine durchschnittliche Staatsschuld der öffentlichen Haushalte von etwas über 49% des potentiellen BIP aus, während der österreichische Schätzwert bei knapp 40% liegt.

Diese globale Nachfragestützung wäre allerdings erfolgreicher gewesen, wenn die wichtigsten österreichischen Handelspartner einen ähnlichen Wirtschaftskurs eingeschlagen hätten. Eine Mrd DM Ausgabeneinsparung im deutschen Bundeshaushalt bedeutet zum Beispiel, grob geschätzt, 1/4 Mrd S weniger österreichische Exporte in die BRD, oder 1/4 Mrd S mehr österreichische Budgetausgaben, um den status quo an Produktion und Beschäftigung zu halten.

Die OECD hat im letzten Monat eine Studie vorgelegt, welche eindrucksvoll die möglichen Wirkungen einer international koordinierten expansiven Wirtschaftspolitik aufzeigt. Könnten sich alle Mitgliedstaaten dazu entschließen, ihre Budgetausgaben nachhaltig um 1 Prozentpunkt des BIP zu erhöhen, dann würde das BIP im OECD-Raum um rund 1·9 Prozentpunkte steigen. Die Arbeitslosigkeit würde sich um rund 0·4 Prozentpunkte vermindern. Von einer solchen koordinierten Strategie sind die westlichen Industriestaaten jedoch am Vorabend der Wirtschaftskonferenz von Williamsburg weit entfernt.

Beispiele im westeuropäischen Ausland warnen allerdings vor einer unvorsichtigen Expansionspolitik auch für größere Länder als Österreich. Um die Staatsschuld bezogen auf das BIP zu stabilisieren, dürfte beim derzeitigen Wirtschafts-

wachstum das Nettodefizit nicht über 1·6% des BIP liegen. Dies möchte ich lediglich als Rechenexempel verstanden wissen, hätte doch eine derartige Budgetpraxis in dieser Konjunktursituation schmerzliche Auswirkungen auf das Beschäftigungsniveau. Andererseits sind aber auch einer Politik der Kompensation importierter Deflationstendenzen durch inländische Nachfragebelebung schon von den Budgetdefiziten deutliche Grenzen gesetzt. Diese beziehen sich vor allem auf die Gefahr einer Passivierung der Leistungsbilanz, auf Finanzierungsgrenzen und auf negative Erwartungsbildung.

Solche Grenzen für das Budget bestehen auch durch binnenwirtschaftliche Entwicklungen:

- Eine Verschlechterung der Arbeitsmarktlage führt zu verminderten Beitragsleistungen bei gleichzeitig zunehmenden Ausgabenerfordernissen der Arbeitslosen- und Pensionsversicherung. 1% weniger Beschäftigung bedeutet rund 8 Mrd S Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen.
- Demographische Entwicklungen beeinflussen die Zuschüsse aus dem Budget; in Österreich nehmen zwischen 1982 und 1984 die Bundeszuschüsse zur Sozialversicherung um rund 14 Mrd S zu.
- Rezessionsbedingte Einnahmenausfälle führen zu einer Reduzierung der Einnahmenquote. In Österreich ging aus diesem Grund und wegen der Steuersenkungen die Staatsquote im Jahr 1982 um 1·5 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr zurück.

Es wird daher notwendig sein, sowohl Maßnahmen zur Eindämmung des Ausgabenwachstums, wie z. B. eine Reform des Sozialversicherungsrechts, als auch Maßnahmen zur Sicherung von Mehreinnahmen zu setzen. Die Budgetkonsolidierung, die wir vorhaben, ist eine mittelfristige. Das Maß für diese Reformen ist für uns das Bekenntnis zur sozialen Gerechtigkeit und das Bestreben, die wirtschaftliche Dynamik nicht nachhaltig zu beeinträchtigen. Die künftige Budgetpolitik wird daher eine doppelte Absage sein; eine Absage an die Expansionisten, die der Entwicklung der Staatsschulden zu-

wenig Augenmerk schenken, und eine Absage an die allenthalben auftauchenden „Kaputtsparer", die auf dem Altar des Sparfetischismus Tausende Arbeitsplätze opfern wollen.

Für das zweite Auge von Samuelson noch einige Bemerkungen: Trotz der nachhaltigen Beeinflussung der Nachfrage durch das Budget hat Österreich auch auf der Angebotsseite im internationalen Vergleich beträchtliche Anstrengungen unternommen. Zu den traditionellen Maßnahmen der direkten und indirekten Investitionsförderung sind in den letzten beiden Jahren eine Reihe zusätzlicher Aktivitäten gesetzt worden: Wir haben mit der Investitionsprämie erstmals ein ertragsunabhängiges Instrument der steuerlichen Investitionsbegünstigung geschaffen. Wir haben durch das Beteiligungsfondsgesetz ein deutliches Signal in Richtung Risikokapitalbildung gesetzt. Wir haben durch gezielte Maßnahmen der Wirtschaftsförderung die Schaffung zukunftsorientierter Produktionsstrukturen beschleunigt.

Dies sind nur einige Beispiele. Es würde den Rahmen dieses Vortrages sprengen, all das aufzuzählen, was im vorgenannten Angebotsbereich der Wirtschaft tatsächlich geschieht. Vieles davon besteht in Steuererleichterungen. So erhöhen steuerliche Förderungsmaßnahmen zwar das Defizit, sind aber im Gegensatz zu verschiedenen Ausgabenpositionen nicht auf den ersten Blick, sondern nur durch Schätzung der Einnahmenausfälle darstellbar.

Ohne den Beitrag anderer Faktoren ignorieren zu wollen, möchte ich sagen: Die positive Entwicklung der österreichischen Exportwirtschaft ist sicher auch Ergebnis einer verbesserten Wirtschaftsstruktur. Die zahlreichen direkten und indirekten Förderungsmaßnahmen des Bundes haben zu dieser Entwicklung einiges beigetragen. Selbstgefälligkeit wäre jedoch fehl am Platz. Wir wissen um die noch bestehenden Strukturschwächen der österreichischen Wirtschaft. Wir wissen daher auch um die Notwendigkeit der Fortsetzung einer angebotsseitigen Fiskalpolitik in der kommenden Legislaturperiode.

Die enge außenwirtschaftliche Verflechtung Österreichs, die nur schleppend anlaufende internationale Wirtschaftserholung und die sich abzeichnende Wirtschaftspolitik unserer Partnerländer lassen einen kräftigen, exportinduzierten Aufschwung für die nächste Zeit nicht erwarten. Die Budgetpolitik wird weiterhin konjunkturstützend sein müssen, doch sie wird global weniger expansiv sein als bisher.

Die Budgetpolitik allein vermag nicht alles. Sie muß auf die anderen Instrumente unseres „policy mix" abgestimmt werden. Was wir auch in Zukunft brauchen, das ist das Zusammenwirken einer im Rahmen des Möglichen nachfrage- und angebotsorientierten Finanzpolitik mit einer Einkommens- und Preispolitik, die sensibel auf die jeweiligen ökonomischen Erfordernisse reagiert, und mit einer Geldpolitik, die eine Fortsetzung der Hartwährungspolitik erlaubt.

Diese Grundsätze werden in der Regierungserklärung und in der Regierungspolitik der nun beginnenden Legislaturperiode ihre praktische Ausformung erfahren.

[1]) Vgl. OECD: Structural Budget Deficits and Fiscal Policy Responses to the Recession, Manuskript, März 1983.

Beitrag der nichtmonetären Wirtschaft zur Krisenbewältigung

Dkfm. Ferdinand Lacina

Staatssekretär für Wirtschaftsfragen im Bundeskanzleramt

I. Ausgangspunkt: strukturelle Anpassungskrise

Unter den gegebenen internationalen Rahmenbedingungen stehen heute weltweit Wirtschaft und Gesellschaft vor neuen Herausforderungen: ein Heer von Arbeitslosen, das alleine in den OECD-Staaten die 35-Millionen-Grenze überschritten hat; veränderte politische bzw. handelspolitische Beziehungen zwischen Ost und West sowie zwischen Nord und Süd, tiefgreifende Umstrukturierungen der Energie- und Rohstoffversorgung und die zunehmende Veränderung der gesellschaftlichen Wertvorstellungen.

Die Veränderungen der siebziger Jahre lassen sich in vier ausgeprägte, einander teilweise überlappende Gruppen teilen. Die erste Gruppe betrifft das Aufeinandertreffen von gleichzeitiger Inflation und Arbeitslosigkeit, die zweite die weltweit veränderte Verteilung (internationaler Arbeitsteilung) wirtschaftlicher und industrieller Macht. Die dritte Gruppe umfaßt die Folgen dessen, was man Energierevolution nennen könnte, und die vierte geht schließlich auf das Auftreten neuer sozialer Bedürfnisse und Wertvorstellungen zurück. Diese Veränderungen beeinflussen sich gegenseitig, indem sie teils

als Ursachen, teils als Wirkung fungieren. Zusammen stellen sie das Umfeld dar, in dem jetzt Entscheidungen – z. B. über wirtschaftliche, industrielle, wissenschaftliche und technologische Maßnahmen – getroffen werden müssen.

Allgemein kann man diese hier kurz dargestellten, geänderten Rahmenbedingungen wohl am besten mit einer strukturellen Anpassungskrise umschreiben. Entscheidend hiefür ist auch, daß sich diese Anpassungsschwierigkeiten regional und strukturell unterschiedlich auswirken. So zeigen einzelne Betriebe und Industrien unterschiedlich hohe Arbeitslosenzahlen, sodaß ältere Industrien (Textil, Eisen, Stahl) stärker betroffen sind, während neuere Branchen weniger unter der Arbeitslosigkeit leiden bzw. neue Arbeitsplätze schaffen.

Zu all den hier angeführten Ursachen kommt noch als weitere Ursache die vermehrte Unsicherheit über die künftige Entwicklung, was zur Konsequenz hat, daß gerade kurzfristigen und weniger risikoreichen Investitionen der Vorzug gegeben wird, zu einer Zeit, wo die gegenteilige Strategie wahrscheinlich die sinnvollere wäre.

Diese strukturelle Anpassungskrise manifestiert sich weltweit u. a. in folgenden Erscheinungsbildern:

1. *Die Konkurrenzsituation auf den Weltmärkten hat sich massiv verschärft*

Diese verschärfte Konkurrenzsituation besteht einmal zwischen den Industrieländern und den Entwicklungsländern und zum anderen aber auch zwischen den Industriestaaten.

Es ist allgemein bekannt, daß mit der Standardisierung von Produktionsverfahren gleichzeitig auch die Möglichkeit der Auslagerung bestimmter Produktionen in andere, weniger entwickelte Staaten entstanden ist. Diese beginnende Industrialisierung in den Entwicklungsländern und die dadurch ausgelöste verstärkte Präsenz sogenannter Schwellenländer auf dem Weltmarkt haben sicherlich zu einem verschärften

Konkurrenzdruck und in der Folge zu strukturellen Anpassungsprozessen in den Industrieländern geführt. Es muß allerdings betont werden, daß diese daraus resultierenden Beschäftigungswirkungen auf wenige Branchen (Textil, Leder, Grundstoffe) beschränkt sind. In Summe haben nämlich diese Länder der Dritten Welt wegen ihrer enormen Handelsbilanzdefizite den Industriestaaten Beschäftigung gebracht. So errechnete kürzlich eine Studie des EFTA-Sekretariats einen Beschäftigungseffekt aufgrund des Handels mit den Schwellenländern von ca. 500.000 zugunsten der Industrieländer.

Verschärft hat sich auch die Konkurrenz zwischen den Industriestaaten. Der Differenzierungswettbewerb zwischen den Industriestaaten ist einem Verdrängungswettbewerb gewichen. Der in diesem Zusammenhang manchmal gebrachte Hinweis auf ein nach wie vor steigendes Welthandelsvolumen hat zwar eine empirische Evidenz. Die aus den Statistiken ablesbaren Zuwachsraten berücksichtigen aber nicht die Tatsache, daß ein zunehmender Teil des internationalen Handels nicht mehr ein Handel im üblichen Sinne ist, wo selbständige Subjekte ein- und verkaufen, sondern es sich nur um Lieferungen zwischen den Produktionsstätten multinationaler Gesellschaften handelt. Es wird geschätzt, daß dieser firmeninterne Handel mindestens ein Drittel des Welthandels ausmacht. In manchen Ländern wurden aber schon Werte von über 50% erreicht.

Es ist nicht zu erwarten, daß sich die Konkurrenzsituation auf dem Weltmarkt in nächster Zeit entspannen wird. Die Ursachen hiefür sind

- die beschränkte Aufnahmefähigkeit neuer Märkte. Nicht zuletzt wegen der hohen Realverzinsung der letzten Jahre hat sich die Finanzkrise der Dritten Welt weiter verschärft, was auch zur Folge hat, daß die Finanzierung von Importen aus den Industrieländern immer schwieriger wird. Aber nicht nur die Dritte Welt, sondern auch in einigen COMECON-Ländern gestaltet sich die Finanzierung von Importen immer schwieriger.

- Nicht zuletzt aber erschweren die zunehmenden protektionistischen Tendenzen in den Industriestaaten selbst die internationalen Handelsbeziehungen.

2. *Neue soziale Bedürfnisse und Wertvorstellungen*

Ein weiteres Erscheinungsbild, das die gegenwärtige Situation der Industriestaaten charakterisiert und die außerhalb des Rahmens der traditionellen Ökonomie liegen, kann man als Wachstumsskepsis und Umweltkrise bezeichnen.

Wie kam es zu dieser Situation, gegenüber der wir mit dem traditionellen politischen respektive wirtschaftspolitischen Instrumentarium nur mehr beschränkt Lösungen anbieten können?

Wahrscheinlich konnte der Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg nur auf der Basis von Werten, die quantifizierbar waren, wie Effizienz, Produktivität, Wettbewerb usw., stattfinden. Der Fortschritt beschränkt sich jedoch nicht nur auf quantifizierbare Ziele. So gesehen hieße es, die gesellschaftlichen Entwicklungen auf Größen wie die jährliche Wachstumsrate des BIP zu reduzieren, ohne die sozialen, kulturellen und geistigen Veränderungen zu berücksichtigen, welche die Wirtschaftsentwicklung erst ermöglichen und beeinflussen. Dazu gehören Fragen der Verteilung, nach der Neudefinition von Arbeit und Arbeitszeit, sowie die Grenze des technischen Fortschritts. So wurden vor zwanzig Jahren Güter, wie „reine" Luft und Wasser, als freie Güter (im ökonomischen Sinn) angesehen. Heute sind sie äußerst wertvoll. Umweltschutzbewegungen werden von einem nicht unwesentlichen Teil der Öffentlichkeit unterstützt, was ein Indiz für die veränderten Beziehungen zwischen der Gesellschaft und ihrer Umwelt ist. Sie stellen aber gleichzeitig neue Anforderungen an die Wissenschaft dar, weitere Umweltschäden zu verhindern und bereits erfolgte zu heilen.

Diese neuen Bedürfnisse erinnern uns aber auch gleichzeitig daran, daß das Wirtschaftswachstum nur ein Instrument

zur Realisierung wichtigerer Ziele ist; eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung dafür, eine bessere und andere Lebensqualität zu erreichen. Bezeichnend aber ist für diese neue Situation, daß diese Bedürfnisse auch in Zeiten einer Rezession und steigender Arbeitslosigkeit manifest bleiben.

II. Österreichs Standort in der internationalen Wirtschaft

Wenn man Österreichs Standort im Zusammenhang mit einer internationalen Anpassungskrise bestimmen will, so wird wahrscheinlich bei der Mehrzahl der wirtschaftspolitisch Interessierten die erste Assoziation die eines überdimensionierten Grundstoffsektors sein. Ein weiterer Schritt in den Überlegungen könnte dann eventuell die einer zu wenig spezialisierten bzw. auf mittlerweile unrentable Schwerpunkte ausgerichtete Konsumgüterindustrie sein. Schließlich die in letzter Zeit immer häufiger diskutierte geringe Innovationsbereitschaft der österreichischen Wirtschaft und die mangelnde Bereitstellung von Risikokapital.

1. Diese „Krise" der Grundstoffindustrien, aber auch von Teilen der Konsumgüterindustrie hängt sicherlich zum Teil mit der Schaffung neuer Kapazitäten in den Entwicklungsländern zusammen

Wichtig erscheint mir aber auch darauf hinzuweisen, daß dieser Zusammenhang in diesen Branchen immer nur dann gilt, wenn es sich um standardisierte Verfahren zur Herstellung von Massenprodukten handelt. Es kann daher auch nicht der Schluß gezogen werden, daß es für diese Sparten in Österreich überhaupt keine Zukunft gäbe. Um diese Behauptung aufrechterhalten zu können, müßte nämlich erst der Beweis erbracht werden, daß bei all diesen betroffenen Sparten die

Spezialisierung auf eine besondere Qualität oder Ausführung, für deren Herstellung wiederum spezielle – nicht oder nur schwer standardisierbare – Technologien notwendig sind, entweder vom Markt her nicht gefragt ist, oder sie aber keinen Wettbewerbsvorteil gegenüber Produzenten sogenannter Massenware brächte. Es geht somit auch in diesen „alten" Industrien um Innovationsprobleme. Je besser und schneller diese gelöst werden, desto friktionsfreier wird sich dieser Anpassungsprozeß vollziehen. Damit soll nicht gesagt werden, daß ein gewisser Schrumpfungsprozeß unvermeidlich ist, dessen Härten man sicherlich durch eine längerfristige Planung abschwächen kann und muß. Bezweifelt oder vielmehr widersprochen soll hier nur manchen apodiktischen Aussagen werden, die dann in der Schlußfolgerung enden, daß für diese Branchen kein Platz mehr in der österreichischen Industrielandschaft sein wird.

Daß dem nicht so ist, das wurde auch in der Vergangenheit schon bewiesen und wird in Zukunft verstärkt zu beweisen sein.

2. *In enger Verbindung mit der Industriestruktur ist die Außenhandelsstruktur zu sehen*

Auch hier wird immer darauf hingewiesen, daß unsere Exporte ein Übergewicht an sogenannten „Jedermann-Gütern", das heißt Halbfertigfabrikaten und einfachen Konsumgütern, aufweisen. Daß andererseits Österreich 1982 erstmals seit 1969 einen positiven Leistungsbilanzsaldo aufzuweisen hat, mag zwar zum Teil auf die konjunkturelle Lage und die dadurch gesunkenen Importe zurückzuführen sein, allerdings wäre es falsch, dies als eine Hauptursache zu sehen. Denn einmal kann für die Vergangenheit nachgewiesen werden, daß in anderen konjunkturell schlechten Jahren der Leistungsbilanzsaldo auch negativ war. Was aber meines Erachtens viel mehr zählt, ist die Tatsache, daß Österreich sowohl in den westlichen In-

dustriestaaten als auch in den Oststaaten, besonders aber in den OPEC-Ländern, Marktanteile gewinnen konnte (z. B. EG seit 1977 +3%). Daß sich aber auch die Struktur der Exporte in den letzten Jahren ganz wesentlich verbessert hat zeigen die Deckungsquoten der technologieintensiven Waren, die sich seit 1966 fast verdoppelt haben (1966: 38%, 1982: 66%).

Schließlich möchte ich noch meiner Überzeugung Ausdruck geben, daß es nur von untergeordneter Bedeutung ist, zu welcher handelsstatistischen Nummer ein Exportgut zählt. Entscheidend ist vielmehr das Preis-Leistungsverhältnis, also die Qualität der Güter im weitesten Sinn.

III. Nichtmonetäre Krisenbewältigung

Die strukturelle Anpassungskrise, von der ohne Zweifel auch Österreich betroffen ist, kann nur durch ein Bündel von Instrumenten bewältigt werden. Einige dieser Möglichkeiten möchte ich hier kurz skizzieren:

Der Strukturwandel kann auf zwei Arten vor sich gehen:

- einmal dadurch, daß neue Unternehmen neue Güter hervorbringen und dafür alte Unternehmen in stagnierenden oder schrumpfenden Industriezweigen zugrunde gehen;
- oder daß alte Unternehmen neue Güter hervorbringen und die Produktion „alter" Güter reduzieren, also durch Diversifikation alter Firmen.

Es ist wahrscheinlich, daß die mit jedem Strukturwandel einhergehenden Friktionen im zweiten Fall geringer sein werden. Dennoch ist es unrealistisch anzunehmen, der Strukturwandel müßte sich nur auf eine der beiden Varianten beziehen.

Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist es daher, mit geeigneten Instrumenten beide Formen des Strukturwandels zu unterstützen. Dies ist auch in den letzten Jahren durch eine Vielzahl von Maßnahmen geschehen.

Ich denke hiebei beispielsweise an die verschiedenen Formen der Unterstützung von Existenzgründungen, aber auch an die staatliche Förderung bei der Beschaffung von Risikokapital.

Gleichzeitig sind aber in den letzten Jahren auch jene Hilfen, die den bestehenden Unternehmen für ihre Strukturanpassung gewährt werden, ganz wesentlich ausgebaut worden. Und dies gilt nicht nur für die immer wieder zitierte verstaatlichte Industrie, sondern auch für die private Wirtschaft. Diese Instrumente reichen von der Investitionsförderung, Darlehen und Zuschüssen der Arbeitsmarktförderung bis hin zur Garantieübernahme.

Aber ich möchte auch einige grundsätzliche Gedanken zur „Philosophie" der staatlichen Förderung des Strukturwandels sagen. Ich habe vorher angeführt, daß die mit dem Strukturwandel einhergehenden Friktionen und damit aber auch die Kosten im Falle einer Diversifikation bestehender Unternehmen geringer sein werden.

Die Überlegung, die zu dieser Auffassung führt, ist jene, daß der Wert eines Unternehmens sich nicht ganz einfach anhand der Aktiva und Passiva einer Bilanz abschätzen läßt. Vielmehr ist ein Teil dessen, was ein Unternehmen oder einen Betrieb ausmacht, nicht in Zahlen und Bilanzergebnissen zu fassen. Und ich meine hier nicht nur die zwischenmenschlichen und sozialen Beziehungen, die das Funktionieren jeder Gruppe und somit auch die eines Unternehmens ermöglichen. Im ökonomischen Sinn wichtiger erscheint mir die Tatsache, daß mit der Liquidierung von Unternehmen in vielen Fällen auch eine jahrelange Berufserfahrung der dort beschäftigten Arbeitnehmer verlorengeht. Jener volkswirtschaftliche Wert, der in den sechziger Jahren als der Begriff des „learning by doing" in den ökonomischen Studien Eingang gefunden hat, wird damit in mehr oder weniger großem Umfang vernichtet.

Schließlich möchte ich darauf verweisen, daß das Schließen von Unternehmen, vor allem dann, wenn es sich um große oder solche mit besonderer regionalwirtschaftlicher Bedeu-

tung handelt, auch gravierende Folgeerscheinungen für die betroffene Region haben wird. Und die teuerste Form des Strukturwandels ist wohl jene, die ganze Landstriche zu Industriefriedhöfen macht. Aus diesem Grund bin ich auch der Überzeugung, daß man das Problem defizitärer Unternehmen innerhalb der ÖIAG nicht dadurch lösen kann, daß man sie ganz einfach schließt. Aufgabe des Eigentümers ist es vielmehr, durch die Bereitstellung der notwendigen Mittel ihre Umstrukturierung zu ermöglichen und so ihren Weiterbestand zu sichern.

Diese „Philosophie" ist aber auch der Grund dafür, daß sich die Bundesregierung zur Gründung der Gesellschaft für Bundesbeteiligungen an Industrieunternehmen (GBI) entschlossen hat. Ihre Aufgabe ist es, unter bestimmten Umständen die Weiterführung eines Unternehmens zu sichern. Um es gleich voranzustellen, die Aktivitäten der GBI sind nicht der Versuch „einer kalten Verstaatlichung", wie dies von mancher Seite gerne behauptet wird, sondern gewissermaßen die Rettung in letzter Not. Die GBI wird nämlich nur dann aktiv, wenn für das betroffene Unternehmen kein privater Interessent vorhanden ist. Zudem müssen die vorgelegten Gutachten zeigen, daß einerseits die betriebswirtschaftliche Sanierung möglich ist, und andererseits der volkswirtschaftliche Nutzen über den Kosten der Sanierung liegt. Schließlich gebe ich zu bedenken, daß es nicht die Aufgabe der GBI ist, eine dauernde Beteiligung an diesen Unternehmen einzugehen, sondern vielmehr muß sie diese nach einer bestimmten Zeit, die im wesentlichen den Zeitraum der Sanierungsphase darstellt, an private Interessenten abgeben.

Zur Bewältigung des Strukturwandels sind aber auch Instrumente notwendig, die das Innovationspotential unserer Wirtschaft heben.

Es wäre auch falsch zu glauben, daß durch das Hintanhalten von technischen Neuerungen, auch wenn diese arbeitssparend sind, Arbeitsplätze erhalten werden können. Der technische Fortschritt hat nämlich zwei Seiten: Einerseits steigert er

die Produktivität und setzt dadurch Arbeitskräfte frei, und andererseits verbessert er die Konkurrenzfähigkeit und regt Investitionen an, womit Nachfrage und in der Folge Arbeitsplätze geschaffen werden.

So zeigt z. B. eine Studie über die Einführung von Mikroelektronik, daß die Beschäftigungswirkungen im wesentlichen davon abhängen, inwieweit es gelingt, diese neuen Produkte im Inland zu produzieren. Hingegen bewirkt eine langsame Einführung der Mikroelektronik durch eine Verschlechterung der Konkurrenzsituation der österreichischen Wirtschaft einen massiven Verlust an Beschäftigung.

Welchen Beitrag kann nun eine staatliche Innovationspolitik zum Strukturwandel leisten? Neben dem schon bisher erfolgreich gehandhabten Instrumentarium der Innovationsförderung scheinen mir zwei Aspekte wichtig.

Einmal geht es darum, das Innovationsbewußtsein unserer Wirtschaft zu heben und das vorhandene Forschungspotential besser auszunutzen.

Aus diesem Grund hat man sich in Übereinstimmung mit den Sozialpartnern auch entschlossen, eine Innovationsagentur zu schaffen. Ihre Aufgabe ist es, positiv auf die Innovationsbereitschaft einzuwirken und gleichzeitig den Technologietransfer zu erleichtern. Die Verbesserung dieses Transfers zwischen Wirtschaft und Wissenschaft soll bewirken, daß das vorhandene technologische Potential besser ausgeschöpft wird. Daneben gilt es, den österreichischen Unternehmen einen Weg zu internationalen Institutionen und Forschungsstätten zu ebnen, um ihnen so einen Zugang zu den neuesten technischen Errungenschaften zu ermöglichen.

Ein weiteres technologiepolitisches Instrumentarium ist die Setzung von Schwerpunkten. Durchaus vorstellbar ist dabei eine Schwerpunktbildung in den Bereichen Energietechnik, Recycling, Rohstoffgewinnung und -verarbeitung, Verkehrstechnik, Informationsverarbeitung und Medizintechnik. Die Setzung von Schwerpunkten geht von der Überlegung aus, die knappen Ressourcen nicht auf eine Anzahl unkoordinierter

Projekte zu verzetteln. Ziel eines solchen Konzeptes muß es aber auch sein, dafür zu sorgen, daß für die zu entwickelnden Produkte auch ein Markt vorhanden ist. Am einfachsten wird das immer dann zu realisieren sein, wenn für diese Produkte ein öffentlicher Basisbedarf vorhanden ist (z. B. Entwicklungen für die Telekommunikation). Der Sinn von solchen Schwerpunktsetzungen liegt auch darin, Orientierungshilfen für die Forschung und Entwicklungstätigkeiten zu bieten und ist keinesfalls mit einer Reglementierung in Verbindung zu bringen.

Wenn man über nichtmonetäre Krisenbewältigung spricht, so sollte man im einzelnen auch nicht außer acht lassen, daß der Erfolg der einzelwirtschaftlichen Strukturanpassung von der Unternehmensorganisation abhängt. Der in der Vergangenheit oft praktizierte Trend der Zentralisierung unternehmerischer Entscheidung hat sich mittlerweile als der nicht immer optimale Weg herausgestellt. Untersuchungen zeigen, daß die Schaffung relativ selbständiger, kleinerer Einheiten oft zu einem besseren betriebswirtschaftlichen Ergebnis führen. Darüber hinaus entspricht es besser dem Prinzip der Eigenverantwortlichkeit und wirkt leistungsmotivierend.

Wer ein Referat über die Frage der nichtmonetären Krisenbewältigung übernommen hat, kommt nicht umhin, einige Aussagen über alternative Ökonomie und Umweltschutz zu sagen.

Es hat sich in den letzten Jahren vermehrt die Meinung durchgesetzt, daß Lebensqualität nicht allein in Wachstumsraten zu messen ist. Andererseits wissen wir, daß wirtschaftliches Wachstum für die Erhaltung des Beschäftigungsniveaus unbedingt notwendig ist.

Was in dieser Situation entstanden ist, ist ein tiefes Unbehagen der Menschen gegenüber dem Problemlösungspotential der Politik. Ein Unbehagen, das angesichts von sterbenden Wäldern und in den letzten Jahren gestiegener wirtschaftlicher Probleme nur allzu verständlich ist. Wenn man nun einwendet, daß all diese Gruppen von Umweltschützern usw.

kaum auch nur einigermaßen realistische Problemlösungen anzubieten haben, so muß man sich aber gleichzeitig fragen, ob wir, die in der „traditionellen" Politik verankert sind, über solche Problemlösungen verfügen. Die Kritik, die gegenüber der Politik angebracht wird, ist sicherlich nicht immer gerechtfertigt. Manchmal scheint es mir, als hätte man mittlerweile vergessen, welche Probleme man zu Beginn des letzten Jahrzehnts mit der Wasserqualität unserer Flüsse und Seen hatte. In diesem Bereich haben wir sicherlich bereits einen großen Schritt zur Lösung der Probleme gemacht. Heute haben beispielsweise faktisch alle österreichischen Seen eine einwandfreie Wasserqualität. Doch welche Instrumente haben wir, um die noch ungelösten Umweltprobleme in den Griff zu bekommen? Um es vorauszuschicken, ich bin weder einer von jenen, die sagen, Umweltschutz bedeutet die Gefährdung tausender Arbeitsplätze, noch überzeugen mich jene Rechnungen, die da nachweisen, daß sich durch den Umweltschutz *netto* Tausende und Zehntausende Arbeitsplätze schaffen lassen.

Wovon ich aber überzeugt bin, ist, daß durch einen *vernünftigen* Umweltschutz sehr wohl neue Impulse, auch hinsichtlich der innovativen Bereitschaft unserer Wirtschaft, ausgehen können. Ansätze hierfür sind sicherlich schon gegeben. So sehe ich im neu zu schaffenden Umweltschutzfonds ein geeignetes Instrument für Problemlösungskapazitäten. Ich bin ferner Optimist genug, daran zu glauben, daß gerade ein verstärktes Umweltbewußtsein auch neue Anstöße für den Strukturwandel gibt. Die Abfallbeseitigung oder die Rückführung von Abfällen in den Produktionsprozeß haben, wie sich an Beispielen zeigen läßt, zu neuen, rentablen Produktionen geführt.

Ich kann hier keine Patentlösungen zur Bereinigung des Umweltproblems anführen. Wovon ich aber überzeugt bin, ist, daß diese Probleme in den nächsten Jahren die größte Herausforderung an die Wirtschaftspolitik darstellen werden, und daß es nur folgerichtig sein kann, einen großen Teil unserer Kapazitäten auf diese Probleme zu verwenden.

Ein weiteres ebenso emotional diskutiertes Thema im Zusammenhang mit der Krisenbewältigung ist jenes der Arbeitszeitverkürzung. Ich glaube nicht, daß ein Alleingang Österreichs angesichts der starken Außenhandelsverflechtung wirtschaftlich sinnvoll ist. Ebenso glaube ich, daß die Polarisierung der Diskussion über eine Arbeitszeitverkürzung mit oder ohne Lohnausgleich eine unzulässige Vereinfachung der Gesamtproblematik ist. Sie entspricht auch nicht den Erfahrungen, die bei Arbeitszeitverkürzungen in der Vergangenheit gemacht wurden.

Die Arbeiterbewegung hat grundsätzlich die Option, den Anteil der Arbeiter und Angestellten an Produktivitätssteigerungen in Form von Einkommenserhöhungen oder in Form von Arbeitszeitverkürzungen zu konsumieren. Stets wurde bei Arbeitszeitverkürzungen Rücksicht auf die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft genommen.

Skepsis ist anzumelden, wenn heute Arbeitszeitverkürzung als das Rezept für die Lösung der Beschäftigungsprobleme empfohlen wird. Ebenso skeptisch darf man aber auch jenen gegenüber sein, die Arbeitszeitverkürzungen prinzipiell ablehnen, sei es, weil sie Wettbewerbsnachteile befürchten, sei es, weil sie sie als Einleitung einer Brüningschen Politik der Schrumpfung ansehen.

Die Krise trifft nicht gleichmäßig alle Branchen. Beschäftigungswirkungen können vor allem dort erzielt werden, wo Abbau von Arbeitskräften durch Arbeitszeitverkürzungen, sei es durch Verkürzung der Lebensarbeitszeit, durch Verlängerung des Urlaubes oder durch Verkürzung der Wochenarbeitszeit, vermieden werden kann. In vielen Fällen sind es gerade Industrien, in denen Schwerarbeit und Nachtarbeit geleistet werden, in denen hohe Arbeitsbelastungen bestehen, die auch vom sozialen Standpunkt aus eine nach Branchen differenzierte Verkürzung der Arbeitszeit vertretbar scheinen lassen. In diesen Branchen sind die Kapazitäten in der Regel nicht voll genutzt, ein beschäftigungserhöhender Effekt kann daher nicht erwartet werden. Außerdem ist darauf zu verweisen, daß

gerade dort wegen der internationalen Konkurrenzsituation ein Abtausch zwischen Arbeitszeit und Einkommenserhöhung stattfinden wird müssen. Noch in den siebziger Jahren waren positive Beschäftigungseffekte in geschützten Bereichen, vor allem im Dienstleistungsbereich, zu verzeichnen. Diese Entwickung hat sich in den letzten Jahren nicht fortgesetzt. Der Bedarf der öffentlichen Hand ist gesättigt, die privaten Dienstleistungen stehen vor einer Welle der Rationalisierungen, die ein Stagnieren der Beschäftigung in diesem Bereich erwarten lassen. Solidarische Lohn- und Beschäftigungspolitik kann heute nur bedeuten, daß Arbeitnehmer in geschützten Bereichen ihre günstige Situation durch zurückhaltende Lohnpolitik honorieren, in einigen Fällen auch durch direkte Finanzierungsbeiträge zur allgemeinen Beschäftigungspolitik.

Schlußbemerkungen

Dr. Heinz Kienzl

Generaldirektor der Oesterreichischen Nationalbank

Die Volkswirtschaftliche Tagung hat uns in einem Punkt sicherlich nicht enttäuscht: unser Wissen über volkswirtschaftliche und weltwirtschaftliche Zusammenhänge wurde vertieft, es wäre aber eine zu positive Sicht der Ergebnisse unserer Tagung, wollten wir behaupten, daß in ihr Auswege aus der Krise in weltweiter Sicht gefunden wurden oder auch nur eine Chance für Österreich, in einem Meer von wirtschaftlichen Zusammenbrüchen und einem eher stagnierenden Weltsozialprodukt eine Insel der Prosperität und des Wirtschaftswachstums zu bleiben.

So sehr uns die Analysen unserer amerikanischen Vortragenden davon überzeugt haben, daß ein Konjunkturaufschwung im wichtigsten Wirtschaftsraum dieser Welt, in den USA, bereits eine Tatsache ist, sehen wir nicht, wie die amerikanische Wirtschaftsbelebung – angesichts der Finanzkrise und der Strukturkrisen in den verschiedenen Wirtschaftsräumen – zum Motor auch nur einer Zwischenkonjunktur in der Weltwirtschaft werden kann. Eher ist uns die Gefähr bewußt geworden, daß der amerikanische Konjunkturaufschwung, belastet durch eine restriktive Politik des Währungsfonds in gewissen Schwellenländern, durch unumgänglich erscheinende Budgetsanierungsmaßnahmen in europäischen Wohlfahrtsstaaten (oder ehemaligen Wohlfahrtsstaaten) und durch die

sich ausbreitenden Krisen in den OPEC-Staaten zum Absturz gebracht wird.

Es ist uns in Österreich unzweifelhaft in den Jahren seit der Krise 1974/75 gelungen, die Leistungsbilanz wiederum ins Gleichgewicht zu bringen, die Inflationsrate auf respektabel niedrige Werte abzusenken und die Zahl der Arbeitslosen, im internationalen Durchschnitt gesehen, auf einem niedrigen Stand zu halten. Allerdings scheint das Instrumentarium, mit dem wir diese Erfolge erzielten, weitgehend ausgereizt zu sein. Das Budgetdefizit kann nicht mehr wachsen, ohne unfinanzierbar zu werden, das Exportfinanzierungssystem kann angesichts der Zahlungskrisen einiger wichtiger Handelspartner Österreichs auch nicht mehr im bisherigen Ausmaß belastet werden; schließlich sind auch die Risikokapitalpositionen in vielen österreichischen Firmen stark in Anspruch genommen worden, sei es durch Aufrechterhalten des Beschäftigtenstandes, sei es durch Halten von Marktpositionen im Ausland oder auch im Inland, sei es durch wirtschaftliche Zusammenbrüche von Schuldnern.

Mehr denn je wird daher die Verantwortung für eine halbwegs erträgliche wirtschaftliche Entwicklung in unserem Land bei den Unternehmensleitungen und den Belegschaften liegen, denn wir können feststellen, daß nicht zuletzt durch die von der Oesterreichischen Nationalbank betriebene Hartwährungspolitik eine bedeutende Strukturverbesserung in der österreichischen Wirtschaft durchgesetzt werden konnte. Wenn aber nun, nachdem die makroökonomischen Instrumentarien ausgereizt sind, das Schwergewicht auf die mikroökonomischen Kräfte – wenn man so sagen darf – gelegt werden muß, bedarf es auch einer erheblichen Veränderung der Geisteshaltung in Politik und Gesellschaft, in der Medienlandschaft und nicht zuletzt in den wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Führungsstäben. Die allgemeine Mutlosigkeit, die Westeuropa durchzieht und die sich in einer Rückzugspolitik sowie in einer Lust am Verhindern statt am Schaffen neuer Werte manifestiert und neue Initiativen abwürgt,

statt sie anzufeuern, muß bekämpft werden. Dazu bedarf es in erster Linie einer Vorwärtsstrategie, die von der Regierung eingeleitet werden muß. Ihre ungeheuer schwierige Aufgabe kann am besten damit beschrieben werden, daß sie mit weniger Mitteln, mit weniger Instrumenten größere Probleme bewältigen soll, als in den vergangenen Jahren bewältigt werden mußten.

Die Vortragenden

Tamas Bacskai, geboren 1925, Studium an der Budapester Eötvös Lorand Universität, Dr. jur., 1947 bis 1951 Tätigkeit im Finanzministerium und im Außenhandelsministerium der Volksrepublik Ungarn, 1951 bis 1962 Dozent am Finanzlehrstuhl der Budapester Karl Marx Universität, 1962 bis 1968 Forschungstätigkeit im Wiener Institut für den Frieden, seit 1968 in der Ungarischen Nationalbank; Geschäftsführender Direktor der Ungarischen Nationalbank, Vorsitzender der englischen Sektion der Ungarischen Handelskammer und der Arbeitsgruppe für die Förderung der unternehmerischen Tätigkeit. Publikationen: Veröffentlichungen im Bereich der Währungs- und Kreditfragen.

Jacques De Groote, geboren 1927, Studien in Cambridge und an der Louvain Universität, M. A. econ., 1957 bis 1965 Berater der Belgischen Nationalbank, 1966 bis 1969 Berater der Bank of Zaïre, 1965 bis 1971 Berater in finanziellen Fragen der belgischen OECD-Delegation, 1971 bis 1973 Chef-Berater der Volkswirtschaftlichen Abteilung der Belgischen Nationalbank, seit 1973 Executive Director der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds.

Jack D. Guenther, Studien in Yale, Cambridge und an der Harvard University, 1960 Dr. phil. econ., 1960 bis 1976 im Internationalen Währungsfonds zuständig für lateinamerikanische Länder; Leiter der IMF-Missionen nach Brasilien, Argentinien, Uruguay und in den karibischen Raum, 1977 bis 1979 Stellvertretender Direktor der Afrika-Abteilung des Internationalen Währungsfonds, seit 1979 Senior Vice President der Citibank, New York. Als Senior Adviser für Internationale Operationen ist er vor allem für die Festsetzung der länderweisen Ausleihungslimits im internationalen Geschäft der Citibank verantwortlich.

Hendrik Samuel Houthakker, geboren 1924, graduiert 1949 an der Universität von Amsterdam. 1949 bis 1951 Wirtschaftswissenschaftliche Forschung an der Cambridge University, 1952 bis 1953 Cowles Commission for Economic Research an der University of Chicago, 1955 bis 1959 diverse Gastprofessuren (Tokyo, M.I.T., Harvard), 1954 bis 1960 Professor of Economics an

der Stanford University, seit 1960 Professor of Economics an der Harvard University, 1969 bis 1971 eines der drei Mitglieder des Council of Economic Advisers unter Präsident Nixon, vorher Mitarbeiter dieses Beratungsgremiums unter Präsident Johnson, seit 1971 Schriftleiter des Review of Economics and Statistics, 1975 bis 1977 Mitglied der National Commission on Supplies and Shortages, Mitglied der Nationalen Akademie der Wissenschaften und der Amerikanischen Akademie der Künste und Wissenschaften. Publikationen: u. a. „Consumer Demand in the United States, 1929 bis 1970", 1966, 1970; „The World Price of Oil", 1976.

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.

Lawrence Robert Klein, geboren 1920, Studien: University of California, M.I.T., Lincoln College, Oxford; Dr. phil.; Forschungs- und Lehrtätigkeit: 1944 bis 1947 University of Chicago; 1948 bis 1950 National Bureau of Economic Research, Cambridge; 1949 bis 1954 University Michigan; 1954 bis 1958 Oxford Inst. Statistics; seit 1958 Professor an der University of Pennsylvania; zahlreiche Gastprofessuren, u. a. 1970 bis 1974 Institut für Höhere Studien, Wien. Beratertätigkeit, u. a. 1973 Federal Reserve Board, 1973 bis 1975 UNIDO, seit 1977 Congressional Budget Office, seit 1977 Council of Economic Advicers. Seit 1969 Chairman des Board of Trustees der Wharton Econometrics Forecasting Association. Mitglied der amerikanischen Akademie der Künste und Wissenschaften und der nationalen Akademie der Wissenschaften, 1980 Nobelpreis der Wirtschaftswissenschaften (für Arbeit an ökonometrischen Modellen). Publikationen: The Keynesian Revolution, 1947; An Econometric Model of the United States 1929 bis 1952, 1955; Wharton Econometric Forecasting Model, 1967; Essay on the Theory of Economic Prediction, 1968; Brookings Quarterly Econometric Model of U.S. Econometric Model Performance, 1976.

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 and der Hochschule für Welthandel in Wien. 1970 Abgeordneter zum Nationalrat, Obmann des Parlamentsklubs der Österreichischen Volkspartei. Seit 1978 Präsident der Oesterreichischen 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 (Herausgeber: 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.

Ferdinand Lacina, geboren 1942, Studium an der Hochschule für Welthandel in Wien, 1965 Diplomkaufmann. 1964 Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, industriepolitische Aufgaben; 1973 Leitung der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, 1974 Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, 1978 Leiter der Abteilung für Finanzplanung der Österreichischen Industrieverwaltungs-AG (ÖIAG), 1980 Leitung des Kabinetts des Bundeskanzlers, seit 1982 Staatssekretär für Wirtschaftsfragen im Bundeskanzleramt. Publikationen: zahlreiche Beiträge für gewerkschaftliche Presseorgane und wirtschaftspolitische Zeitschriften, die sich vorwiegend mit Fragen der Verstaatlichten Industrie, der Industriefinanzierung und der Tätigkeit multinationaler Konzerne in Österreich beschäftigen.

Wolfgang Roth, geboren 1941, Studium der Volkswirtschaft und der Politologie in Tübingen und Berlin, Diplomvolkswirt. 1968 Mitarbeit im Kommunalwissenschaftlichen Forschungszentrum des Deutschen Städtetages, Berlin; 1970 Mitarbeiter der Wohnungsbaugesellschaft „Neue Heimat", Hamburg; ab 1976 Mitglied des Deutschen Bundestages, Mitglied im Bundestagsausschuß für Wirtschaft, seit 1978 Stellvertretendes Mitglied im Bundestagsausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Mitglied des Parteivorstandes der SPD; Vorsitzender des Auschusses für Wirtschaftsdemokratie beim Parteivorstand

der SPD, Stellvertretender Vorsitzender der wirtschafts- und finanzpolitischen Kommission beim Parteivorstand der SPD, Vorsitzender des Arbeitskreises Wirtschaft der Bundestagsfraktion, ab 1981 Stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion.

Herbert Salcher, geboren 1929, Studien der Rechts- und Staatswissenschaften, 1955 Promotion, 1979 Ehrensenator 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 bis 1969 Mitglied des Innsbrucker Gemeinderates, 1970 bis 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.

Norbert Walter, geboren 1944, Studium an der Johann Wolfgang Goethe Universität in Frankfurt/Main, Dissertation über „Auswirkungen der Körperschaftsteuerreform auf Kapitalmärkte", Doktorgrad 1971. 1968 bis 1971 am Institut für Kapitalmarktforschung, Frankfurt/Main; 1971 bis 1973 Assistent beim Präsidenten des Instituts für Weltwirtschaft, Kiel; gleichzeitig Dozent an der Christian Albrechts Universität: „Internationale Währungsprobleme und internationale Kapitalmarktprobleme", 1973 Leiter der Forschungsgruppe „Internationale Konjunktur" im Institut für Weltwirtschaft, seit 1975 Leiter der Forschungsgruppen „Nationale Konjunktur" und „Internationale Konjunktur" im Institut für Weltwirtschaft, 1977 Leiter der Abteilung „Konjunktur und Weltwirschaft" im Institut für Weltwirtschaft, seit 1978 Professor und wissenschaftlicher Direktor im Institut für Weltwirtschaft. Er ist mitverantwortlich für die Gemeinschaftsdiagnose, eine regelmäßige halbjährliche Analyse und Prognose der Konjunkturentwicklung durch die fünf führenden wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute in der Bundesrepublik Deutschland. Publikationen: Artikel über die Konjunkturentwicklung, über nationale und internationale Kapitalmarkt- und Währungsprobleme.

Manfred Wegner, geboren 1931, Studium der Wirtschaftswissenschaften an den Universitäten Würzburg und Heidelberg, Diplomvolkswirt, Dr. rer. pol.; 1955 bis 1956 Tätigkeit in der Industrie, 1956 bis 1963 Forschungstätigkeit an den Universitäten Heidelberg und Cambridge und in Tübingen. 1964 bis 1967 Hauptverwaltungsrat bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen; 1968 bis 1970 Abteilungsleiter bei der EG-Kommission, Abteilung Gemeinschaftsprojektionen, Synthese und Methoden; 1971 bis 1974 Berater im Kabinett des Vizepräsidenten Haferkamp in der EG-Kommission; 1975 bis 1980 Direktor der Direktion Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten und Konjunktur, ab 1980 Stellvertretender Generaldirektor in der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel.