Störungsanfällige Bereiche in unserem ökonomischen und sozialen System

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE TAGUNG 1976
DER OESTERREICHISCHEN NATIONALBANK

Störungsanfällige Bereiche in unserem ökonomischen und sozialen System

Diagnose und Therapie

Herausgeber, Eigentümer, Druck und Verlag:
Oesterreichische Nationalbank
Redaktion:
Dkfm. Dr. A. Kanitz, Dkfm. E. Kapfer
Wien 1976

Volkswirtschaftliche Tagung der Oesterreichischen Nationalbank

im Juni 1976

Inhaltsverzeichnis

Heinz Kienzl

Gedanken zur Tagung 7

Robert L. Heilbroner

Verwundbarkeit des Wirtschaftssystems der westlichen Welt 15

Hans Kloss

Schwächen des Weltwährungssystems 29

Helmut Kramer

Die Möglichkeiten des Einsatzes der mittelfristigen Prognose zur Aufdeckung von Strukturschwächen 35

Egon Matzner

Schwachstellen unseres Wirtschaftssystems: die öffentlichen Finanzen 45

Hannes Androsch

Strukturprobleme der öffentlichen Finanzen 61

Alois Dragaschnig

Die Verwundbarkeit des Systems der sozialen Sicherheit 65

Hans Igler

Industrielle Strukturpolitik 71

Felix Butschek

Strukturprobleme des österreichischen Arbeitsmarktes 77

Hans Korbl

Kommt nach dem Ölschock der weltweite Ernährungsschock, und was kann Österreich dagegen tun? 83

Michaela Dorfwirth

Strukturprobleme der Bauwirtschaft 89

Wilhelm Frank

Probleme der langfristigen Energieversorgung Österreichs 97

Adolf Czettel

Strukturprobleme der Einkommenspolitik und der Einkommensentwicklung 105

Rudolf Seidl

Schwächen des Systems der Sozialpartnerschaft und Ausblick auf dessen weitere Entwicklung 111

Gedanken zur Tagung

Dkfm. Dr. Heinz Kienzl
Generaldirektor der Oesterreichischen Nationalbank

Über die erste schwere Wirtschaftskrise der Nachkriegszeit — als solche ist der Rückschlag der vergangenen Jahre zweifellos zu bezeichnen — ist Österreich mit einem blauen Auge hinweggekommen. Wir müssen uns aber darüber im klaren sein, daß auch in Zukunft mit wirtschaftlichen Rückschlägen zu rechnen ist und daß diese keineswegs mehr haargenau dem Muster der fünfziger und sechziger Jahre entsprechen müssen.

Hat es sich bei der gerade überwundenen Krise um ein Vorbeben gehandelt oder um einen weltweiten Regiefehler, war es ein Einzelfall oder können wir darin das neue Konjunkturmuster erblicken?

Nun, ich glaube, daß wir es dabei zwar mit einer Wachstumskrise zu tun hatten, daß diese aber nicht das Muster für künftige Rückschläge vorgezeichnet hat; und vor allem, daß darin keine Vorankündigung eines auf uns zukommenden Zusammenbruchs des westlichen Systems zu erblicken war.

Es hat sich, glaube ich feststellen zu können, bei diesem weltweiten Wirtschaftsrückschlag um ein einmaliges Ereignis mit einmaligen Ursachen gehandelt, die man folgendermaßen charakterisieren kann:

- der überbewertete Dollar, der in der Zwischenzeit nicht mehr überbewertet ist,
- der Inflationsschub in den Industriestaaten, den man zumindest so weit in den Griff bekommen hat, daß fast überall eine rückläufige Entwicklung eingetreten ist,
- der Ölbluff, der in der Folge deutlich durchschaubar wurde,
- die durch den Ölpreisschub bewirkten deflatorischen Effekte, welche in der Folge Strukturkrisen ausgelöst haben.

Wenn wir uns nun die Frage vorlegen, wie wir mit künftigen Rückschlägen fertigwerden können, müssen wir zugleich fragen: Wie wird denn die weltwirtschaftliche Lage in den nächsten Jahren sein? Müssen wir damit rechnen, daß eine Schrumpfung des Sozialprodukts oder eine Stagnation auf uns zukommt; müssen wir uns darauf einstellen, daß Übervölkerung, Rohstoffverknappung und Umweltverschmutzung, also die vom Club of Rome herausgestellten Krisenherde, die Weltwirtschaft in naher Zukunft in große Schwierigkeiten bringen werden?

Nun steht es heute schon ziemlich fest, daß die Rohstoffverknappung sicher nicht jenes Ausmaß annehmen wird, das zu einem Nullwachstum in nächster Zukunft führen muß. Mit einer steigenden Rohstoffpreisentwicklung ist freilich zu rechnen. Was die Übervölkerung betrifft, kann ein Einbremsen auf nationaler Basis — somit kein Überschwappen von einem Land in das andere — erwartet werden. Hier dürften sich das chinesische und das indische Muster durchsetzen. Dennoch wird das Bevölkerungswachstum in nicht allzu ferner Zukunft zu einer argen Nahrungsmittelverknappung führen, die im wesentlichen nur durch eine starke Produktionssteigerung am nordamerikanischen Kontinent gemildert werden kann. Offen bleibt dabei die Frage, wie die übervölkerten Länder — fast ausschließlich arme Entwicklungsländer — ihre Importe bezahlen werden.

Was die Probleme der Umweltverseuchung betrifft, welche zugegebenermaßen viel komplexer und weniger leicht durch-

schaubar sind als jene der Rohstoffversorgung und der Energiebeschaffung, kann man feststellen, daß die Verbesserung der Umwelt zwar zunehmend als Konsumbremse in Erscheinung tritt, jedoch — gerade in diesem Zusammenhang — mit wirklichen Katastrophenentwicklungen vorläufig nicht zu rechnen sein dürfte.

Wenn wir noch zusätzlich prüfen, was von Professor Heilbroners apokalyptischer Vision übriggeblieben ist, so wäre anzumerken, daß aus der „atomaren Erpressung" nun doch die „New Economic Order" zu werden scheint, was sicherlich bei weitem nicht so schlimm ist wie das erstere, aber zweifellos mit großen Belastungen für die Industriestaaten verbunden sein wird.

Die sehr düsteren Perspektiven, welche wir etwa 1972/73 noch haben mußten, konnten somit in der Zwischenzeit etwas aufgehellt werden.

Wenn wir uns dessen ungeachtet umsehen und den hohen Inflationssockel sowie die verschiedenen Strukturschwächen der Industrieländer — insbesondere die Überlastung ihrer öffentlichen Finanzen und die wachsende Verschuldung, ferner auch die Schwächen des Weltwährungssystems — in Betracht ziehen, müssen wir aufgrund von Erfahrung und aktueller Überlegung darauf schließen, daß Rückschläge sicher wieder kommen werden, die sehr energische Abwehrmaßnahmen verlangen werden.

Wenn wir uns also mit dem Gedanken an eine neuerliche Rezession auseinandersetzen (und diese könnte ja manchen Prognosen zufolge schon 1978/79 eintreten), stellt sich die Frage: Was kann ein Kleinstaat tun, um an der Oberfläche zu bleiben?

Es hat sich gerade in der letzten Krise gezeigt, daß wir trotz ungünstiger Rahmenbedingungen in der Lage waren, unser wirtschaftliches System und die wichtigsten wirtschaftspolitischen Ziele zu verteidigen. Man kann also annehmen, daß Österreich auch bei zukünftigen Rückschlägen in der Lage sein wird, sich mit einem intelligenten Einsatz seines wirtschafts-

politischen Instrumentariums über Wasser zu halten. Dazu muß einerseits das konjunkturpolitische Instrumentarium intakt gehalten sein, andererseits erscheint es notwendig, die störungsanfälligen Bereiche der österreichischen Volkswirtschaft sowie unseres wirtschaftlichen und sozialen Systems aufzuspüren.

Hier, glauben wir, kommt uns als Notenbank, die sich in den wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozeß eingebunden fühlt und ihre Funktion nicht nur darin erfüllt sieht, hie und da währungspolitische Entscheidungen zu treffen oder aber gar einen von Regierung, Parlament und Sozialpartnern emanzipierten Kurs zu verfolgen, eine gewisse Bedeutung zu. Wir haben uns niemals in einen Elfenbeinturm zurückgezogen, um von dort aus quasi Weisungen an die Volkswirtschaft zu geben, sondern uns immer bemüht, Bewußtseinsbildung auf einer breiten Basis zu betreiben und auf den Entscheidungsprozeß in wirtschaftlichen und sozialen Belangen Einfluß zu nehmen.

So können wir ohne falsche Bescheidenheit darauf hinweisen, daß unsere Volkswirtschaftliche Tagung 1975 mit ihren Ergebnissen, die dem Bundeskongreß des Österreichischen Gewerkschaftsbundes in Broschürenform vorlagen, sicherlich nicht ohne Einfluß auf die damals getroffene Weichenstellung in der Lohnpolitik geblieben ist.

Auf unserer diesjährigen Tagung ist uns nun bewußt geworden, daß es sich bei den Problemen, mit denen wir uns zu beschäftigen haben, nur um solche handeln kann, die in einer von uns überblickbaren und daher für uns interessanten Zeitspanne anfallen und zu bewältigen sein werden. Hier gibt es unzweifelhaft große und schwierige, aber nicht unlösbare Probleme.

Einige dieser Probleme hat unser Präsident aufgezeigt: Das Weltwährungssystem mit den unerhörten Gefahrenquellen der schwankenden Wechselkurse, der enormen Liquidität, der Verschuldung und der unkontrollierbaren Kreditmärkte. Es besteht wenig Aussicht, zu einer neuen stabilen Weltwährungsordnung zu kommen. Wir müssen damit zu leben verstehen und zu leben lernen.

Die zweite große Gefahr kommt aus dem Bereich der Finanzierung der öffentlichen Ausgaben. Um einem kommenden Rückschlag begegnen zu können, ist die Wiederherstellung der vollen Funktionstüchtigkeit unseres wichtigsten konjunkturpolitischen Instruments, des Bundesbudgets, notwendig. Dieses wurde durch eine bewußte Verschuldungspolitik im vergangenen Jahr und auch heuer schwer belastet, und eine Reduktion dieser Verschuldung ist zweifellos dringend erforderlich. Die Bundesregierung hat die hiefür notwendigen ersten Maßnahmen, denen zweifellos weitere folgen müssen, bereits getroffen. Ziel muß es sein, das Budgetdefizit noch vor dem nächsten Rückschlag zumindest so zu reduzieren, daß es nicht größer ist als Tilgung und Verzinsung der Staatsschuld. Professor Matzner hat die Meinung vertreten, daß schon das Erkennen einer drohenden Finanzkrise zu notwendigen Anpassungen führt. Wir werden unter einer solchen Bedrohung, die finanziellen Gegebenheiten und Möglichkeiten zu beurteilen, uns Ausgabenbeschränkungen aufzuerlegen und das Finanzsystem an geänderte Voraussetzungen anzupassen haben. In einer vorsichtigen Form hat auch der Finanzminister angedeutet, daß er mit diesen Überlegungen konform geht und man einer solchen Bedrohung sicherlich nicht durch eine maßlose Expansion der Staatseinnahmen entrinnen kann, dagegen durch Einschränkung, Umstrukturierung von Ausgaben und Schaffung von möglichen Einnahmen in vernünftigem Ausmaß.

Eine weitere schwache Stelle ist zweifellos unser Sozialversicherungssystem, u. zw. weniger auf dem Gebiet der Altersfürsorge — hier wird ja, wie uns der Generaldirektor des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger bestätigte, die demographische Entwicklung positive Auswirkungen zeitigen. Hingegen werden die steigenden Kosten der medizinischen Betreuung und auch die größere Krankheitsanfälligkeit des Menschen die Gesundheitsfürsorge mit gewaltigen Kostensteigerungen belasten, welche natürlich letzten Endes zu einer Überlastung der öffentlichen Haushalte führen müssen,

falls nicht Auswege aus diesem vorläufig ausweglos scheinenden Dilemma gefunden werden können.

Auch die Exportwirtschaft stellt in gewissen Bereichen eine schwache Stelle unseres Systems dar, was unter anderem mit dem Problem der notwendigen Umstellung auf facharbeits- und forschungsintensive Produkte zusammenhängt. Viele Teile der österreichischen Wirtschaft konnten sich keine neuen Produktionsprogramme zulegen, und die vergangene Krise der Weltwirtschaft hat zu einer Innovationsmüdigkeit geführt. Die Unternehmensleitungen wagten es nicht, neue Maschinen, neue Produktionsprozesse zu entwickeln bzw. Forschungsergebnisse zu übernehmen und in Produktionsmethoden zu übersetzen, weil ihnen die Lage der Weltwirtschaft und in diesem Rahmen natürlich auch die Lage der österreichischen Wirtschaft zu ungewiß erschien. Der Präsident der Industriellenvereinigung hat uns die ungeheure Bedeutung des Exports für die österreichische Wirtschaft vor Augen geführt. Natürlich wäre er überfordert gewesen, aufzuzeigen, welches denn die neuen Produkte zu sein hätten, auf die wir uns einstellen sollten, wenn uns — wie er deutlich machte — die Entwicklungsländer traditionelle Produktionen abjagen. Aber gerade das wird eine Frage von höchst strategischer Bedeutung im Zusammenhang mit der Erhaltung der Vollbeschäftigung sein.

Unabhängig voneinander haben der Präsident des Arbeiterkammertages und der Vizepräsident der Bundeskammer sich zur Vollbeschäftigung bekannt. Dr. Butschek vom Wirtschaftsforschungsinstitut hat uns Alternativen zu ihrer Erhaltung aufgezeigt. Eine davon — nämlich die Rationierung der Arbeit — wie man etwa im Krieg das Brot rationierte — behagt mir, offen gesagt, überhaupt nicht. Die andere Möglichkeit wäre dagegen, neue Aufgaben zu sehen, neue Wege zu finden. Und — wie mir scheint — haben wir in der österreichischen Volkswirtschaft enorme Aufgaben zu lösen: sowohl — wie uns Sektionschef Dr. Frank und Generalsekretär Dr. Korbl auseinandergesetzt haben — auf dem Gebiete der Verbreiterung der

Energiebasis als auch in der Frage der Sicherung der Ernährung; ferner auf dem Sektor der Verbesserung der Umwelt und der Infrastruktur, vor allem des Verkehrs.

Am Ende der Tagung zeigte ein führender Funktionär der Gewerkschaftsbewegung, der Präsident des Arbeiterkammertages, die Bedeutung der Lohnpolitik für das äußere Gleichgewicht der österreichischen Wirtschaft auf. Man weiß in der Gewerkschaftsbewegung, daß man die durch die internationale Konkurrenz gezogenen Grenzen nicht überschreiten darf, wenn nicht das vorrangige Ziel, die Vollbeschäftigung, gefährdet werden soll. Das hat auch der Vizepräsident der Bundeskammer klargemacht und noch dazu unterstrichen, daß die Sozialpartnerschaft — sozusagen Bestandteil der Infrastruktur unserer Gesellschaftsordnung — den Wechsel von Persönlichkeiten, von politischen Kräfteverhältnissen und Regierungsformen überdauert und als System gehalten hat, und daß es unerhört leichtfertig wäre, dieses System aus irgendwelchen nebensächlichen Gründen ernsthaft in Frage stellen zu wollen.

Resümierend sehen wir nach unserer volkswirtschaftlichen Tagung nun etwas deutlicher, wo und wie die Schwachstellen, die störungsanfälligen Bereiche, gelagert sind. Als Notenbank werden wir daher unsere Einflußmöglichkeiten nützen, um Verbesserungen zum Durchbruch zu verhelfen. Wir werden Forschungsprojekte fördern, die diese Dinge aufhellen sollen, unsere Einflußmöglichkeiten propagandistischer Art einsetzen und selbstverständlich den Wirtschaftspartnern, der Regierung und der Volksvertretung gegenüber unsere Standpunkte klar artikulieren.

Im Bereich der Währungspolitik wollen wir in den nächsten Monaten den Wechselkurs gegenüber den stabilen Währungen halten. Es ist in den letzten Jahren ganz klar geworden — und darauf hat auch der Finanzminister deutlich hingewiesen —, daß die Wechselkurspolitik unsere stärkste Waffe gegen die Inflation gewesen ist. Die Geldmengenpolitik halten wir für ein in Österreich eher weniger geeignetes Instrument, um die

Inflation einzudämmen, da wir wissen, daß ein so weltmarktverflochtenes und auf internationale Finanzierungsströme angewiesenes Land größte Schwierigkeiten hat, wirksam Geldmengenpolitik zu betreiben, selbst wenn man sie theoretisch für richtig halten würde.

Was die Kreditpolitik betrifft, werden wir sie, sofern nicht ein gewaltiger Konjunkturaufschwung einsetzt, so betreiben können, wie im vergangenen halben Jahr. Wir haben die Kreditrestriktionen vorläufig abgesagt, da wir sie als außerordentliche Maßnahmen ansehen und sie nur in Notstandssituationen praktizieren wollen. Im Falle eines Konjunkturaufschwunges größeren Ausmaßes möchten wir andererseits aber nicht den Fehler des zu langen Zuwartens, wie etwa 1972, wiederholen.

Natürlich wollen wir auch einen unmittelbaren Beitrag zur Stärkung der österreichischen Wirtschaft leisten, zur stärkeren Belebung der Exporte, vor allem zur Kräftigung der Investitionstätigkeit. Im Rahmen einer Neukonzeption der Zinspolitik ist es daher unser Anliegen zu einer Senkung des Zinsniveaus beizutragen.

Es versteht sich von selbst, daß die Oesterreichische Nationalbank alle Anstrengungen unternehmen wird, um in Zusammenarbeit mit der Bundesregierung und den Wirtschaftspartnern die Inflationsrate weiter zu senken.

Dabei scheint uns eine Zielvorstellung von etwa 6% für 1977 nicht unrealistisch zu sein, vor allem wenn wir bedenken, daß auch in den großen Wirtschaftsräumen USA, Japan und der Bundesrepublik Deutschland die Inflationsraten sinken. Die österreichische Volkswirtschaft muß diese Bewegung vor allem trendmäßig mitmachen können, was uns angesichts der starken Führung, die die Regierung, der Österreichische Gewerkschaftsbund und auch die anderen Interessenvertretungen haben, nicht unmöglich sein sollte.

Verwundbarkeit des Wirtschaftssystems der westlichen Welt

Prof. Robert L. Heilbroner
New School for Social Research, New York

BERICHT UND GEDANKEN ZUM REFERAT:
DR. HERBERT FUCIK

Die Dritte Welt setzt sich durch

Die weltwirtschaftliche Entwicklung in den vergangenen zwei Jahrzehnten ließ zunächst angesichts ihrer erzielten und noch erreichbaren wirtschaftlichen Erfolge kritische Stimmen in den Hintergrund treten. In Zeiten wirtschaftlicher Erstarkung und zunehmender Industrialisierung boten sich nämlich unabsehbare Möglichkeiten, auf nationaler wie internationaler Ebene entsprechende Voraussetzungen für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik zu schaffen, die Skeptikern bzw. Kritikern nur wenig Ansatzpunkte offenließ.

Die zunehmende Liberalisierung im Wirtschaftsgeschehen trug das ihre dazu bei, ein Wirtschaftssystem zu entwickeln, das insbesondere für die westlichen Industriestaaten gleichsam zum Markenzeichen und damit auch zum Unterscheidungsmerkmal gegenüber den zentral gelenkten Wirtschaftssystemen der Oststaaten wurde.

Der Siegeszug der „freien Marktwirtschaft", der lediglich in den Jahren 1967/68 durch erste spürbare wirtschaftliche

Rückschläge unterbrochen war, erscheint nunmehr nach den Ereignissen des Jahres 1973 sowie der anschließend weltweit um sich greifenden Rezession jäh gestoppt: An das Erleben wirtschaftlichen Wohlstandes schließt sich die bange Frage nach dem Überleben.

Die ursprünglich bloß als Negativerlebnis registrierte Rohstoff- und Energieverknappung wie Umweltverschmutzung hat sich nunmehr vom Stadium der Problemerkennung gelöst und zur Erarbeitung möglicher Problemlösungen geführt. Die seit kurzem verstärkt im Massenbewußtsein zutage getretene Bereitschaft zur Zukunftsverantwortung eröffnet dabei ein im Vergleich zu früheren Jahren höheres Maß an allgemeinem Problemverständnis, welches für die Erarbeitung bzw. Realisierung gesellschafts- und wirtschaftspolitisch vertretbarer Überlebensstrategien von großer Bedeutung ist.

Die in der ersten Hälfte der siebziger Jahre aufgetretenen Störungen und Veränderungen politischer und wirtschaftlicher Art haben in verstärktem Maße zu naheliegendem Zweifel an der Funktionsfähigkeit des bis dahin mehr oder weniger als unverwundbar geltenden westlichen Wirtschaftssystems geführt. Das sich rasch verbreitende Gefühl bestehender Instabilität gewann dabei immer mehr den Charakter einer umfassenden Kritik, deren Bandbreite zwischen bekundeter Ausweglosigkeit und geforderter Neustrukturierung lag.

Nachdem die weltweit unerfreulichen Rezessionserscheinungen der vergangenen beiden Jahre durch massiven, zum Teil konzentrierten Einsatz konjunkturpolitischer Instrumente überwunden werden konnten, stellt sich nunmehr die Frage, inwieweit das Wirtschaftssystem der westlichen Welt in späteren Jahren den teilweise bekannten, zum Teil jedoch unbekannten Belastungen, die sich aus dem Verhältnis der industrialisierten Staaten zu den Entwicklungsländern ergeben, gerecht werden kann.

Waren es nämlich vorher allein die Supermächte des Westens bzw. Ostens, welche die Zentren politisch und damit wirtschaftlich bedeutsamer Entscheidungen darstellten, so ist

heute eine weltpolitisch relevante Nord-Süd-Polarisierung festzustellen: Das geschlossene Auftreten der früher eher zersplittert agierenden Dritten bzw. Vierten Welt nach außen sowie deren jüngste interne Blockbildungen haben eine Konfrontationsstellung dieser in der südlichen Hemisphäre gelegenen Länder zu den im nördlichen Gürtel befindlichen Industriestaaten bewirkt, welche in immer stärkerem Maße die Verhaltensweisen der Rohstofflieferländer in ihre politischen Zielsetzungen einbeziehen müssen.

Die Gefahr dieser von Prof. Heilbroner als „Phase der Entscheidungsbedrohung des Westens" skizzierten Entwicklung besteht vornehmlich in einer aus der politischen und wirtschaftlichen Machtstellung der Entwicklungsländer ableitbaren Einengung der politischen Aktionsradien der westlichen Industrieländer, die künftig bei zunehmender Präformierung ihrer politischen Willensbildung nur mehr erschwert ihre gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen verwirklichen könnten. Im Licht einer derart möglichen Bedrohung der politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsfreiheit kann das westliche Wirtschaftssystem auf lange Sicht seine bislang dominierende Stellung nur beibehalten, wenn die Chancen und Gefahren rechtzeitig erkannt und entsprechend berücksichtigt werden.

In diesem Zusammenhang bietet nach Ansicht Prof. Heilbroners die im Rahmen von Entwicklungshilfemaßnahmen versuchte Verlagerung des Industrialisierungsprozesses in die Dritte Welt keine ausreichende Gewähr für die Absicherung der angestrebten politischen und wirtschaftlichen Stabilität, da einerseits die bekannten Rohstoffvorkommen zur Deckung des zusätzlichen Bedarfes der Entwicklungsländer kaum ausreichen und andererseits die Industriestaaten einem nahezu unlösbaren Rohstoff- und Technologieproblem gegenüberstehen würden. Die von den Entwicklungsländern nach westlichen Vorbildern aufgegriffenen Anregungen in Richtung Industrialisierung haben sich bereits in umfassenden diesbezüglichen Forderungen niedergeschlagen, und die Vertreter westlicher Industriestaaten

sahen sich anläßlich der kürzlich beendeten UNCTAD-Konferenz in Nairobi (UNCTAD IV) u. a. bereits dirigistischen Vorschlägen in bezug auf die künftige Preisgestaltung bei Rohstoffen gegenüber.

Rohstoff — Problem Nr. 1

Wenngleich nach Abschluß der UNCTAD-Konferenz weder Industrie- noch Entwicklungsländer als Sieger den Konferenzraum verlassen konnten, so war der Ablauf des Konferenzgeschehens beredtes Zeugnis für das Bestehen der eingangs erwähnten Konfrontation wie für die zunehmende Abhängigkeit der westlichen Industriestaaten im Zusammenhang mit der Sicherung ihrer Rohstoffbasen.

Der von den Entwicklungsländern beabsichtigte Versuch, im Wege des „integrierten Rohstoffprogramms", das neben den erwähnten Preisregelungen als Vorstufe die Bildung eines gemeinsamen Fonds für die spätere Errichtung zentraler Rohstofflager als Marktinterventionsstellen vorsah und damit zur Erhöhung der Exporterlöse bei gleichzeitiger Ausschaltung von Erlösschwankungen beitragen sollte, den endgültigen Durchbruch im Rohstoffbereich zu vollziehen, ist zwar in seiner extremen, die Industriestaaten bedrohenden Form, vorerst gescheitert. Die Industrieländer haben es jedoch nicht verhindern können, im Rahmen des letztlich als Zielprogramm verabschiedeten Rohstoffprogramms diesbezügliche spätere Verhandlungsverpflichtungen, welche die Gefahr weitergreifender Abhängigkeit in sich bergen, auf sich zu nehmen.

Dieses eventuelle Gefahrenmoment gewinnt angesichts der im Rahmen der Konferenz nach der Ölkrise zum zweiten Mal in größerem Ausmaß demonstrierten Meinungsverschiedenheiten innerhalb der westlichen Industriestaaten erhöhte Bedeutung und läßt die Konturen möglicher Störungen des marktwirtschaftlichen Gefüges, die sich für das westliche Wirtschaftssystem von den Auswirkungen preisdirigistischer Maßnahmen in Entwicklungsländern her ableiten, deutlicher sichtbar werden.

Die Absicht der Industriestaaten, einen Prozeß zur Schaffung neuer und gerechterer Strukturen in den Wirtschaftsbeziehungen einzuleiten, ist gegenwärtig über das Stadium der Diskussion der unterschiedlichen Wirtschaftsideologien noch nicht hinausgekommen. Gegenseitige Überzeugungsversuche, wobei die Industriestaaten marktwirtschaftlich, die Entwicklungsländer mehr interventionistisch orientiert sind, verharren vorläufig im Dialog. Prof. Heilbroner vertritt in diesem Zusammenhang die Ansicht, daß die von den Entwicklungsländern erhobenen Forderungen unrealistisch erscheinen und diese erst eigene Vorstellungen über ihre künftige Wirtschaftsform, die den Interessen ihrer Wirtschaftspartner entgegenkommen sollte, erarbeiten müssen.

Die westlichen Industriestaaten sehen sich hier mit einer schwierigen Aufgabe konfrontiert, gilt es doch, derartigen Bestrebungen in den Entwicklungsländern — schon aus eigenem Interesse — nicht tatenlos gegenüberzustehen.

Der vorerst von den ölexportierenden Ländern erfolgte Einsatz der „Ölwaffe" könnte nämlich bei Erstarrung der Verhandlungsstandpunkte entsprechende Weiterungen in anderen Rohstoffbereichen erfahren, wobei eine zunehmende politische und wirtschaftliche Einengung des Westens zu entsprechenden Repressalien — vornehmlich im Ernährungsbereich, auf den später noch einzugehen sein wird — führen könnte. Allerdings erscheinen derartige, in Repressalien mündende Handelsbeziehungen angesichts der für alle Beteiligten katastrophalen Begleiterscheinungen kaum geeignet, eine gesunde Basis für eine ausgewogene Wirtschaftsverflechtung darzustellen. Hier kann es sich aus dem Blickwinkel des Westens nur um eine in äußeren Zwängen begründete letzte Maßnahme handeln, deren bloße Existenz — ähnlich dem fragwürdigen nuklearen „Friede durch Angst-Prinzip" — eigentlich Garant für die Erhaltung funktionsfähiger Wirtschaftsbeziehungen sein sollte.

Die Tatsache, daß wirtschaftliche Schwierigkeiten der westlichen Industriestaaten — wie die jüngste Rezession zeigte — mit negativen Rückwirkungen, u. a. in Form eines verminderten

Rohstoffbedarfes, für die Entwicklungsländer verbunden sind, trägt zweifellos zur Vergrößerung des Spannungsfeldes bei. Stimmen, die das Zeitalter der „Diktatur der Dritten Welt" herandämmern sehen, überzeichnen sicherlich die Situation, jedoch schließt Prof. Heilbroner die Entwicklung stärkerer nationaler Tendenzen, denen innerhalb der armen Staaten gleichsam die Funktion eines einigenden Bandes zukommt, nicht aus. Die schlechten Erfahrungen, welche die Dritte Welt in der Vergangenheit „mit der nicht sozialistischen Industriewelt" gemacht hat, läßt Prof. Heilbroner eine Annäherung an eher planwirtschaftlich und interventionistisch gestaltete Wirtschaftssysteme vermuten.

Da insbesondere während der Energiekrise 1973 ähnliche, national betonte Verhaltensweisen bei westlichen Industriestaaten feststellbar waren, die auch später immer wieder in wirtschaftlich kritischen Situationen zutage traten, dürfte eine beiderseits akzeptable Gestaltung der Wirtschaftsbeziehungen, welche die bestehenden Ungleichgewichte in bezug auf den wirtschaftlichen Entwicklungsstandard verringert, nur auf Kompromißbasis zu erreichen sein.

Sosehr der Druck der Entwicklungsländer angesichts des westlicherseits fast dramatisch bekundeten Rohstoffbedarfes auf die Abnehmerstaaten offenkundig in letzter Zeit auch zugenommen hat, hält Prof. Heilbroner dennoch die seinerzeitige Bildung des Ölkartells für eine eher einmalige Erscheinung, die sich bei anderen Rohstoffen kaum in ähnlich tiefgreifender Form wiederholen dürfte. Betrachtet man allerdings die Ergebnisse der bereits erwähnten UNCTAD-Konferenz, so stehen gerade in dieser Frage den Industrieländern nicht gerade leichte Zeiten bevor.

Die nächsten 10 bis 25 Jahre

Die negativen Folgeerscheinungen ungezügelten Wachstums sind mittlerweile gedankliches Allgemeingut geworden: Die sukzessive Zerstörung natürlicher wie gesellschaftlicher

Umweltbedingungen, Schaffung von Überkapazitäten im Produktionsbereich, begrenzte Verfügbarkeit von Vormaterialien sowie überdimensionale Industriekonzentrationen sind nur einige beispielhaft genannte Problemstellungen, die das Leben von morgen erschweren und wertvolle Arbeitsplätze bedrohen können.

Mittlerweile haben sich jedoch die vorerst eindringlichen Mahnungen unmittelbar bevorstehender Systemzusammenbrüche etwas abgeschwächt. Man denke nur an die kürzlich erfolgte Erklärung des Club of Rome, die zum Ausdruck brachte, daß die ursprünglich drastisch dargestellten Folgen ungebremsten Wachstums lediglich die Erforschung der Gesamtproblematik stimulieren und deren vorsorgliche Berücksichtigung bei künftigen politischen Entscheidungen sicherstellen sollten. Die gleichzeitig einbekannte absichtliche Überzeichnung der Rohstoffsituation bildet dabei für die anfangs verunsicherten Industriestaaten zweifellos einen zunächst erfreulichen Silberstreif und läßt das Eintreffen des Kometen à la „Lumpazivagabundus" erst zu einem späteren Zeitpunkt erwarten. Das eher überraschende Einbekenntnis des Club of Rome deckt sich in der Rohstoff-Frage mit den Äußerungen Prof. Heilbroners, der für die nächsten zehn Jahre keine wesentliche Änderung der gegenwärtigen Situation annimmt und das Entstehen von Rohstoffverknappungen spürbaren Ausmaßes erst für die Jahrtausendwende in Aussicht stellt. Bei Vernachlässigung neu zu entwickelnder Technologien, denen die Schaffung von Möglichkeiten zur sparsameren Verwendung oder zur Anwendung von Alternativrohstoffen obliegt, würden zweifellos in dem einen oder anderen Fall vorzeitige Engpässe kaum zu vermeiden sein, aber gerade hier können verstärkte Forschungen und neue Technologien drohende Lücken schließen.

Betrachtet man die ungleiche Verteilung gegenwärtig bekannter Rohstoffvorräte in der Welt, so verfügen zwar die westlichen Industrieländer mit Ausnahme der bekannten Mangelprodukte Erdöl und Zinn über erhebliche Rohstoffanteile, sind jedoch in Anbetracht ihres vielfach die Anteilswerte übersteigenden Bedarfes auf die Heranziehung der Rohstoffvor-

kommen in Entwicklungsländern sowie in geringerem Maße auf Lieferung des Ostblocks angewiesen. Die in einigen Ressourcenbereichen für den Westen bestehende Selbstversorgungsmöglichkeit in Verbindung mit dem verstärkten Einsatz von Forschung und Technologie bietet somit in gewissem Sinne eine Entschärfung der latenten Rohstoffenge und unterstreicht die Plausibilität der von Prof. Heilbroner in den Raum gestellten Annahmen.

Ausgehend von der Beurteilung der Problemstellungen westlicher Industrieländer in den Jahren bis etwa 1985 haben diese für Prof. Heilbroner eher nur optischen Charakter. Während dieses Zeitraumes werden die bisher mehr oder weniger bekannten gesamtwirtschaftlichen Aufgabenstellungen, wie Inflation und Arbeitslosigkeit, weiterhin in modifizierter Form ihre Gültigkeit behalten bzw. die von Land zu Land unterschiedlichen Strukturprobleme kleinerer Art, wie es etwa die Gastarbeiterfrage für Mitteleuropa oder das Städteproblem für Amerika sind, größere Bedeutung erlangen. Im Gegensatz dazu wird sich die Situation im Ernährungsbereich angesichts der verzeichneten Ernteausfälle sowie der stetig abnehmenden Lagervorräte etwas kritischer gestalten, allerdings sind Auswirkungen auf die Versorgungslage des Westens nicht zu erwarten. Die nächsten 10 Jahre lassen somit eine ziemlich unveränderte Erhaltung des gegenwärtigen westlichen Wirtschaftssystems erwarten, da eventuell auftretende Störungen kaum von systemändernder Intensität sein werden.

Betrachtet man jedoch den daran anschließenden Zeitraum bis zur Jahrtausendwende — also etwa die Jahre 1985 bis 2000 — so zeichnen sich im Gegensatz zur „Kurzfristprognose" ganz anders gelagerte Aspekte ab. Während vorher noch die Schwierigkeiten innerhalb der westlichen Industriestaaten überwogen und den systemfremden Bedrohungen eine untergeordnete Stellung einzuräumen war, dürfte in dieser Phase eine Umkehrung der Schwerpunktbildung einsetzen. Insbesondere der Ernährungsfrage wird angesichts des vornehmlich in den Entwicklungsländern explodierenden Bevölkerungswachstums

Priorität zukommen. Bei einem prognostizierten Weltbevölkerungszuwachs von derzeit 4 Milliarden auf rund 7 Milliarden Menschen stellt sich im Zusammenhang mit einer nicht Schritt haltenden Nahrungsmittelproduktion die bange Frage nach der Verhinderung von Versorgungslücken. Während bislang die Nahrungsmittellieferungen der nordamerikanischen Staaten zum Ausgleich von Engpässen, wie sie etwa kürzlich im Ostblock aufgetreten sind, noch ausreichten, wird künftig die Entscheidung über eingeschränkt versorgbare Lieferziele eine Entscheidung über Existenz oder Nichtexistenz ganzer Völker werden, die zwangsläufig mit wirtschaftlichen Rückwirkungen für den Entscheidungsträger wie auch für die westlichen Industriestaaten verbunden sein wird. Vornehmlich werden von diesen unerfreulichen Nahrungsmittelengpässen die Entwicklungsländer im afrikanischen und asiatischen Raum betroffen sein, die im Gegensatz zu europäischen Staaten oder etwa Japan in weit höherem Maße in diesem Bereich importabhängig sind.

Sollte die westliche Industriewelt im nächsten Vierteljahrhundert weiter am Wachstumskurs festhalten, so liegen die drohenden Rohstoffprobleme auf der Hand. Berechnungen haben ergeben, daß die bekannten bzw. vermuteten Rohstoffvorräte eine Aufrechterhaltung der gegenwärtigen durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten um etwa 4% noch über mehrere Generationen ermöglichen würden; mit einer gänzlichen Erschöpfung der Vorräte wäre unter den gegebenen Voraussetzungen in etwa 130 bis 140 Jahren zu rechnen, was auf eine in etwa 20 Jahren beginnende spürbare Verknappung — insbesondere im Fall Erdöl — schließen läßt. Zur Verhinderung damit verbundener Beeinträchtigungen im Wirtschaftsablauf der Industriestaaten könnte etwa die Bildung eines auf westliche Staaten beschränkten Rohstoffverteilungssystems beitragen, wobei allerdings bereits einsetzende, ähnlich gelagerte Bestrebungen der Entwicklungsländer, welche eine Vorkontigentierung des Rohstoffvolumens anstreben, die Wirksamkeit eines derartigen Verteilungssystems entscheidend beeinflussen würden.

Mit zunehmendem Industrialisierungsgrad wird auch die damit verbundene Belastung der Umwelt ein die Lebensqualität beeinträchtigendes Ausmaß erreichen. Das Bekenntnis zu modernen, möglicherweise umweltgefährdenden Technologien stellt sich dabei, wie z. B. im Fall der Atomenergie, als Glücksspiel dar, das bei unterlassenem Einsatz mit erheblichen wirtschaftlichen Nachteilen verbunden wäre. Wenngleich der Schadstoffcharakter diverser Gase oder Abfallprodukte derzeit noch umstritten ist, so lassen insbesondere die mit der Errichtung oder dem Betrieb industrieller wie infrastruktureller Einrichtungen verbundenen Eingriffe in die natürlichen Abläufe fühlbare Störungen des ökologischen Gleichgewichts erwarten. Wetterbeeinträchtigende Hitzeabstrahlungen aus Industrieagglomerationen, die Verunreinigung der Weltmeere, die durch Straßenbauten verursachte Verödung von Landstrichen oder die durch Flugzeuge bewirkte Beeinträchtigung der Schutzfunktion oberer Luftschichten werden u. a. die Forschung mit schwer lösbaren Aufgaben konfrontieren, tragen sie doch bereits mehr den Charakter einer bestehenden Warnung als den einer erst späteren Herausforderung.

Mehr Kontrolle und Planung im Wirtschaftsgeschehen

Die westlichen Industrienationen werden in den nächsten Jahren weiterhin an der Wachstumsideologie festhalten. Wie in den vergangenen Jahren wird das Streben nach mehr Wachstum, Vollbeschäftigung und höherem Einkommen das Bild prägen. Mit zunehmender Verdeutlichung der bis zur Jahrtausendwende skizzierten wirtschaftlichen und politischen Sachzwänge erscheint jedoch ein Übergehen zu kontrollierter Wachstumsverlangsamung unumgänglich zu sein, wobei der Frage nach gerechterer Verteilung der Volks- wie insbesondere der persönlichen Einkommen erhöhtes Augenmerk zu schenken sein wird. Die Notwendigkeit der Eingriffe in das System der bis-

herigen Formen der Einkommensverteilung ergeben sich aus dem Umstand, daß im Falle gezielter Wachstumsverlangsamung durch den Entfall des eine gleichmäßige Einkommensverteilung absichernden Wachstums eine ungleichmäßige, mittlere und untere Einkommensbezieher stark benachteiligende Einkommensgestaltung die Folge wäre. Der Verlust des wachstumsorientierten Verteilungsautomatismus wird daher ein „Mehr" an direkter Verteilungssteuerung erfordern.

Die Neustrukturierung der Einkommensverteilung bildet dabei nur einen — wenn auch überaus wichtigen — Teil im Rahmen des zu erwartenden Überganges zu direkteren wirtschaftslenkenden Maßnahmen. Während bisher zahlreiche Länder aufgrund der bestehenden politischen Verhältnisse interventionistischen Eingriffen in das Wirtschaftsgefüge reserviert bis ablehnend gegenüberstanden, werden auch diese Staaten um eine gewisse Form der bei drohender Wachstumsverlangsamung in dzt. unbestimmbarem Maß notwendigen Wirtschaftsplanung nicht umhin kommen. Das beste Beispiel bildet hier die USA, die — wirtschaftspolitisch eher konservativ ausgerichtet — bereits über Gesetze verfügt, denen u. a. angesichts der darin beispielsweise festgelegten Verpflichtungen in Richtung Vollbeschäftigung wirtschaftsplanender Charakter zukommt; hier handelt es sich zweifellos erst um ein nationales anfängliches Beginnen, das in vermutlich intensiverer Weise seine Fortsetzung finden wird. In Europa wird der Übergang zur abgestuften Wirtschaftsplanung in Anbetracht der im Gegensatz zur übrigen westlichen Welt anders gelagerten politischen Kräfteverhältnisse eher möglich sein als in außereuropäischen Industrieländern und könnte vermutlich schon um die Jahrtausendwende gewissermaßen Realität sein.

Die getroffene Feststellung, daß in Zukunft Formen staatlicher zentraler Planung möglicherweise verstärkt auftreten werden, hat dabei nicht die bekannten Extremformen östlicher Prägung zum Vorbild. Vielmehr wird es künftig anzustreben sein, auf demokratischer Basis durch gezielte und planmäßige

Eingriffe drohenden Beeinträchtigungen im Wirtschaftsgeschehen globaler bzw. nationaler Art rascher und wirksamer als bisher begegnen zu können, wobei das Ausmaß erforderlicher Planungen von der Dimension der wirtschaftsbezogenen Störungsfaktoren abhängen wird. In diesem Zusammenhang wird es sehr auf die Einsicht und politischen Wertvorstellungen der Staaten ankommen, inwieweit die Funktionsfähigkeit des Marktmechanismus bzw. das System einer gerechten Einkommensverteilung durch Unterlassen einer wirtschaftsplanenden Vorsorge gefährdet werden soll.

100 Jahre später

Die bereits bis zur Jahrtausendwende sich häufenden wirtschaftlichen Problemstellungen lassen eine Zuspitzung der bis dahin zunehmend krisenbetonten Entwicklung erwarten. Eine über 50 Jahre andauernde Fortsetzung der industriell orientierten Wachstumspolitik würde die westlichen Industrienationen vor derart schwerwiegende Probleme u. a. in bezug auf Umweltbelastung und gerechte Einkommensverteilung stellen, daß mitunter Systemzusammenbrüche die Folge wären. Angesichts der bei anhaltender Industrialisierung wenig erfreulichen langfristigen Zukunftsperspektiven bieten sich „Überlebenschancen" nur, wenn der Weg in Richtung Wachstumsverlangsamung, Entindustrialisierung, kontrolliertes Bevölkerungswachstum sowie Angleichung unterschiedlicher Wohlstands- und Besitzverhältnisse führt und dabei auf die Belange der Entwicklungsländer entsprechend Bedacht genommen wird.

Es wird dabei sehr vom gegenseitigen Verständnis der westlichen Industriestaaten wie der Entwicklungsländer abhängen, ob die unter anderen Aspekten vorzunehmende Neugestaltung der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen den nachfolgenden Generationen ein Leben in einer weiterhin lebenswerten Welt ermöglichen wird.

Kritikern eröffnet das von Prof. Heilbroner auch in seinem Werk „Human Prospect" skizzierte Zukunftsbild zweifellos ein weites Diskussionsfeld; wie immer die Ansichten über das Zutreffen möglicher Gefahren und Konsequenzen auch voneinander abweichen, kann doch zusammenfassend mit einiger Bestimmtheit festgestellt werden, daß in absehbarer Zukunft die Problemstellungen für die westliche Welt zwar schwieriger, aber doch lösbarer Natur sein werden. Vielleicht waren das Ende Juni 1976 von der OECD-Ministerkonferenz übereinstimmend erfolgte Bekenntnis zu international kontrolliertem Wachstum sowie die österreichischerseits erfolgte Anregung einer Untersuchung der Folgen von Produktionsdiversifizierungen in Entwicklungsländern für die westliche Industriewelt ein erster bedeutsamer Beitrag, der in Würdigung nicht ausschließbarer politischer und wirtschaftlicher Verwundbarkeit der Wahrung möglicher Chancen einer zufriedenstellenden Zukunftsgestaltung dienlich sein wird.

Schwächen des Weltwährungssystems

DDr. Hans Kloss

Präsident der Oesterreichischen Nationalbank

Die Resolution der Gouverneure des Internationalen Währungsfonds über die Zweite (umfassende) Änderung des Währungsfondsabkommens ist am 30. April 1976 durch die erforderliche Mehrheit angenommen worden. Damit konnte das Ratifizierungsverfahren — in der Regel in den Parlamenten der Mitgliedsländer — eingeleitet werden. Die Abkommensänderung dürfte in etwa 1 bis 1½ Jahren in Kraft treten.

Angesichts dieser zukünftigen Neuregelung des Währungssystems könnte es als vermessen angesehen werden, bereits jetzt auf die Schwächen des neuen Abkommens hinzuweisen, doch muß festgestellt werden, daß es sich formell um eine Teilnovellierung handelt, die — insbesondere auf dem Gebiet der Wechselkurse — weitgehend eine Kodifizierung der bestehenden Praxis darstellt. Hieraus geht hervor, daß trotz intensiver Verhandlungen in den letzten Jahren nichts Neues geschaffen werden konnte und eine umfassende Neuordnung in ferne Zukunft verlegt wurde.

Ein kurzer geschichtlicher Rückblick zeigt, daß das System von Bretton Woods eine Reihe sehr wesentlicher Schwächen aufgewiesen hat, wie etwa das mangelnde Funktionieren der Anpassungsprozesse und die unwirksame Kontrolle der inter-

nationalen Liquidität, die u. a. mit dem Schlagwort „Von der Dollarlücke zur Dollarschwemme" charakterisiert werden kann. Hiemit im Zusammenhang ist auch auf den vergeblichen Versuch hinzuweisen, die 1970 erstmals geschaffenen Sonderziehungsrechte zu einem wirkungsvolleren Reservemittel zu machen. Obzwar die SZR nunmehr zum Hauptreservemedium gemacht werden sollen, ist ihre Qualität als unzureichend anzusehen. Die Bewertungsmethode ist nicht befriedigend und die Verzinsung im Vergleich zu Devisenguthaben zu gering. Schließlich muß auch darauf hingewiesen werden, daß es praktisch unmöglich sein dürfte, ihren Wert im Liquidierungsfall zu realisieren.

Auf dem Gebiet der Wechselkurse zeigte sich im alten System eine zu starre Haltung in der Frage von notwendig gewordenen Wechselkursänderungen, wiewohl solche Anpassungen gemäß IWF-Abkommen durchaus möglich waren. Insbesondere an eine Änderung der Dollarparität war nicht im entferntesten gedacht worden, bis die immer stärker auftretenden Währungskrisen solche Maßnahmen und auch die Aufgabe der Goldkonvertibilität des Dollar erzwangen. Weitere Schwierigkeiten entstanden durch zunehmende Forderungen der Entwicklungsländer, wobei Bestrebungen, den Währungsfonds in vermehrtem Umfang in die Entwicklungshilfefinanzierungen einzuschalten, seinen Aufgaben als internationale Währungsbehörde widersprechen.

Die seit 1971 vom „Zwanziger-Ausschuß", dem Interimskomitee sowie dem Exekutivdirektorium des IWF ausgearbeiteten Pläne und angestellten Überlegungen konnten für die meisten der bestehenden Probleme keine klare Lösung finden, insbesondere für die Verbesserung der Anpassungsprozesse und die Kontrolle der internationalen Liquidität; aber auch in der Frage der Entwicklungshilfe ist eine klare Lösung ausgeblieben.

Einigung wurde hingegen in der Goldfrage erzielt, wobei das Gold schrittweise aus den Währungsreserven eliminiert werden soll und Teile der Goldbestände des Währungsfonds für

Entwicklungshilfe verwendet bzw. den Mitgliedern zurückgestellt werden. Es wäre aber zweifellos unrichtig anzunehmen, daß das Gold wirklich in kürzerer Zeit seine Bedeutung als Währungsreserve verlieren wird. Im Gegenteil, im Zusammenhang mit internationalen Kreditvereinbarungen in Form von Gold/Währungsswaps kommen ihm neue Aufgaben zu.

Auch in der Quotenfrage, die zwar nicht unmittelbarer Bestandteil der Reform war, mit ihr aber praktisch junktimiert wurde, konnte nach langwierigen Gesprächen eine Einigung erzielt werden: Die Quoten werden um durchschnittlich 32½% angehoben, wobei die für die Ölstaaten beschlossene stärkere Erhöhung zu Lasten der Industriestaaten geht.

Nur zu einer Teillösung ist es in der Wechselkursfrage gekommen: War bei den Verhandlungen anfängs das Ziel fester, aber anpassungsfähiger Kurse im Mittelpunkt gestanden, so wollte man nach der Energiekrise und deren Folgen von amerikanischer Seite nichts mehr von festen Kursen wissen. Nur mit Mühe konnte bei der Konferenz von Rambouillet eine Kompromißformel erarbeitet werden, wonach das letzte Ziel doch feste Kurse sein sollten. Das gegenwärtige und mit der Abkommensänderung zu sanktionierende System sieht aber vor, daß allgemein gefloatet wird und eine Rückkehr zu festen Kursen nur mit einer Mehrheit von 85% der gesamten Stimmrechte im Fonds möglich ist, so daß u. a. die Vereinigten Staaten über eine Sperrminorität verfügen. Praktisch bedeutet dies, daß es jedem Mitglied des Währungsfonds überlassen bleibt, welches Wechselkurssystem es anwenden will, ein Zustand, den man geradezu als „Anarchie" bezeichnen könnte.

Von diesem Wechselkursregime werden insbesondere Kleinstaaten betroffen, deren Volkswirtschaften eng mit dem Ausland verbunden sind. Es erweist sich für sie als erforderlich, nach einer Lösung zu suchen, welche für ihre Gesamtwirtschaft per saldo am günstigsten ist oder — umgekehrt formuliert — die relativ geringsten Nachteile nach sich zieht. Für Österreich ist die Entscheidung hinsichtlich seiner Vorgangsweise dadurch erleichtert worden, daß das Nationalbank-

gesetz 1955 Bestimmungen enthält, die als Entscheidungshilfe dienen. Als Ergebnis wird seit 1971 das Indikatorsystem angewandt, welches aber den Entwicklungen jeweils anzupassen ist. So mußten abwärts floatende Währungen ausgeschieden werden, um nicht eine Abwertung des Schilling auf kaltem Wege herbeizuführen, andererseits mußte auch eine stark aufwärts floatende Währung vorübergehend aus dem System ausgeschieden werden, wie sich dies beim Schweizer Franken als notwendig erwiesen hat. Da der Schweizer Franken nicht dem EG-Währungsverbund, der sogenannten „Schlange", angehört, hätte andernfalls die Gefahr bestanden, daß der Schilling aus der selbstgewählten Anlehnung an die Schlange herausgeworfen worden wäre.

Obwohl das derzeitige Wechselkursregime, welches nunmehr für eine unbestimmte Übergangszeit offizielle Geltung erlangen wird, mehr als unbefriedigend ist, hat es doch besser funktioniert als zu befürchten war. Die Ursache hiefür ist vielleicht darin zu suchen, daß die Wirtschaftspraktiker vernünftiger vorgingen, als jene Theoretiker vorgeschlagen haben, die für ein völlig freies Floaten eintraten.

Das Floaten wirkt sich auch auf die Geldmengenpolitik aus. Wenn ein Land eine streng reglementierte Entwicklung der Geldmenge anstrebt, so muß es — wenn es wie die meisten Kleinstaaten enge wirtschaftliche Verflechtungen mit dem Ausland aufweist — sich gegenüber dem Ausland völlig abschließen, und zwar mit allen Konsequenzen, wie es etwa die Entliberalisierung des Kapitalverkehrs wäre. Das Ziel einer autonomen Geldpolitik, nämlich über die Geldmenge Einfluß auf die Preisentwicklung zu erlangen, wird aber durch ein freies Floaten und das damit verbundene Auf und Ab der Wechselkurse zunichte gemacht. Nicht zuletzt aus diesem Grund wird daher praktisch nirgends ein freies Floaten praktiziert, selbst die Vereinigten Staaten haben sich zu einem „managed floating" entschlossen.

Abschließend sei auf eine — wie bereits kurz erwähnt — ungelöste Frage zurückgekommen, die eine sehr wesentliche

Belastung des Systems der nächsten Jahre darstellen könnte, d. i. die Frage der Kontrolle der internationalen Liquidität. Bei den Beschlüssen von Jamaika, die zur Resolution vom 30. April 1976 geführt haben, ist es zu keiner Lösung in dieser Frage gekommen (wenn man die „Lösung" der Goldfrage ausklammert).

Hiebei ist das Problem internationaler Bankkredite von einer Bedeutung, die man in den früheren Jahren nicht in ausreichendem Maß erkannt hat. Die Zahlen, die darüber vorliegen, sind zwar ungenau, da die Erfassung der entsprechenden Daten sehr schwierig ist. Das Ausmaß dieser Gelder übertrifft aber jenes der offiziellen Reserven: Laut IWF beläuft sich das Volumen dieser Kredite auf rund 250 Mrd $ (die offiziellen Währungsreserven per Ende 1975 auf etwa 228 Mrd $), wobei mehr als die Hälfte dieses Betrages auf Kredite an Regierungen und offizielle Stellen entfällt. Diese Situation zeigt, daß es diesen Stellen — auch jenen der Entwicklungsländer — offenbar sehr leicht gefallen ist, das Geld am Markt zu finden. So positiv sich dies im Einzelfall und auch bei der Bewältigung der Folgen der Energiekrise erwiesen hat, birgt diese Entwicklung doch die Gefahr mangelnder Disziplin in der nationalen Wirtschaftspolitik in sich und ist gleichzeitig dem Zustandekommen einer Kontrolle der internationalen Liquidität sehr abträglich. Ohne wirtschaftspolitische Disziplin der einzelnen Staaten und ohne eine wirksame Kontrolle der internationalen Liquidität muß aber das Zustandekommen eines befriedigenden neuen Währungssystems angezweifelt werden.

Die Möglichkeiten des Einsatzes der mittelfristigen Prognose zur Aufdeckung von Strukturschwächen

Dr. Helmut Kramer
Stellvertretender Leiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung

In den sechziger Jahren war die wirtschaftspolitische Diskussion in Österreich beherrscht von tatsächlichen oder vermeintlichen Schwächen der Produktionsstruktur. Beide großen Parteien legten damals Wirtschaftskonzepte vor, die sich in wesentlichen Punkten kaum voneinander unterschieden: das Wachstum der Industrie sollte gefördert werden, Konzentrationen sollten die Hindernisse aus dem Weg räumen, Forschung und Entwicklung sollten gestärkt werden. Noch bevor diese Programme in die Tat umgesetzt werden konnten, trat Österreich in eine Phase raschen, ja außergewöhnlichen Wachstums ein, für die das Wort von der Überholspur gegenüber weniger dynamischen Volkswirtschaften kennzeichnend war. Sorgen um die strukturelle Entwicklung traten augenblicklich in den Hintergrund gegenüber dem Problem wie die Produktionskapazitäten in allen Bereichen rasch ausgeweitet werden könnten. 1975 wurde die Euphorie der Jahre 1968 bis 1974 von der schwersten Rezession seit dem Krieg abgelöst, und abermals war dies kein Zeitpunkt für Strukturdiskussionen.

Jetzt, wo dieser Rückschlag fürs erste überwunden ist, gewinnt die Frage nach der adäquaten Wirtschaftsstruktur neue und brennende Aktualität. Häufig werden von den mittelfristigen Wirtschaftsprognosen zumindest Fingerzeige über Inkongruenzen der wirtschaftlichen Struktur erwartet, wenn man sich nicht geradezu ausgearbeitete Produktionsstrukturen für die ganze Volkswirtschaft von ihnen verspricht.

Nach wie vor können die derzeit verfügbaren mittelfristigen Wirtschaftsprognosen selbst in der hochentwickelten Form, die sie in manchen Ländern bereits erreicht haben, diesen Ansprüchen nur teilweise genügen. Dies liegt im Augenblick an fundamentalen Unsicherheiten über den Charakter des weiteren Wachstumsprozesses in den Industrieländern, zum anderen aber auch an gravierender werdenden Informationslücken über die relevanten strukturellen Entwicklungen.

An Hand aktueller Hypothesen über die mittelfristige Entwicklung in den Industrieländern sei erörtert, welche Schlüsse für zukünftige Strukturen gezogen werden können.

Es gibt im Augenblick im großen und ganzen drei Denkschulen für die mittelfristige Entwicklung: zwei pessimistische, deren Argumente einander ausschließen, und eine optimistische.

Die erste pessimistische geht davon aus, daß sich in der Rezession eine Reihe von wachstumshemmenden Faktoren kumuliert hat, die tiefgreifend und längerfristig das wirtschaftliche Geschehen in den Industrieländern prägen werden: Der technische Fortschritt habe sich verlangsamt, weil wir auf der absteigenden Seite eines sogenannten Kondratieff-Zyklus mit immer weniger wirtschaftlich nutzbaren Innovationen stünden. Zudem seien gewisse andere Ressourcen für die Produktionstätigkeit offenbar knapp geworden, man denke an die Energie. Und überdies seien Sättigungserscheinungen im Bereich des privaten Konsums in den Industrieländern feststellbar, nachdem nun beinahe jeder die Zweitwohnung und den Zweitwagen sowie das Farbfernsehgerät besitze und außerdem schon die Safari in Ostafrika und die Pagoden von Bangkok miterlebt

hätte. Überdies sei die politische Instabilität in Westeuropa größer als in den fünfziger und sechziger Jahren. Die im Gang befindliche Belebung der Produktionstätigkeit stütze sich auf temporäre Nachfrageeffekte: die notwendige Drehung des Lagerzyklus, die Deckung des Ersatzbedarfes bei Investitionen und langlebigen Konsumgütern und die auslaufenden Ankurbelungsmaßnahmen der Regierung. Nachhaltige Nachfragebelebung gehe erst von echten Nettoinvestitionen aus, und die seien noch nirgends sichtbar. Die Unternehmer seien durch die Umstände irritiert.

Dem ist entgegenzuhalten: Es läßt sich weder beweisen, daß der technische Fortschritt langsamer, noch umgekehrt, daß er schneller geworden sei. Sättigungen im privaten Konsum sind nicht unwahrscheinlich, dem steht aber ein nach wie vor großer Infrastrukturbedarf gegenüber: innerstädtische Verkehrsnetze, Altstadtsanierung; auch Krankenhäuser könnten ja beschleunigt gebaut werden. Und schließlich hat bisher jeder Konjunkturaufschwung mit einer Drehung des Lagerzyklus und mit Ersatzinvestitionen begonnen. Die eigentlichen Neuanlagen haben nach der vergleichsweise schwachen Rezession des Jahres 1967 in Österreich auch erst 1970 eingesetzt. Säkulare Stagnationsthesen waren im übrigen auch in den dreißiger Jahren im Schwange.

Die zweite pessimistische Ansicht ist meines Erachtens weit schwerer von der Hand zu weisen, sie ist die gefährlichere Möglichkeit für die Zukunft und wird mit Recht von der Wirtschaftspolitik bereits sehr beachtet: sie steht in logischem Gegensatz zur ersten. Entsprechend der Tiefe des Einbruchs 1975 kann die Nachfrage nun rasch in beträchtliche freie Kapazitäten hineinwachsen, so daß sehr bald wieder Engpässe auftreten könnten. Dazu kommt, daß in der Rezession bedauerlicherweise der Preisauftrieb zwar zurückgegangen ist, aber nicht bis auf ein Niveau, das der tatsächlichen Unterauslastung entsprechen würde: In den westeuropäischen Ländern der OECD liegt die Inflation noch immer über 10%. Der Wiederaufschwung könnte trotz nach wie vor nicht voll ausgelasteter Kapazitäten den

Preisauftrieb rasch wieder verschärfen. Tatsächlich sind die Erfolge der Inflationsbekämpfung in den letzten Monaten bereits ausgeblieben und die internationalen Rohstoffpreise ziehen bereits wieder an. Dadurch könnten in einigen Ländern alte Zahlungsbilanzprobleme, die durch die Rezession verdeckt waren, neu aufbrechen, und die Inflationsbekämpfung durch eine restriktive Finanz-, Geld- und Kreditpolitik müßte den noch schwachen Aufschwung rasch in sich zusammenfallen lassen. Mittelfristig träten wir in eine Phase der internationalen Stop-and-Go-Politik ein. Diese Vision läßt am wenigsten Schlüsse auf mittelfristige Strukturverschiebungen zu.

In dieser Situation hat sich auch die OECD, unterstützt von den Mitgliedsländern, um eine Analyse der mittelfristigen Entwicklungsaussichten bemüht und diese in einem Papier „Growth Scenario to 1980" zusammengefaßt. Die OECD skizziert darin, so möchte ich sagen, die Linie der Vernunft. Sie geht davon aus, daß eine allmähliche Verlangsamung des Wachstums des Produktionspotentials im Gange sein könnte, weil zunehmend Teile des Sozialprodukts für nicht produktive Zwecke verwendet werden, weil sich die Nachfrage zu den Dienstleistungen verlagere, die einen geringeren Produktivitätsfortschritt zu erwarten hätten, und weil die Umschichtung aus dem Agrarsektor zum Industriesektor seinem Ende entgegengehe. Außerdem sei infolge veränderter weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen eine Umstrukturierung der Wirtschaft der entwickelten Industrieländer zu erwarten, die das Wachstum vorübergehend bremsen könnte. Die zweite Grundannahme ist, daß es gelingen muß, Vollbeschäftigung ohne eine Wiederbeschleunigung der Inflation zu erreichen. Zunächst erscheint dies nicht aussichtslos, wenn nur eine rasche Überhitzung der Konjunktur vermieden werden kann. Zu diesem Zweck müßte allerdings die Wirtschaftspolitik einen sorgfältig ausbalancierten Kurs zwischen vorsichtiger Nachfrageanregung, in einigen Ländern noch für einen begrenzten Zeitraum, und rechtzeitiger jedoch nicht abrupter Bremsung der Expansion steuern. Ein gewiß anspruchsvolles Ziel.

Was enthält nun eine aktuelle mittelfristige Prognose wie diese an Anhaltspunkten für zukünftige Strukturen und zur Vermeidung von Strukturschwächen? Man muß vorausschicken, daß es sich um eine Makroprognose handelt, d. h. die Entwicklungstendenzen der einzelnen Produktionssektoren werden nicht explizit erörtert. Wohl aber enthält eine Prognose wie diese Aussagen über die Grobstruktur der Endnachfrage und über die Strukturen des internationalen Handels, die Rückschlüsse auf die Produktionsstrukturen zulassen. Die entscheidenden Anhaltspunkte in diesem Zusammenhang sind:

a) Verlagerung der Struktur der Endnachfrage in den Industrieländern zu den Investitionen der Unternehmungen, um mit den neuen Anforderungen der Weltwirtschaft fertig zu werden und die Beschäftigung zu sichern. Das gilt besonders für energie- und rohstoffsparende Investitionen und für Investitionen im Bereich der Investitionsgüterproduktion selbst.
b) Rückläufiges Bevölkerungswachstum oder Bevölkerungsschrumpfung mit Konsequenzen für den Infrastruktur- und Konsumgüterbedarf (Schulen, Geburtenstationen, Kinderkliniken).
c) Verlagerung zu umweltfreundlichen Produkten und Anlagen für den Umweltschutz.
d) Konkurrenz mancher Produktionszweige in den Industrieländern durch exportorientierte Entwicklungspolitik in den neureichen OPEC-Ländern und in einigen anderen Ländern, die an der Schwelle der Industrialisierung stehen. Dies betrifft vor allem arbeitsintensive Produktionszweige — die überwiegend unqualifizierte Arbeitskräfte, oft Frauen, beschäftigen und nicht über spezielles Know-how verfügen — bei denen überdies die Transportkostenbelastung gering ist.
e) Die Konkurrenz aus rohstoff- und energiereicheren Ländern, die gegenüber der heimischen Grundstoffindustrie zumeist auch noch Transportkostenvorteile haben.

Diese strukturändernden Einflüsse kommen in den nächsten Jahren auf die meisten hochindustrialisierten Länder zu. Je nachdem, in welchem Maße gefährdete Bereiche in der Wirtschaftsstruktur eines Landes vertreten sind, können sich daraus makroökonomische Wachstumshemmnisse entwickeln. Ob ein bestimmtes Land, etwa Österreich, in dieser Hinsicht besondere Probleme haben wird, kann man aus seiner relativen Position (relatives Arbeitskostenniveau, relative Energie- und Rohstoffintensität etc.) ableiten. An dieser Stelle kann keine mittelfristige Prognose für Österreich vorgetragen werden. Auf zwei Punkte soll allerdings die Aufmerksamkeit gelenkt werden: Österreich hat spätestens in den Jahren 1973 bis 1975 seinen Arbeitskostenvorsprung aus den Jahren 1968/69, den im wesentlichen die damalige DM-Aufwertung bewirkt hat, verloren. Österreich ist nicht länger ein Niedriglohnland im europäischen Vergleich. Die Ursachen sind sowohl in einer etwas rascheren Erhöhung der Arbeitskosten als auch in einer relativen Aufwertung des Schilling im Vergleich zum gewogenen Mittel unserer Konkurrenten zu sehen. Das bedeutet jedenfalls verstärkte Konkurrenz in arbeitsintensiven Bereichen, sofern diese nicht ein spezielles Know-how, eine Art Monopol, als Grundlage ihrer Produktionstätigkeit, ausnützen können und nicht durch hohe Transportkosten für Importe geschützt sind.

Aus den obigen fünf Kriterien und der besonderen Entwicklung der österreichischen Arbeitskosten läßt sich ohne weiteres auf mittelfristige Konsequenzen in bestimmten Bereichen schließen: Wenn irgendwo in Österreich unter Ausnutzung ungelernter und relativ billiger weiblicher Arbeitskräfte im ländlichen Raum Produktionen entstanden sind, die sich mit der Fertigung gängiger elektronischer Bauelemente, dem Löten von Schaltungen und dem Zusammenbau von solchen Teilen befassen, wobei das Know-how entweder in Form von zugelieferten Vorprodukten oder von der ausländischen Mutterfirma kommt, dann besteht für solche Produktionszweige einige Gefahr. Ich habe bewußt ein Beispiel aus der Elektronik ge-

wählt, weil bei den üblichen Branchenklassifikationen diese mit größter Sicherheit immer als Fortschrittsbranche eingestuft wird.

Ein spezieller Einfluß auf die österreichische Produktionsstruktur wird auch noch in den kommenden Jahren vom Zollabbau gegenüber der EG ausgehen. Bei der einen oder anderen Position des Zolltarifs, die noch relativ hohen Schutz bot, könnte sich dieser — obwohl die Erfahrungen mit der EFTA nicht beunruhigend waren und die Anpassungsfähigkeit unserer Wirtschaft an den Zollabbau größer war als früher vermutet — doch noch auswirken. Bereiche mit relativ hohem Zollschutz und erfahrungsgemäß hoher Elastizität der Nachfrage auf Zolltarifänderungen wären etwa die Bekleidungs-, Glas-, Eisen- und Metallwaren-, Elektro- und holzverarbeitende Industrie.

Die angeführten Beispiele aus einer aktuellen makroökonomischen Wirtschaftsprognose, in diesem Fall für den OECD-Raum insgesamt, sollten zeigen, welcher Art die Informationen sind, die man aus einer nicht nach Produktionsbereichen gegliederten Prognose im allgemeinen gewinnen kann und welche Schlüsse daraus zu ziehen sind. Ich möchte damit dem Vorurteil entgegentreten, daß Globalprognosen zum Unterschied von Branchenprognosen nicht geeignet sind, Strukturschwächen aufzudecken. Besonders im Bereich kostenbedingter Strukturschwächen und Strukturstärken vermögen globale Analysen und Prognosen einiges zu leisten. Dies soll nicht übersehen werden, wenn ich im folgenden auf Einschränkungen und Grenzen unserer Möglichkeiten zu sprechen komme:

Vor einiger Zeit noch war man der Meinung, mit der Input-Output-Analyse habe man ein Instrument gefunden, strukturpolitische Probleme so zu durchleuchten, daß unmittelbare Entscheidungsunterlagen daraus entstünden. Es hat sich leider immer mehr gezeigt, daß dies in einem exportabhängigen Land eine Illusion ist, und daß man mit der Input-Output-Analyse zwar durchaus einen Fortschritt aber doch nicht den Durchbruch zur Beantwortung aller Fragen erreicht hat.

Der Grund liegt einmal darin, daß das Input-Output-Modell als solches Außenhandelsbeziehungen nicht zu erklären vermag, und weiters, daß die Branchenklassifikationen selbst der größten Input-Output-Modelle für strukturpolitische Überlegungen vielfach zu grob sind. Wir stoßen hier an Grenzen der Wirtschaftsforschung, die in aller Offenheit erläutert seien, in der Hoffnung, für notwendige größere Anstrengungen auf diesem Gebiet zu werben.

Die Schwierigkeiten mit Branchenanalysen rühren von drei Ursachen:

a) der zunehmenden Außenhandelsverflechtung, die sowohl eine Analyse der internationalen Arbeitsteilung innerhalb einer Branche als auch zwischen den Branchen erforderlich macht,
b) die zunehmende Spezialisierung und Differenzierung der Produktionsprogramme,
c) die Strukturverschiebung zu technologisch hochentwickelten Produkten.

Um bei der internationalen Arbeitsteilung zu beginnen: Welches sind die Bedingungen der Wettbewerbsfähigkeit eines bestimmten Produktionszweiges in einem bestimmten Land? Dies ist eine Frage, für deren Beantwortung ein Blick auf die internationale Arbeitskostenstatistik beileibe nicht genügt. Die Standortfaktoren sind vielfältiger: Fähigkeit und Einsatzfreude der Arbeitskräfte, Gunst oder Ungunst des sozialen Klimas, Finanzierungsmöglichkeiten, Flexibilität der Produktion, Standortbedingungen in bezug auf vor- oder nachgelagerte Bereiche, Verkehrsnetz und Transportkosten, Leistungsfähigkeit des Vertriebsapparates, Qualität der Produkte hinsichtlich Material, Technik, Design und Gebrauchswert. Die Schwierigkeiten beginnen schon damit, daß es etwa in Österreich nicht möglich ist, die reine Preisentwicklung der inländischen Produktion auf der Erzeugerstufe sowie jene der Importe und der Exporte verläßlich zu messen. Die anderen Faktoren liegen zum Teil ohnehin jenseits der Grenzen der üblichen Wirtschaftsstatistik.

Dies soll keine Ausrede für Statistiker sein. Erhebungen der Erzeugerpreise, der Außenhandelspreise, der Anlagekapazitäten oder ihrer Veränderung, der Losgrößen von Produktionsserien, der Transport- und Vertriebskosten sowie der eingesetzten Technologie sind denkbar, wenn auch in der Praxis gewiß schwierig. Andere Länder verfügen über diese Informationen zumindest teilweise. Wir werden sie in Österreich dringend brauchen, wenn wir einmal Strukturpolitik betreiben sollen, die diesen Namen wirklich verdient.

Darüber hinaus wird man in Österreich Untersuchungen der internationalen Standortverschiebungen mit spezieller Berücksichtigung unserer Produktionszweige in Angriff nehmen müssen. Diese sind kompliziert und aufwendig. Das Institut für Weltwirtschaft in Kiel, das sich hauptsächlich mit diesen Fragen beschäftigt, hat mehr als dreimal so viele Mitarbeiter wie das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung, das auch eine ganze Reihe anderer Schwerpunkte zu betreuen hat.

Mit der Entwicklung der Industriestrukturen haben die Differenzierung der Produktionsprogramme und die Spezialisierung national und international stark zugenommen. Solange einige wenige Produktionszweige mit verhältnismäßig homogenem Produktionsprogramm die Basis der Industriestruktur bildeten, entschieden die Preise weniger Rohstoffe, die Energie- und Transportkosten sowie die verwendete Technologie über Standort und Umfang der Produktion. Auf diese Weise konnte 1949/50 der Versuch riskiert werden, ein Investitionsprogramm für die österreichische Wirtschaft vornehmlich am grünen Tisch zu entwerfen.

Anders liegen die Dinge bei einer Volkswirtschaft, die hochentwickelte Spezialitäten für den Weltmarkt mit relativ geringem Rohstoff- und Energieaufwand, dafür aber mit viel Forschung und Entwicklung produziert und über ein effizientes Vertriebssystem verkaufen muß. Preisrelationen sind hier bei weitem nicht der einzige und nicht einmal der wichtigste Indikator der Wettbewerbsfähigkeit. Das technologische Niveau ist auf der anderen Seite nicht direkt meßbar.

Diese Bemerkungen sollten den Nutzen von Strukturanalysen keineswegs leugnen. Sie sollten nur aufzeigen, daß eine moderne, arbeitsteilige, hochtechnisierte Wirtschaft mit Milchmädchenrechnungen nicht mehr zu durchschauen ist. Vermehrte Anstrengungen werden notwendig sein, um Aufschlüsse über strukturelle Schwächen und Stärken zu erhalten.

Schwachstellen unseres Wirtschaftssystems: die öffentlichen Finanzen

Prof. Dkfm. Dr. Egon Matzner
Vorstand des Instituts für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik
Technische Universität Wien

Problem und Aufgabe

Ich möchte heute eine Betrachtung über die gegenwärtigen und, wie ich überzeugt bin, auch zukünftigen Probleme der öffentlichen Finanzen anstellen, die von den meisten unter Ihnen wahrscheinlich nicht (noch nicht) geteilt wird. Entgegen der Ankündigung wird wenig über ökonometrische Methoden die Rede sein. Ich bin mit Professor Machlup der Auffassung, daß die Ökonometrie im wesentlichen eine Methode der Wirtschaftsgeschichte ist. Auf die weitere Zukunft angewandt kann sie uns zumeist bestätigen, was uns auch Adam Riese und der Hausverstand eröffnen, nämlich daß es so wie bisher nicht ewig weitergehen kann, weil wir ansonsten in einigen Jahrzehnten eine 100%ige Staatsquote hätten oder sämtliche Beschäftigte im öffentlichen Dienst tätig sein würden oder die Budgets für Verkehrsbauten oder für Gesundheit das gesamte Budget in Anspruch nehmen würden. Da jedoch anzunehmen ist, daß Österreich einmal volluntertunnelt und vollasphaltiert sein

wird, ist dem eine natürliche Grenze gesetzt. Die Kenntnis der wirtschaftlichen und politischen Zusammenhänge läßt vermuten, daß schon zuvor sich einiges ändern dürfte.

Ich möchte vor allem die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Zusammenhänge analysieren. Ich weiß mich dabei mit Joseph Schumpeter eins, in dessen noch heute lesenswertem Aufsatz „Die Krise des Steuerstaates" es heißt: „Die Finanzen sind . . . einer der besten Angriffspunkte der Untersuchung des sozialen Getriebes, besonders . . . des politischen."

Von Adam Smith zu v. Neumann und Morgenstern

In diesem Jahr begeht ein revolutionäres Buch, nämlich Adam Smith' „Wohlstand der Nationen" sein 200jähriges Jubiläum. In diesem Buch, einem Klassiker der Weltliteratur, der seit 200 Jahren die Grundlage der Marktwirtschaft bildet, werden wesentliche (Organisations-)Grundsätze des Wirtschaftens von Nationen niedergelegt, die — wenn auch in modifizierter Form — auch heute noch das Denken und die Sicht der Wirklichkeit von vielen Menschen beeinflussen. Adam Smith' wichtigste Botschaften lauten: Eigennutz und Selbstinteresse, Arbeitsteilung und freie Konkurrenz sichern ein größtes Maß an Wohlstand, Gerechtigkeit und damit sozialer Harmonie. Die „unsichtbare Hand" in Form des Wettbewerbes am Markt liefert eine spontane Ordnung, die — um mit den Worten eines radikalen zeitgenössischen Vertreters des Smithschen Gedankens, nämlich Friedrich A. v. Hayek, zu sprechen — jeder durch zentrale Eingriffe und Planung entworfenen (konstruierten) Ordnung überlegen ist. In dieser spontanen Ordnung eigennützig handelnder Menschen soll sich der Staat auf vier Aufgaben und dazugehörige Ausgaben beschränken: 1. die Verteidigung des Landes, 2. die Sicherung der Gerechtigkeit, 3. die öffentlichen Dienste und Einrichtungen, die der Wirtschaft und der Erziehung des Menschen förderlich sind, und 4. die

Sicherung der Ausgaben, die der Würde des Souveräns angemessen sind. Im Kampf gegen den überwuchernden feudalen Staat wurde dieser durchaus modernen Dimensionen gerecht werdende Aufgaben-Katalog auf die Formel reduziert: Jene Regierung ist die beste, die am wenigsten regiert.

Es ist wichtig, sich die Frage zu stellen, ob heute noch die Voraussetzungen gegeben sind, unter denen die von Smith und Hayek erwartete spontane Ordnung sich einstellen kann. Ich gehöre zu denjenigen, die meinen, daß die Voraussetzungen dazu niemals bestanden haben, und das bedeutet keineswegs eine Geringschätzung der großen welthistorischen Leistung, die mit der von Smith gegen die vielfachen feudalistisch-etatistischen Einschränkungen gerichteten liberalen Wirtschaftsverfassung verbunden ist. Kein geringerer als Karl Marx hat dies schon im Kommunistischen Manifest hervorgehoben, in dem es an einer Stelle heißt: „Erst die Bourgeoisie hat bewiesen, was die Tätigkeit des Menschen zustande bringen kann . . . Die Bourgeoisie hat in ihrer mehr als hundertjährigen Klassenherrschaft massenhaftere und kolossalere Produktionskräfte geschaffen als alle Generationen zusammen."

Ich möchte jedoch heute die These begründen, 1. warum die spontane Ordnung des Marktes unter den modernen Voraussetzungen *nicht* allgemeine Wohlfahrt, Gerechtigkeit und soziale Harmonie zum Ergebnis haben *kann,* und 2. daß diese Kluft zwischen theoretischem Anspruch und praktischem Ergebnis mit den vielfältigen Aufgaben zusammenhängt, deren finanziellem Ausdruck wir heute da und dort als einer drohenden „Finanzkrise des Staates" begegnen.

Schlüsselpunkt für den Nachweis meiner These sind eine allgemein anerkannte und eine allgemein unterschätzte Erscheinung. Zuerst zu der allgemein anerkannten:

1. Die ersten anderthalb Jahrhunderte marktwirtschaftlicher Entwicklung waren durch ein hohes Maß an Wettbewerb gekennzeichnet. Viele kleine und mittlere Unternehmungen standen miteinander in Konkurrenz. Im Gegensatz dazu

dominiert heute eine kleinere Zahl Monopolisten oder Oligopolisten die Märkte. Während früher die Entscheidungen einer Firma einen geringen Einfluß auf Wohl und Wehe aller anderen hatten, ist heute das Gegenteil der Fall: die Entscheidungen jedes Großen sind von größter Bedeutung für die anderen Marktteilnehmer.

2. Dazu kommt noch ein in seiner vollen Bedeutung weniger bekannter Einfluß, der mit der Chemisierung, Technisierung, vor allem bei zunehmender Geschwindigkeit des technischen Fortschritts, und Urbanisierung unserer industrialisierten Welt zusammenhängt. Es gibt heute kaum eine Tätigkeit — und sei sie noch so klein —, die von den Menschen nicht durch technische Einrichtungen gestützt durchgeführt wird. Damit jedoch kommt es zu Auswirkungen, die, vor allem im dichtbesiedelten Gebiet, — und dabei müssen wir die Urbanisierung als Voraussetzung und als Folge der Industrialisierung begreifen — Dritte angenehm oder unangenehm berühren. Jeder von uns ist täglich Produzent und Empfänger solcher Maßnahmen, vom Autolärm über den Hausbau bis zum Haarspray.

Es läßt sich nun zeigen, daß die „Verfolgung des Eigennutzes", d. h. die „effiziente Entscheidung des Produzenten oder des Konsumenten" in allen jenen Fällen, in denen die eigene Entscheidung von den Entscheidungen anderer zentral abhängt, die Tendenz zum schlechteren zeigt.

Während bei Adam Smith diese gegenseitige Abhängigkeit individueller Entscheidungen keine Rolle spielt, werden sie in der neoklassischen Theorie als Randerscheinungen unter dem Terminus „externe Effekte" abgehandelt. Hayek, der allemal noch mehr zu sagen hat als die Neoklassik, verniedlicht ihre Bedeutung als „Nachbarschaftseffekte". Ich vertrete die These, daß die wechselseitigen Einflüsse individueller Entscheidungen so zentral für das Verständnis von Wirtschaft, Gesellschaft und Staat sind, daß es irreführend ist, sie als „extern" zu bezeichnen.

Je weiter und umfassender das Smithsche Prinzip der Arbeitsteilung und des Individualkalküls angewendet wird, je stärker der Einfluß von Technisierung, Chemisierung und Urbanisierung ist, desto gefährlicher können die Fehlschlüsse werden, die aus einem euphemistischen Bild der Realität gezogen werden können. Es ist deshalb an der Zeit, diese wechselseitigen Einflüsse als *endogene Effekte* individueller Entscheidungsverhältnisse aufzufassen und die damit verbundenen Konsequenzen zu erkennen. Dies setzt jedoch einen fundamentalen Modellwechsel voraus: Anstelle von *Adam Smith'* Modell der sich aus individualisierten Entscheidungsverhältnissen ergebenden spontanen Ordnung — die sterile Neoklassik würde von einer Tendenz zu Gleichgewicht und Wohlfahrtsoptimum sprechen — hat meiner Einschätzung nach die Theorie strategischer Spiele zu treten, die vor knapp 50 Jahren in Wien von *John von Neumann* und *Oskar Morgenstern* entwickelt worden ist.

Die Theorie endogener Effekte: Das Gefangenen-Dilemma

Das in der „Spieltheorie" als „Gefangenen-Dilemma" bekannte Modell ist meiner Auffassung nach am besten geeignet, den heute vorherrschenden Typus individualisierter Entscheidungen abzubilden, der — wie gesagt — durch zwei Merkmale gekennzeichnet ist:

1. die Abhängigkeit vom Handeln Dritter und
2. die Unsicherheit über das Handeln der Dritten.

In einer solchen Situation führt eine rationale (effiziente) Entscheidung zu einem Ergebnis, in dem sowohl der Einzelne als auch die Gesamtheit schlechter dran ist als in dem Modell von Smith' Marktwirtschaft.

Ich möchte Ihnen nun die Entscheidungssituation an Hand des Gefangenen-Dilemma darstellen:

Zwei Verdächtige werden gefangen genommen und in getrennten Zellen festgehalten. Der Sheriff ist sich sicher, daß sie gemeinsam einen Einbruch begangen haben, aber hat keine ausreichenden Beweise. Er erklärt jedem Gefangenen, daß beide zwei Möglichkeiten mit unterschiedlichen Konsequenzen haben: zu gestehen oder zu leugnen. Leugnen beide, so wird er sie wegen eines geringen Vergehens anklagen, auf das *ein Jahr* Arrest steht. Wenn sie beide gestehen, wird er Anklage erheben und für die Anwendung der Mindeststrafe für Einbruch, nämlich 3 Jahre, eintreten. Wenn jedoch einer gesteht und der andere leugnet, so erhält der Geständige drei Monate und der Leugnende die Höchststrafe von 6 Jahren. Es ist nun klar, daß immer dann, wenn die Gefangenen nicht Informationen austauschen können und deshalb *unsicher* sind über das, was der andere macht, die rationale Entscheidung im Geständnis liegt. Beide erhalten dann je drei Jahre aufgebrummt. Das beste individuelle Ergebnis, das bei beiderseitigem Leugnen und einjähriger Haft zustande kommt, könnte nur bei einer irrationalen Entscheidung erreicht werden, die mit dem Risiko einer 6jährigen Verurteilung verbunden ist.

Ich bin im Rahmen einer anderen Arbeit dabei, eine Typologie jener Fälle zu entwickeln, die bei vorherrschendem Individualkalkül der „Prisoner's Dilemma Situation" entspricht. Ich begnüge mich heute mit vier typischen Situationen.

FALL 1: INVESTITIONSENTSCHEIDUNGEN IM KONJUNKTURVERLAUF

In der Hochkonjunktur ist es zweifellos gesamtgesellschaftlich wünschenswert, angesichts von Knappheit an Arbeitskräften und Produktionskapazitäten Investitionspläne zurückzustellen. Eine Unternehmung kann jedoch bei guten Gewinnerwartungen und bei Unsicherheit über die Investitionsentscheidung ihrer Konkurrenten auf die Investition nicht verzichten. Die Durchführung der Investition, und das ist die

allgemeine Entscheidungssituation in der Hochkonjunktur, führt jedoch zu weiterer Anspannung und verschärft das gesamtgesellschaftliche Ungleichgewicht.

FALL 2: INTERNATIONALE WÄHRUNGSPOLITIK

Eine Stabilisierung der internationalen Währungsverhältnisse setzt eine stabilitätskonforme nationale Wirtschaftspolitik voraus. Da der Beitrag der nationalen Politik, insbesondere von Kleinstaaten, nur marginal ist und über die Stabilitätskonformität der anderen Staaten Unsicherheit besteht, ist es für jeden Einzelnen in der Regel rational, mit dem Ausbleiben eines positiven Auslandsbeitrages zu rechnen, und deshalb selbst nach einem Kalkül vorzugehen, das im Inland belohnt wird. Das bedeutet dann Nachrang für Preisstabilisierung mit der Konsequenz einer weiteren Anhebung des internationalen Preisanstieges. Eine ähnliche Kausalkette gilt auch für die Deflationspolitik mit Arbeitslosigkeit.

FALL 3: TECHNOLOGIE-KONKURRENZ ZWISCHEN STAATEN

Alle Industrieländer stehen vor der Entscheidung, den Schritt zur Nuklearenergie zu machen oder zu unterlassen. In allen Ländern gibt es eine zunehmende Kritik an der offiziellen Politik; das zeigte sich deutlich in den USA und in Schweden. Dennoch kann kaum ein Land, das sein nationales Kalkül in einer durch internationale Konkurrenz geprägten Umwelt zu machen hat, sich dem Ausbau der Atomenergie entziehen. Jedes entscheidet unter einer doppelten Unsicherheit: jener, die die kommenden Generationen betrifft und die kaum ernst genommen wird; und jener, die sich auf die Ausbaupläne der anderen bezieht. Bei Unsicherheit ist es „rational" auszubauen, weil es katastrophal wäre, ohne entsprechende Energiebasis dazustehen, wenn die anderen Konkurrenten sich für die Atomenergie entschieden hätten. Dies gilt vor allem aus der Sicht

der 50- bis 70jährigen, die diese Entscheidungen heute fällen und die die Folgen einer atomaren Gesellschaft für unsere Lebensform nicht mehr treffen wird.

FALL 4: NACHBARSCHAFTLICHE TECHNOLOGIE-KONKURRENZ

Zum Abschluß bringe ich eine Illustration von Prisoner's Dilemma, die sich in Wien abspielt und die sehr aufschlußreich ist.

In der Kärntner Straße werden, wie in allen Städten, immer mehr Klimaanlagen eingerichtet. Eine Klimaanlage ist ein Apparat, der viel Energie (Wärme) verbraucht, um Energie (Wärme) aus dem zu kühlenden Raum in die Umwelt zu transportieren. Das Ergebnis ist ein gekühlter Innenraum und ein aufgewärmter Außenraum. Je mehr solcher Apparate installiert sind, desto mehr steigt die Außentemperatur, aber auch die Innentemperatur jener Geschäfte, die nicht gekühlt werden. Das Ergebnis ist, daß jeder zusätzliche Apparat die Tendenz verschärft, daß die noch nicht gekühlten Räume auch gekühlt werden müssen. Diese Situation liegt in der Kärntner Straße angeblich bereits vor. Die Information habe ich nicht von einem Spieltheoretiker, sondern von einem Klimaanlagen-Verkäufer bekommen. Auch hier haben wir den Nachweis dafür, daß individuelle Entscheidungsverhältnisse gesellschaftlich nicht zum Optimum führen, wenn endogene Effekte vorliegen.

Gesellschaftliche Folgen und mögliche Gegenmaßnahmen

Die Konsequenzen, die sich aus dem Modell von Prisoner's Dilemma ableiten lassen, wurden in der Praxis auch vielfach bereits gezogen. Deshalb haben wir ja auch einen sehr bedeutenden gesellschaftlichen Fortschritt erreicht. Drei Klassen von Entscheidungen können die Tendenz zum schlechteren aufhalten:

INTERVENTIONSTYPUS 1:

Zentrale Eingriffe in Form von a) Vorschriften, Normen, Befehlen und b) staatlichen Förderungs- und Besteuerungsmaßnahmen. Prisoner's Dilemma begründet die *Notwendigkeit* staatlicher Interventionen *und* die *Zunahme* staatlicher Interventionen bei wachsender Bedeutung der *endogenen* Effekte.

INTERVENTIONSTYPUS 2:

Dezentrale Abstimmung zwischen bisher individuell Entscheidenden. Dazu gehören Informationsaustausch ebenso wie Fusion oder die Übereinkunft über faires Verhalten, also einen stillschweigend oder bewußt herbeigeführten Wertkonsens.

INTERVENTIONSTYPUS 3:

Mischformen von Kooperationen zwischen zentralen Eingriffen und dezentralen Abstimmungen. Mir scheint, daß das in vielem problematische und deshalb verbesserungsbedürftige System der „Sozialpartnerschaft" im Kern ein großes soziales Experimentieren mit einem Entscheidungsmuster darstellt, das, angesichts einer zunehmenden Verflechtung von Entscheidungen wert ist, weiterentwickelt zu werden. Mir scheint darin eine breite Palette von Möglichkeiten zu liegen, die die Entstehung von Staatsaufgaben manchmal vermeiden, zumeist jedoch weniger ausgabenintensiv erfüllen hilft.

Zur drohenden „Finanzkrise des Staates"

Damit bin ich endlich bei den gegenwärtigen Anspannungen, die die Staatsfinanzen aller marktwirtschaftlichen Länder kennzeichnen, unabhängig von der jeweiligen Zusammensetzung der Regierung, wenngleich der wirtschaftspolitische Rekord, ausgedrückt in Arbeitslosen- und Preissteigerungsrate, unterschiedlich ist. Allgemein läßt sich sagen, daß bisher eher die Tendenz vorherrschte, den Folgen von Prisoner's Dilemma ausgabenintensiv zu begegnen. Also:

- Anstatt den Konjunkturverlauf durch Verstetigung der Investitionen durch Eingriffe in die individuellen Investitionsentscheidungen zu glätten, werden Ausgabenprogramme, Steuersenkungen, Investitionsprämien bevorzugt.
- Anstatt den individuellen Gebrauch der Kraftfahrzeuge zu regeln, werden die Straßen über die Budgets finanziert ausgebaut, eine im Ballungsgebiet oft kontraintuitive Politik.
- Anstatt Energiequellen und Umwelt durch Verbote für unbegrenzte individuelle Nutzung von Klimaanlagen zu schonen, wird der Energieausbau zu Lasten gesellschaftlicher Ressourcen und öffentlicher Budgets weiter betrieben.
- Anstatt durch entsprechende Wohnformen und angemessene zeitliche Organisation gesellschaftlichen Lebens die Betreuung von Kindern, Kranken und Alten gesellschaftlich möglich zu machen, wird bisher die ausgabenintensive Übertragung an öffentliche Einrichtungen forciert.

Ich möchte nun die Ursachen der drohenden Finanzkrise des Staates etwas systematisieren:

QUELLE 1: ENDOGENE EFFEKTE

Die ausgabenintensive Lösung der *alten* und *neuen* Probleme, die aus *endogenen Effekten* erwachsen, ist für mich die *erste Quelle* der finanziellen Anspannung öffentlicher Finanzen.

QUELLE 2: TERTIÄRER KOSTENDRUCK

In der Öffentlichkeit wird oft die steigende Zahl der öffentlich Bediensteten und die „Personalkostenexplosion" kritisiert. Dabei wird übersehen, daß ein Gutteil dieses Phänomens eine bei der gegenwärtigen Gesellschaftsform unvermeidbare Folge des Umstandes ist, daß die Arbeitsproduktivität im Marktsektor stärker steigt als im öffentlichen Dienst. Das liegt wiederum darin begründet, daß in der primären und sekundären Produktion Arbeitskräfte durch Maschinen leichter er-

setzbar sind als im öffentlichen Sektor, wo vor allem personengebundene Leistungen angeboten werden, von der Tätigkeit des Richters, des Lehrers bis zur Krankenschwester, um vom ominösen „unproduktiven Beamten" des gängigen Klischees einmal zu schweigen. Nun richten sich aber die Einkommens- und die Arbeitszeitentwicklung nach dem produktiven Sektor. Das heißt aber, daß immer dann, wenn die Arbeitsproduktivität im privaten Sektor stärker steigt, selbst ein gleichbleibendes Leistungsangebot nur mit einer höheren Steuerbelastung erreicht werden kann. Eine konstante, reale Staatsquote bedeutet somit eine nominell steigende Steuerbelastungsquote. Eine konstante, nominelle Staatsquote geht zu Lasten der anderen Ausgaben des Staates. Eine solche Entwicklung konnte Alois Oberhauser (Universität Freiburg) in einem Gutachten für die Bundesrepublik Deutschland nachweisen. Auch in Österreich gab es bis 1973 eine ähnliche Tendenz, die sich für die kommenden Jahre wieder nachdrücklich bemerkbar machen wird, und zwar aus einem einfachen Grund: Felix Butschek hat in einer aktuellen Prognose für die Zeit 1977 bis 1980 einen Rückgang der gesamtwirtschaftlichen wöchentlichen Arbeitszeit von 40 auf 37 Stunden für wahrscheinlich gehalten. Zu heutigen Preisen kostet eine Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit um 1 Stunde den Bund etwa 1 Milliarde Schilling, davon etwa 900 Millionen Schilling für 9.000 neue Bedienstete und den Rest für Überstundenentgelte. Drei Stunden kosten demnach 27.000 neue Beamte oder 3 Milliarden Schilling. Auch wenn ich es für unwahrscheinlich halte, daß das Leistungsangebot quantitativ und qualitativ gehalten wird, können Sie aus diesen Zahlen die Dynamik des Problems ersehen.

QUELLE 3: „ÖFFENTLICHE VERGEUDUNG"

Dahinter verbergen sich eine Reihe von ernsten Problemen, die auch dann nicht verniedlicht werden dürfen, wenn man — wie ich — nicht der Auffassung ist, daß sich hinter der luxuriösen Ausstattung von privaten Vorstandsetagen oder den privat genutzten Firmenautos von Prokuristen eine höhere gesell-

schaftliche Effizienz verbirgt als bei ähnlichen im öffentlichen Sektor beanstandeten Tatbeständen.

Zunächst ist festzuhalten, daß alle Ausgaben für Käufe vom privaten Sektor, gleichgültig ob sie vernünftig sind oder sinnlos, Beschäftigung und Profite im Marktsektor sichern.

Davon zu unterscheiden sind jedoch Ausgaben, die für Güter ausgegeben werden, die durchaus sinnvollen Zwecken zugeführt werden könnten, ohne Beschäftigungsprobleme zu schaffen. Das gilt für Beamte, deren Arbeitsgebiet funktionslos geworden ist, ebenso wie für Professoren, die private Gutachten machen und ihre Aufgabe durch Lehraufträge an Personen abdecken, die ihrerseits ihre Arbeit „delegieren" können. Das gilt auch für Verkehrsbauten oder Krankenhäuser, die schlecht geplant sind.

Konsequenzen eines steigenden Staatsanteiles

Es ist gewiß, daß sich die zweite Form der öffentlichen Vergeudung reduzieren läßt, wodurch eine gewisse Entlastung des Staatsanteiles erreicht wird. Es ist aber ebenso gewiß, daß die tieferliegenden Quellen eines steigenden Staatsanteiles, nämlich die *endogenen Effekte* und der *tertiäre Kostendruck* eine anhaltende Entlastung *nicht* ermöglichen. Eine steigende Steuerbelastungsquote, die übrigens auch eine Folge einer zunehmenden Staatsverschuldung vor allem bei Wachstumsverlangsamung ist, bedeutet jedoch immer einen Druck auf die Lohn- und/oder die Gewinnquote. Beide sind äußerst sensible Größen; ihre Sensibilität wurde durch Glistrup in Dänemark unter Beweis gestellt, sie wird vermutlich auch bei den Wahlen in Schweden im Herbst 1976 eine Rolle spielen. Gewichtige Anzeichen deuten darauf hin, daß die öffentlichen Aufgaben und ihre Finanzierung zu einem Hauptkampfplatz gesellschaftspolitischer Auseinandersetzungen werden. Argumente, wie jene von der „Pocket-money Society", übersehen dabei, daß viele Probleme durch die gegenwärtige Form der gesellschaftlichen Organisation bedingt sind.

Vorschläge zur Therapie

LÖSUNG 1: ERHÖHUNG DER STEUERBELASTUNG UND/ODER DER STAATSSCHULD

Jedenfalls scheint es mir außerordentlich wahrscheinlich, daß die bisherige Hauptlösung, nämlich die Steuererhöhung, bald an ihre politische Grenze stoßen wird. Alle Vorschläge auf verstärkte Einführung und Erhöhung von Gebühren erscheinen mir als nur beschränkt gangbar. Vor allem sind alle öffentlichen Tarife und Gebühren politisch ähnlich sensibel wie die Steuern. Dazu trägt auch ökonomisches Unwissen (oder Demagogie) bei, die angesichts eines tertiären Kostendruckes etwa den Staat als Preistreiber diffamieren und diesem gleichzeitig die niedrigere Preissteigerung bei Industriewaren als besonderes Wohlverhalten gegenüberstellen. Das Argument für höhere Benützungsgebühren, insbesondere bei fixkostenintensiven Infrastruktureinrichtungen, übersieht überdies, was schon seit 100 Jahren unter Nationalökonomen unumstritten ist, nämlich daß Finanzierungsabgänge auch volkswirtschaftlich sinnvoll sein können. Ich verweise auf die Arbeiten von Cournot, Dupuit und Wicksell.

LÖSUNG 2: QUALITÄTS- UND QUANTITÄTSVERSCHLECHTERUNG

Darin sehe ich eine wichtige Variante, die auch bisher schon zu beobachten ist. So gibt es in den Spitälern bereits jetzt an Wochenenden nur mehr einen Notdienst und darüber hinaus keine Therapie. Mit weiterschreitender Arbeitszeitverkürzung wird die therapielose Zeit wahrscheinlich den halben Freitag und halben Montag miteinschließen. Daß dies zu wachsender Unzufriedenheit führen dürfte, ist sehr wahrscheinlich. Denn zweifellos ist dies lediglich eine Scheinlösung.

LÖSUNG 3: REPRIVATISIERUNG ÖFFENTLICHER AUFGABEN

Danach soll der Markt zum Teil wieder leisten, was bisher vom öffentlichen Sektor angeboten wurde. Diesem generellen Vorschlag ist zwar eine große Zustimmung, insbesondere von Management-Clubs, gewiß. Wenn meine Analyse endogener Effekte individuell effizienter Entscheidungen sowie des tertiären Kostendruckes stimmt, dann sollte man darauf keine allzugroßen Hoffnungen verschwenden. Warum sind denn in der ganzen Welt so viele Theater oder Kammermusik-Ensembles aus dem Markt gedrängt worden? Warum sind die verbliebenen Ensembles nahezu überall auf öffentliche Subventionen angewiesen? Eine mangelhafte Verwaltung hat sicher auf die Höhe der Stützung, nicht jedoch auf deren Notwendigkeit einen Einfluß. Und damit ist nur mehr eine sicherlich segensreiche finanzielle Entlastung auf Zeit möglich. Letztlich stellt sich die rein politische Frage: Wollen wir eine bestimmte Leistung am Leben erhalten? Oder soll sie die reicher werdende Gesellschaft absterben lassen, wie sie es mit so vielen anderen nicht mechanisierbaren Leistungen gemacht hat, für die heute industrielle Surrogate angeboten werden?

LÖSUNG 4: NEUORGANISATION ÖFFENTLICHER AUFGABEN

Ich gehe bei der von mir bevorzugten Lösung von der spieltheoretischen Analyse mit Hilfe des Prisoner's Dilemma aus. Wie ich zu zeigen versucht habe, werden bisher die ausgabenintensiven Lösungen bevorzugt. Wie ich meine, geschieht dies nicht zufällig, sondern systematisch deshalb, weil sie die individualisierten Entscheidungsverhältnisse unberührt lassen, die seit dem Siegeszug der bürgerlichen Revolution gesellschaftliches Sein und individuelles Bewußtsein beherrschen. Deshalb ist es zutreffend, von einer Hegemonie bürgerlicher Werte zu sprechen, die für Bürgertum und Arbeiterbewegung heute gleicherweise gilt. Diese ausgabenintensiven Lösungen werden in Hinkunft immer mehr an Grenzen stoßen. Die ausgabenver-

ursachenden Entscheidungsverhältnisse bleiben jedoch weiterhin wirksam. Wenn man mit Joseph A. Schumpeter die Auffassung teilt, daß die drohende Finanzkrise des Steuerstaates nicht eine Krise der Finanzen ist, sondern eine Krise der bestehenden Formen, gesellschaftliche Aufgaben zu erfüllen, dann liegt der bevorzugte Lösungstypus auf der Hand: nämlich eben diese Organisationsformen zu verändern. Das heißt konkret: Anstelle rein individueller Entscheidungen sollten mehr abgestimmte Entscheidungen treten. Um Verschwörungen gegen das Allgemeininteresse oder das Entstehen von unerwünschten Ungleichheiten zu verhindern, sollten zentrale Stellen in Kooperation mit den dezentralen Vereinbarungen eine Mindestversorgung und, wenn notwendig, auch Maximalstandards garantieren.

Dieses Konzept nennen wir gesellschaftliche Selbstorganisation öffentlicher Aufgaben, die in Kooperation von bisher individuell Entscheidenden mit den bisher ausschließlich zuständigen öffentlichen Stellen besorgt werden kann.

Es gibt heute bereits einige Ansätze, die in dieser Richtung interpretiert werden und die in verschiedenen Ländern beobachtet werden können. Dazu gehört der Bereich des Verkehrs, wo sich als öffentlich garantierte Zwischenform zu individueller und öffentlicher Versorgung der Paratransit herauszubilden beginnt. In den personalintensiven Bereichen der Betreuung von Kindern, Kranken und Alten beginnen sich neue Formen der gesellschaftlichen Aufgabenverteilung zu entwickeln, die bei Aufrechterhaltung professioneller Standards weniger Gewicht auf bürokratische und ausgabenintensive Versorgung und mehr Gewicht auf Selbstorganisation legen.

Die drohende „Finanzkrise des Staates" verursacht durch die individuellen Entscheidungsverhältnisse, die die Bereiche Verkehr, Gesundheit, Erziehung, Kinder- und Altenbetreuung, Umwelt, Kultur und Verwaltung zu „Fässern ohne Boden" machen, bietet nicht nur, wie New York zeigt, die Gefahr eines darwinistischen „Rette sich wer kann", in der die Schwachen, denen zu helfen ethische Pflicht ist, im Stich gelassen werden.

Die drohende „Finanzkrise des Staates" bietet auch eine große Chance: Erstens eine Organisation gesellschaftlichen Lebens zu versuchen, in der kooperative statt individuelle Entscheidungsverhältnisse öffentliche Aufgaben weniger ausgabenintensiv werden lassen. Und zweitens: Eine Organisation gesellschaftlichen Lebens zu entfalten, die den Individuen und Haushalten zumindest partiell eine selbstorganisierte Übernahme öffentlicher Aufgaben in Kooperation mit der öffentlichen Verwaltung ermöglicht.

Mir ist es heute in erster Linie darum gegangen, Ihnen die Notwendigkeit für diesen Weg nicht ohne Wirklichkeitssinn, wie ich hoffe, zu begründen. Daraus folgt, wie ich weiters hoffe, mit einigem Möglichkeitssinn der Vorschlag zur teilweisen Selbstorganisation öffentlicher Aufgaben. Wenn mir mein Anliegen geglückt ist, dann sollte der zu bevorzugende Weg nicht, wie ich letztlich hoffe, als eine weltfremde, romantische Idee, sondern als eine in der gesellschaftlichen Wirklichkeit begründete Möglichkeit erkennbar sein.

Strukturprobleme der öffentlichen Finanzen

Dkfm. Dr. Hannes Androsch

Bundesminister für Finanzen

Das Kamingespräch mit Finanzminister Dr. Hannes Androsch beschränkte sich aus zeitlichen Gründen auf die Beantwortung von Fragen der Tagungsteilnehmer. Die folgende Zusammenfassung von *Dkfm. E. Kapfer* enthält eine Darstellung seiner wichtigsten Aussagen.

Die *Budgetpolitik der siebziger Jahre* ist durch drei Phasen gekennzeichnet. In der ersten Phase, der Hochkonjunkturperiode von 1970 bis 1974, war die Haushaltspolitik des Bundes restriktiv, der Anteil der Budgetausgaben am Bruttonationalprodukt ging zurück. In der anschließenden Rezessionsphase wurde das Budget ganz bewußt und mit beträchtlichem Erfolg mit Hilfe kreditfinanzierter Investitionsausgaben zur Arbeitsplatzsicherung eingesetzt. In der 1977 beginnenden dritten Phase der Budgetpolitik ist — unter der Voraussetzung eines anhaltenden Konjunkturaufschwunges — das Erbe der Rezession zu bewältigen. Es sind Maßnahmen zur Vergrößerung des Finanzierungsspielraumes des Budgets für künftige Konjunkturrückschläge einzuleiten. Es wäre aber nicht nur politisch unmöglich sondern auch ökonomisch falsch, den Kurs der Budgetpolitik nach der Rezessionsphase sofort so total zu verändern, daß das Nettodefizit, also die Neuverschuldung des Bundes, 1977 auf Null oder zumindest die Hälfte des bisherigen

Umfanges zurückgeschraubt wird. Ein erster Schritt zur Reduzierung der Neuverschuldung muß aber gesetzt werden. Auf mittlere Sicht soll der Kreditbedarf der öffentlichen Hand durch Einschränkung des Zuwachses der Ausgaben und Stärkung der Einnahmen verringert werden.

Das Problem liegt nun darin, daß es vom Budget her leichter ist, eine Rezession zu bekämpfen, in der sich die automatischen Stabilisatoren — etwa im Sozialbereich — viel rascher auswirken, als umgekehrt in der Erholungsphase auf das Bremsen umzuschalten, das weitaus längere Zeiträume erfordert. Bei den Einnahmen wirkt die Rezession beispielsweise durch geringere Eingänge aus den Ertragssteuern nach und bestimmte Ausgaben können nicht so rasch eingeschränkt werden. Die konjunkturpolitischen Erfordernisse werden überdies von strukturellen Einflüssen überlagert, wie zum Beispiel der starken Zunahme der Pensionszahlungen an die Landwirtschaft seit 1971. Ca. 80% dieser Pensionen sind aus dem Budget zu bestreiten.

Auf die Möglichkeit des *Sparens* und der *Einsparungen im öffentlichen Bereich* angesprochen, antwortete der Finanzminister, daß zwischen beiden Begriffen streng zu unterscheiden ist. Der Grundsatz der Sparsamkeit und Effizienz ist für den öffentlichen Bereich in der Verfassung vorgeschrieben; seine Einhaltung wird vom Rechnungshof überwacht. Was nun die Einsparungen im Sinne einer Reduktion oder Änderung von Leistungen des öffentlichen Bereichs betrifft, sind solche infolge der geänderten Einkommensverhältnisse möglich geworden. Zu derartigen Leistungen gehören zum Beispiel die Milchpreisstützung, die Sparförderung und die Wohnbauförderung. Im letztgenannten Bereich ist man in den letzten Jahren viel stärker auf eine Subjektförderung übergegangen.

Bei anderen Leistungen stellt sich das Problem, daß ihre Finanzierung immer größere Beträge erfordert. Das betrifft zum Beispiel die Bundesbahn, die Post und die Spitäler. Bei den Spitälern zieht der technische, wissenschaftliche und medizinische Fortschritt auch bei effizientestem Einsatz überdurch-

schnittlich steigende Kosten nach sich. Die Investitionen im Spitalsbereich bewirken im Gegensatz zur Industrie keinen Rationalisierungseffekt, etwa im Besoldungsbereich, sondern ganz im Gegenteil rasch steigende Personalkosten, weil man für die Spezialgeräte nicht nur zusätzliches sondern auch hoch qualifiziertes Personal braucht. Es liegen Schätzungen vor, wonach die Spitalskosten in den nächsten Jahren jährlich um 20% ansteigen werden. Die sich öffnende Schere zwischen den rasch wachsenden Ausgaben und den nachhinkenden Einnahmen kann nur durch die Erschließung zusätzlicher Einnahmequellen geschlossen werden. Ein Weg hiezu wäre, die Leistungs-Kosten-Relation deutlicher herzustellen, so daß bei Inanspruchnahme einer Leistung ein größerer Teil der Kosten von den Nutznießern direkt getragen wird. Soziale Probleme könnten durch soziale Differenzierung der Gebühren und Tarife, wie zum Beispiel bei der bestehenden Telefongrundgebührenbefreiung für bestimmte Personengruppen, gelöst werden. Korrekturen wären auch durch direkte Transfers möglich.

Der *öffentliche Anteil am Bruttonationalprodukt* wird in der postindustriellen Gesellschaft aber noch aus einem weiteren Grund ansteigen. Bei einer Wachstumsverlangsamung kann die Nachfrage nach Arbeitskräften im nichtöffentlichen Bereich so zurückgehen, daß nur eine verstärkte öffentliche Investitionstätigkeit ein hohes Beschäftigungsniveau gewährleistet. Eine demokratische Gesellschaft kann nur dann bestehen, wenn sie imstande ist, die *Vollbeschäftigung* zu sichern. Ansonsten würde sie zusammenbrechen. Dafür gibt es ja in der allerjüngsten Geschichte genügend Beispiele.

Es stellt sich nun die Frage, ob es sinnvoller ist, die zusätzlichen Ausgaben auf dem direkten Finanzierungsweg über Steuern, Gebühren und Tarife oder dem Kreditweg zu beschaffen. Hier wäre aus verteilungspolitischen Gründen dem direkten Finanzierungsweg nach einem sozial differenzierten Äquivalenzprinzip der Vorzug zu geben. Ein mäßiges Ansteigen der *Steuerbelastungsquote* wird die Folge sein; ihre Erhöhung

darf aber nicht so weit gehen, daß sich die Staatsbürger von der Regierung abwenden, wie zum Beispiel die Wahlerfolge einiger Außenseiterparteien in den skandinavischen Staaten gezeigt haben.

Abweichend von vielen politischen Klischees wurde die Erfahrung gemacht, daß in der Politik die *Wahrheit* eine sehr wirkungsvolle Waffe ist, und die Öffentlichkeit für notwendige Maßnahmen mehr Verständnis aufbringt als gelegentlich angenommen wird. Ein Beispiel dafür ist die Erhöhung der Mehrwertsteuer. Es hat wesentlich mehr Mühe gekostet die Zustimmung für Gratisschulbücher und Geburtenbeihilfe zu finden, als für diese Steuererhöhung.

Bei der Finanzierung eines größeren Teils der Staatsausgaben auf dem Kreditweg ist zu beachten, welche verteilungspolitischen Konsequenzen die Verzinsung der Staatsschuld nach sich zieht, weil Zinsempfänger und Steuerzahler kein identischer Personenkreis sind. Darüber hinaus ist bei der *öffentlichen Kreditaufnahme* die nichtöffentliche Kreditnachfrage und die Geldkapitalbildung zu berücksichtigen. Derzeit besteht keine Konkurrenzsituation zwischen der Finanzierung der Wirtschaft und des Staates. Auch für die mittlere Zukunft ist eine solche Konkurrenzsituation unwahrscheinlich, da ein Investitionsstoß der Industrie, wie er 1970 bis 1974 verzeichnet wurde, für die nächsten Jahre nicht erwartet wird.

Die Verwundbarkeit des Systems der sozialen Sicherheit

Hofrat Dr. Alois Dragaschnig

Generaldirektor des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger

Sozialversicherung: Gesund, aber nicht unbegrenzt belastbar

Aus den folgenden fünf möglichen Bereichen könnten heute für den gesunden Weiterbestand der Sozialversicherung Gefahren erwachsen.

1. GEFAHRENBEREICH: DIE VOLKSWIRTSCHAFT

Die Sozialversicherung ist auf das engste mit der Volkswirtschaft verbunden: Hohe Beschäftigtenzahlen haben hohe Versichertenstände, hohe Arbeitseinkommen haben hohe Beitragsgrundlagen zur Folge. Rezessionserscheinungen werden postwendend in der Sozialversicherung registriert. Ein Rückgang der Beschäftigtenzahl führt zur Verringerung der Beitragseinnahmen und zu vorzeitiger Inanspruchnahme der Alterspension. Umgekehrt führt aber die Sorge um den Arbeitsplatz zur Verringerung der Krankenstände.

Die Sozialversicherung macht zwar das Auf und Ab der Volkswirtschaft mit, so wenig aber für die Volkswirtschaft ein Entwicklungsstand Null vorstellbar ist, so wenig ist ein solcher Leistungsstand für unsere Sozialversicherung denkbar.

Ergebnis: Die unmittelbare Abhängigkeit der Sozialversicherung von der Volkswirtschaft ist für die Sozialversicherung kein Zeichen ihrer Verwundbarkeit, sondern ein Beweis ihrer Krisenfestigkeit und damit — dank des in ihr praktizierten Umlageverfahrens — das Geheimnis ihrer Überlegenheit gegenüber allen Versorgungsmaßnahmen im privaten Bereich.

2. *GEFAHRENBEREICH: DIE DEMOGRAPHISCHE ENTWICKLUNG*

Von besonderem Interesse für die zukünftige Leistungsfähigkeit der Sozialversicherung im Rahmen der Volkswirtschaft ist die zahlenmäßige Entwicklung der erwerbsfähigen Bevölkerung: Die hohen Geburtenraten Anfang der sechziger Jahre bringen ein Ansteigen der Zahl der Erwerbstätigen bis zum Jahre 1990 mit sich. Dagegen wird die Zahl der Personen im Alter von 60 Jahren und darüber, die als potentielle Pensionsempfänger zu betrachten sind, zurückgehen.

Wenn man als „Quote der Altersbelastung" die Zahl der Personen ab dem 60. Lebensjahr auf tausend Personen bezeichnet, ist diese Belastungsquote bis 1975 angestiegen, von 1975 bis 1980 wird sie — gemäß einer Untersuchung des beim Hauptverband eingerichteten Forschungsinstitutes für Soziale Sicherheit — stark rückläufig sein und dann bis 1990 relativ konstant bleiben. Die folgende Übersicht veranschaulicht dies:

Jahr	Belastungsquote
1971	360
1975	371
1980	320
1985	319
1990	319
2000	322

Aus der Sicht der Sozialversicherung ist für die nächsten 30 bis 35 Jahre die demographische Entwicklung Österreichs als positiv zu beurteilen.

Ergebnis: Soferne keine außerordentlichen Veränderungen eintreten, wird die von der arbeitenden Generation zu tragende Last zur Aufbringung des Lebensunterhaltes für die aus dem Arbeitsprozeß ausgeschiedene Generation relativ leichter werden.

3. GEFAHRENBEREICH: DIE INFLATION

Die Inflation birgt in der Versicherungswirtschaft eher Gefahren für den Versicherten als für den Versicherungsträger in sich: Je größer der zeitliche Abstand ist, der zwischen der Bezahlung der Versicherungsprämie einerseits und dem Anfall einer aus dieser Prämie erwachsenden Versicherungsleistung andererseits liegt, desto größer ist die Gefahr, daß der Versicherte für gute Schilling schlechtere Schilling erhält.

Auch die österreichische Sozialversicherung hat sich darauf eingestellt, daß die Zeiten eines stabilen Geldwertes offensichtlich sobald nicht wiederkommen werden. Für die seit 1965 gesetzlich geregelte jährliche Anpassung der Pensionen ist nicht die Verteuerung der Lebenshaltung das Anpassungskriterium, sondern die Lohn- und Gehaltsentwicklung. Damit wird sichergestellt, daß die ältere Generation am realen Einkommenzuwachs der arbeitenden Generation Anteil hat.

Ergebnis: Der Kaufkraftverlust der Währung stellt für das System der österreichischen Sozialversicherung keine potentielle unmittelbare Gefährdung dar, und zwar weder für ihre Finanzierung, noch für den Wert ihrer Leistung.

4. GEFAHRENBEREICH: DIE ENTWICKLUNG DER MEDIZIN UND DIE STRUKTUR DER GESUNDHEITSDIENSTE

Wenn man das Augenmerk von der Pensionsversicherung der Krankenversicherung zuwendet, muß der Blick unverzüglich sorgenvoller werden. Die Entwicklung der Medizin ist

durch eine Technisierung und Spezialisierung gekennzeichnet, deren Tempo sich beschleunigt. Dies führt zu einem steigenden Investitionsbedarf der Krankenanstalten, was wieder progressiv steigende Betriebskosten zur Folge hat.

Im Gegensatz zu den Investitionen in Wirtschaftsbetrieben, wo damit eine Reduktion der laufenden Betriebskosten verbunden ist, führen die Investitionen im Bereich der Krankenanstalten infolge des vermehrten Personalbedarfs zu einer erheblichen Verteuerung. Derzeit entfallen bereits 70 bis 75% der gesamten Betriebskosten der Krankenanstalten auf den Personalaufwand. Solcherart erhöhte sich der Betriebsaufwand aller österreichischen Krankenanstalten zwischen 1973 und 1975 von rund 10 Milliarden auf 15 Milliarden Schilling. Dies entspricht einer Erhöhung von 50% innerhalb von zwei Jahren.

Um der Kostenexplosion Herr zu werden, versuchen die Rechtsträger der Spitäler, die Länder und Gemeinden, den Anteil der Krankenkassen an der Finanzierung der Krankenanstalten überproportional zu erhöhen, was in Anbetracht der schlechten Rechtsposition der Kassen (bei Nichteinigung über den Vertrag erfolgt eine Zwangsschlichtung) in den Verhandlungen mit den Rechtsträgern der Spitäler zu einer bedrohlichen finanziellen Überforderung der sozialen Krankenversicherung führen müßte. Es muß deshalb alles unternommen werden, um einen Ausgleich zwischen dem Bedarf der Länder und Gemeinden zur Erhaltung der Spitäler einerseits und der begrenzten Leistungsfähigkeit der Krankenkassen anderseits zu finden. Eine Lösung dieses Finanzierungsproblems im Wege höherer Beiträge der Versicherten wäre in höchstem Maße unsozial.

Die Krankenversicherung ist darüber hinaus noch anderen spürbaren Belastungsfaktoren ausgesetzt, wie etwa dem sich ständig ändernden Gesundheitsbewußtsein der Bevölkerung. Dieses drückt sich zwar nicht in einer Abkehr von einer fast selbstzerstörerischen Lebensweise aus, sondern findet vielmehr im Glauben an die „Wunder" der Medizin vor allem im Medikamentenkonsum seinen deutlichen Niederschlag.

Ergebnis: Die soziale Krankenversicherung ist der verwundbarste Teil des österreichischen Sozialversicherungssystems. Dies vor allem deshalb, weil Tendenzen sichtbar werden, der Krankenversicherung Finanzierungsaufgaben zu übertragen, die bisher den Gebietskörperschaften zukamen.

5. *GEFAHRENBEREICH: DER POLITISCHE WETTBEWERB*

Schon in den letzten 20 Jahren gab es Veränderungen des materiellen Sozialversicherungsrechtes, die nicht immer wirklichem sozialen Bedürfnis und auch nicht immer der folgerichtigen Weiterentwicklung von Grundsätzen entsprachen, sondern nicht selten dem Wunsch nach politischem Augenblickseffekt entsprangen. Dieser Wunsch mag erklärbar und auch verständlich wirken, wenn man die enorme Breitenwirkung fast aller Maßnahmen im Bereich der Sozialversicherung in Betracht zieht.

Viel weniger verständlich wirkt dieser Wunsch allerdings, wenn man weiß, daß der politische Lohn auch für spektakuläre Maßnahmen zumeist ausbleibt. Die politische Willensbildung erfolgt nämlich offensichtlich in einer viel irrationaleren Sphäre als man gemeiniglich annimmt.

In diesem Sinne muß etwa auch der Vorschlag des Gesundheitssprechers einer Partei (Dr. Wiesinger) beurteilt werden, demzufolge die Krankenkassen die vollen Betriebskosten der Krankenanstalten finanzieren und die Gebietskörperschaften nur die Investitionsmittel für Erhaltung und Ausbau der Spitäler aufbringen sollten. Eine derartige Lösung der Spitälerfinanzierung hat nicht nur keine sachliche Begründung, sondern wäre finanziell auch nicht realisierbar. Es handelt sich hier um ein typisches Beispiel einer Forderung, deren Motiv nur im politischen Wettbewerb gelegen sein kann.

Ergebnis: Der politische Wettbewerb ist gewiß eine wichtige Triebfeder für die Weiterentwicklung des Sozialversicherungssystems. Wenn er aber dazu führt, daß er des politischen Augen-

blickseffektes wegen Rechtsveränderungen anstrebt, die den Prinzipien der Sozialversicherung fremd sind und die Riskengemeinschaft der Versicherten überfordern, ist er gefährlich.

Generaldiagnose:

Der Untersuchte ist trotz seines hohen Lebensalters von nahezu 90 Jahren rüstig, robust und lebensfähig. Gegen eine dauernde starke Belastung bestehen keine Bedenken. Lediglich die Achillesferse Krankenversicherung darf nicht mit der Vollfinanzierung der Spitäler zusätzlich belastet werden.

Industrielle Strukturpolitik

Dkfm. Dr. Hans Igler

Präsident der Vereinigung österreichischer Industrieller

Strukturprobleme und Strukturschwächen

Die Periode knapp nach Überwindung einer konjunkturellen Rezession scheint mir ein besonders geeigneter Zeitpunkt zu sein, sich mit Strukturproblemen und Strukturschwächen gerade in der österreichischen Wirtschaft im allgemeinen und in der Industrie im besonderen auseinanderzusetzen. Der Konjunktureinbruch hat — wie alle Rezessionen vorher — die Strukturmängel deutlich ans wirtschaftspolitische Tageslicht gebracht. Eine anhebende Konjunktur, wie wir sie gegenwärtig alle erhoffen, birgt jedoch die tendenzielle Gefahr in sich, daß sie nach und nach die Strukturschwächen wieder verdeckt. Deshalb geht es mir darum, in der ökonomischen Öffentlichkeit so etwas wie ein Bewußtsein für die Strukturschwächen der österreichischen Industrie wachzuhalten.

Das erste strukturelle Problem, mit dem sich die Industriepolitik heute befassen muß, ist die Frage der größer gewordenen Innovationszyklen. Prof. Mensch hat sich sehr ausführlich mit diesem Thema auseinandergesetzt und kommt — generell gesprochen — zu dem Schluß, daß nach klassischen Expansionsphasen der industriellen Entwicklung, die natur-

gemäß jeweils mit einem beachtlichen Innovationsschub verbunden sind, ruhigere Perioden folgen, die manche Kommentatoren heute bereits als „technisch-technologische Innovationslücke" bezeichnen. Nun kann man derzeit sicher nicht von einem Innovationsstillstand sprechen, aber der generelle Wachstumsknick der mittleren siebziger Jahre ist sicherlich auch darauf zurückzuführen, daß die Innovationseuphorie stark nachgelassen hat.

Das zweite Hauptproblem der industriellen Strukturpolitik ist die permanente Erringung und Erhaltung der gesamtökonomischen Wettbewerbsfähigkeit klein- und mittelstaatlicher Volkswirtschaften. Liberalisierungen, Zahlungsunionen, die Konvertibilität der Währungen und viele andere Maßnahmen der Integration haben zu einer bisher nicht gekannten Ausweitung des Welthandels geführt. Diese bedeutet jedoch auch für das einzelne Unternehmen eine bisher nicht gekannte Verschärfung der Wettbewerbssituation; bei der in Staaten wie Österreich vorherrschenden Betriebsgrößenstruktur ein außerordentlich wichtiges Problem.

Eine weitere Grundsatzfrage der Industriepolitik in allen westlichen Industriestaaten ist im Zusammenhang mit der unterschiedlichen Arbeitskostenentwicklung auf den verschiedenen Kontinenten entstanden. Große Teile der Konsumgüterindustrie stehen heute vor der Frage, wo sie die Produktionsstätten für die Serienproduktion ansiedeln sollen. Es entstehen ganze Staatengruppen, die bereits als klassische Länder für arbeitsintensive Produktionen gelten, die man also in sogenannte Billiglohnländer verlegt. In der Folge drängen Billigimporte von Massenwaren zurück auf die Märkte der hochindustrialisierten Industriestaaten, die in ihren Ansprüchen an Qualität und Preiswürdigkeit immer selektiver werden. Daraus ergibt sich für diese klassischen Produzentenländer von billigen Massenartikeln bereits heute die längerfristige Frage, ob die Märkte des Westens auf Dauer gehalten werden können, ob also — auf Dauer gesehen — diese regionale Streuung der Produktion sinnvoll ist.

Ein weiteres wichtiges Thema ist die Entwicklung der Investitionsgüterindustrien in den Entwicklungsländern und in den Oststaaten. Ich erinnere in diesem Zusammenhang an die teilweise sehr hitzig geführten Diskussionen der letzten Wochen, die sich mit der Frage befaßt haben, ob es für den Westen sinnvoll ist, die Industrialisierung der COMECON-Staaten durch die langfristige Finanzierung von gelieferten Industrieanlagen gleichsam zinsbegünstigt zu beschleunigen. Für Österreich stellt sich dieses Problem etwas differenziert dar. Bei uns steht nicht die politische Rücksicht im Vordergrund, sondern die Erwartung seitens unserer östlichen Vertragspartner, daß wir die von den gelieferten Anlagen erzeugten Produkte im intensivierten gegenseitigen Warenaustausch wieder als Importgüter übernehmen werden. Auch hier ergeben sich für unsere Handels-, Zahlungs- und Wettbewerbspolitik strukturelle Fragen, welche stärker im Bewußtsein der Öffentlichkeit, die sich nur allzu gerne an millionenschweren Projekten im Osthandel berauscht, zu verankern wären.

In einem strukturpolitischen Tour d'horizon darf selbstverständlich die Problematik der industriellen Betriebsgrößenstruktur nicht fehlen. Diese wird in Österreich von Klein- und Mittelbetrieben dominiert, was für unsere Produkt- und Absatzpolitik nachhaltige Konsequenzen hat. Die Zukunft gehört zweifelsfrei den hochspezialisierten Mittelindustrien. Eine ganze Reihe von klingenden Namen der österreichischen Exportindustrie, hinter denen oft nicht mehr als insgesamt 500 Mitarbeiter stehen, und die sich dennoch weltweit einen industriellen Ruf schaffen konnten, sind der Beweis dafür. Österreichs Industrie hat aber, was Spezialisierung, Rationalisierung und Produktivität betrifft, im internationalen Vergleich einiges aufzuholen. Wir müssen stärker als bisher in die diversifizierte Finalproduktion eindringen, wir müssen unsere Suche nach innovatorischen Impulsen aus eigenen Laboratorien und Forschungsstätten intensivieren, und wir müssen vor allem die Umsatz : Mitarbeiter-Relationen wesentlich verbessern.

Das „Geheimrezept" der Kooperation

Vielfach wird als Lösungsansatz für alle strukturpolitischen Probleme in der Industrie die Zauberformel „Kooperation" angeboten und herumgereicht. Dazu ein offenes Wort: Kooperation und Zusammenarbeit auf verschiedenen betriebswirtschaftlichen Ebenen kann sehr wohl sinnvoll sein und zur Verbesserung von Wettbewerbsfähigkeit und Ertragslage führen. Man muß sich allerdings hüten, darin ein Allheilmittel etwa in Richtung der „Überwindung" mittelbetrieblicher Industriestrukturen zu sehen.

Vor allem bedeutet Fusionierung nicht gleichzeitig auch Optimierung von Produktivität und Effektivität. Beispiele aus der jüngsten Vergangenheit haben gezeigt, welche Schwierigkeiten bei der Fusion an sich selbständiger Unternehmen mit guter Marktstellung im In- und Ausland auftreten können. Eine zweite Gefahr besteht speziell in Österreich darin, daß industriepolitische Entscheidungen mit dem Schwergewicht auf der *Politik*-Komponente getroffen werden, und daß die betriebswirtschaftlichen Notwendigkeiten ins Hintertreffen geraten.

Diese meine grundsätzliche Sorge betrifft vor allem die Personalpolitik. Es ist völlig klar, daß der Primat der Arbeitsplatzsicherung etwa im Bereich der Fusionierung verstaatlichter Unternehmungen aufrecht erhalten werden muß. Doch eines darf nicht vergessen werden: Diese Entscheidungen sind für Österreich von so großer Tragweite, daß auf Dauer die Grundsätze der Ertragskraft und Rentabilität, der Marktverankerung und längerfristigen Sicherung des Unternehmensbestandes nicht hinter tagespolitischen Entscheidungen zurückstehen dürfen. Es gibt berechtigte regionale Bedenken, Markteinflüsse und Rücksichten seitens bestimmter Gebietskörperschaften. Eine Volkswirtschaft der „unsinkbaren Schiffe" ist allerdings nicht in der Lage, die moderne Herausforderung der gesamteuropäischen Industrieentwicklung anzunehmen und erfolgreich zu bewältigen.

Mehr als uns allen bewußt ist, laufen wir derzeit Gefahr, die Stabilität des Geldwertes langfristig aufzugeben, und gleichzeitig bei der Wettbewerbskraft und Produktivität den Anschluß an die Haupthandelsländer Österreichs, wie etwa die Bundesrepublik Deutschland und die Schweiz, zu verlieren.

In diesem Zusammenhang möchte ich neben sinkenden Eigenkapitalquoten und schleppender Investitionstätigkeit in der Industrie auf ein besonderes Problem der heimischen Industriepolitik im weiteren Sinn aufmerksam machen, das mir persönlich stark am Herzen liegt. Es geht dabei um die sogenannte Frühpragmatisierung in den Wirtschaftsunternehmungen der öffentlichen Hand, die der so oft zitierten und viel verlangten beruflichen Mobilität im Wege steht. Es ist nicht einzusehen, warum heute bereits 25- oder 26jährige Angestellte etwa bei Post und Bahn pragmatisiert werden müssen. Keinesfalls geht es um die Beseitigung wohl erworbener Rechte, aber die Wirtschaftspolitik muß sich darüber im klaren sein, daß auch die Mobilität auf dem Arbeitsmarkt ein sehr wichtiges strukturpolitisches Anliegen gerade auch für die Industrie darstellt.

Entscheidungen beim Entscheidungsträger belassen

Die Fülle der strukturpolitischen Probleme hat dazu geführt, daß die Wirtschaftspolitik im Laufe der Jahre ein Instrumentarium zur Strukturverbesserung aufgebaut hat, das im großen und ganzen sehr effektiv und zielführend arbeitet. Nun ist im Zusammenhang mit der neu geschaffenen Industriekommission sehr viel von weiterführenden Eingriffen in die Entscheidungsautonomie der Unternehmungen die Rede. Die Gefahr besteht gewiß darin, daß betriebswirtschaftliche Entscheidungen — wenn sie auch von gesamtwirtschaftlicher Tragweite sind — von dafür gesetzlich vorgesehenen Entscheidungsgremien in Kommissionen verlagert werden, bei denen nicht die Verantwortung liegen soll und liegen kann.

Hier gilt es, wachsam zu bleiben und die unternehmerische Entscheidungsbefugnis mit allen gebotenen Mitteln zu verteidigen.

Abschließend möchte ich noch darauf hinweisen, daß es neben speziellen strukturverbessernden Maßnahmen in der Industrie, die teilweise nur punktuellen Charakter haben können, auch eine Fülle von Daueraufgaben der industriellen Strukturverbesserung gibt. Dazu zählen u. a. die Verbesserung der Eigenmittel-Finanzierung in unseren Unternehmungen, also etwa die Berücksichtigung der relativ hohen Inflationsraten bei den Bewertungs- und Bilanzierungsbestimmungen, sowie die permanente Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit unserer Unternehmungen, also das besondere Augenmerk der Wirtschaftspolitik auf die Produktionskostenentwicklung. Dieses ceterum censeo der Industriepolitik aus der Sicht eines Industrieverbandes wäre der Basisrahmen für ein Klima, in dem strukturverbessernde Maßnahmen rasch und wirksam zum Tragen kommen könnten.

Die Strukturschwächen liegen als Ergebnis der jüngsten Rezession klar ersichtlich vor uns. Es liegt an den Verantwortlichen, für strukturverbessernde Ansätze Flankenschutz zu bieten, keinesfalls jedoch über den Ausbau eines strukturbeeinflussenden Instrumentariums lenkend in die marktwirtschaftlichen Mechanismen einzugreifen.

Zugegeben, ein schmaler Pfad für eine umsichtige Wirtschaftspolitik, aber ein Weg, der angesichts der allgemeinen Entwicklung in den westlichen Industriestaaten und unter Berücksichtigung der Wirtschaftsentwicklung in den Staatshandelsländern und Planwirtschaften (mit den allseits bekannten „Folgen") ohne Alternative bleibt.

Strukturprobleme des österreichischen Arbeitsmarktes

Dr. Felix Butschek

Mitglied der Leitung des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung

Obwohl nach dem Zweiten Weltkrieg — verglichen mit der Periode davor — die Arbeitsmarktlage stets günstig blieb, muß man doch drei charakteristische Phasen unterscheiden: Die Nachkriegs- und Wiederaufbauphase bis zur Stabilisierungskrise 1952, den „Weg zur Vollbeschäftigung" bis 1961 und die darauf folgende Zeit der Arbeitskräfteknappheit.

Die erste Periode war durch sehr rasches Beschäftigtenwachstum bei mäßiger Arbeitslosigkeit gekennzeichnet. Erst Anfang der fünfziger Jahre entstanden Angebotsüberschüsse, welche durch die Stabilisierungsmaßnahmen noch vergrößert wurden. 1953 erreichte die Rate der Arbeitslosigkeit 8·7%. Mit dem Einsetzen des „österreichischen Wirtschaftswunders" jedoch wurde die Arbeitslosigkeit abgebaut, und 1961 war mit einer Rate von 2·5% praktisch Vollbeschäftigung erreicht worden. Zwar brachten die sechziger Jahre ein verlangsamtes Wirtschaftswachstum mit manchen Problemen, doch zeitigte dieses keine negativen Folgen für den Arbeitsmarkt, vor allem deshalb, weil das Angebot stagnierte. Der Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter an der Gesamtbevölkerung sank, aber auch die Erwerbsquote, nicht zuletzt infolge der Schul- und Sozialpolitik.

Die Arbeitsmarktlage nach dem Zweiten Weltkrieg

Ø im Jahr	Beschäftigte			Arbeitslose[1])			Arbeitslosenrate[2])
	Stand	Veränderung gegen das Vorjahr		Stand	Veränderung gegen das Vorjahr		
		absolut	in %		absolut	in %	
1946	1,760.000[3])			74.000			4'0
1947	1,900.000[3])	+140.000	+8'0	52.700	−21.300	−28'8	2'7
1948	1,926.700	+ 26.700	+1'4	54.500	+ 1.800	+ 3'4	2'8
1949	1,944.700	+ 18.000	+0'9	99.900	+45.400	+83'3	4'9
1950	1,946.900	+ 2.200	+0'1	128.700	+28.800	+28'9	6'2
1951	1,984.300	+ 37.400	+1'9	117.500	−11.200	− 8'7	5'6
1952	1,939.100	− 45.200	−2'3	156.800	+39.300	+33'4	7'5
1953	1,918.900	− 20.200	−1'0	183.500	+26.700	+17'0	8'7
1954	1,975.200	+ 56.300	+2'9	163.100	−20.400	−11'1	7'6
1955	2,074.200	+ 99.000	+5'0	117.900	−45.200	−27'7	5'4
1956	2,137.100	+ 62.900	+3'0	115.100	− 2.800	− 2'3	5'1
1957	2,185.400	+ 48.300	+2'3	107.300	− 7.800	− 6'8	4'7
1958	2,202.800	+ 17.400	+0'8	116.700	+ 9.400	+ 8'8	5'0
1959	2,236.100	+ 33.300	+1'5	104.900	−11.800	−10'1	4'5
1960	2,281.900	+ 45.900	+2'1	79.300	−25.500	−24'4	3'4
1961	2,322.200	+ 40.300	+1'8	60.500	−18.800	−23'7	2'5
1962	2,340.400	+ 18.200	+0'8	61.700	+ 1.200	+ 1'9	2'6
1963	2,342.100	+ 1.700	+0'1	67.600	+ 6.000	+ 9'7	2'8
1964	2,363.800	+ 21.700	+0'9	62.800	− 4.800	− 7'1	2'6
1965	2,381.500	+ 17.700	+0'7	61.500	− 1.300	− 2'1	2'5
1966	2,386.600	+ 5.200	+0'2	56.400	− 5.100	− 8'3	2'3
1967	2,359.600	− 27.100	−1'1	58.700	+ 2.300	+ 4'0	2'4
1968	2,339.300	− 20.200	−0'9	62.300	+ 3.500	+ 6'0	2'6
1969	2,357.700	+ 18.300	+0'8	55.700	− 6.500	−10'5	2'3
1970	2,389.200	+ 31.500	+1'3	45.400	−10.400	−18'6	1'9
1971	2,454.900	+ 65.700	+2'7	37.000	− 8.400	−18'5	1'5
1972	2,512.700	+ 57.900	+2'4	33.200	− 3.700	−10'1	1'3
1973	2,608.300	+ 95.600	+3'8	31.300	− 1.900	− 5'7	1'2
1974	2,656.900	+ 48.600	+1'9	36.100	+ 4.700	+15'1	1'3
1975	2,656.400	− 500	−0'0	55.500	+19.400	+53'8	2'0

[1]) Vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung bereinigte Reihe. — [2]) Arbeitslose in Prozent des Arbeitskräfteangebotes (Beschäftigte und Arbeitslose). — [3]) Schätzung.

Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und Bundesministerium für soziale Verwaltung

Im Gegenteil, das Angebot reichte nicht aus, um die — relativ bescheidene — Nachfragesteigerung zu decken, so daß sich die Arbeitsmarktverwaltung veranlaßt sah, ihre bisher eher restriktive Wanderungspolitik zu revidieren und ausländische Arbeitskräfte in stärkerem Maße zuzulassen.

Dadurch wurde das Arbeitskräfteangebot elastisch, so daß der rasche und intensive Aufschwung ab 1969 voll auf den Arbeitsmarkt durchschlug und Beschäftigtenzuwächse in der Größenordnung von rund 60.000 zwischen 1970 und 1974 bewirkte. Im letzten Jahr sank die Arbeitslosenrate auf 1·3%.

Seit Anfang der siebziger Jahre beginnt sich allerdings die Angebotssituation in Österreich zu ändern.[1]) Die Zahl der aktiven Jahrgänge wird nunmehr expandieren und selbst wenn man annimmt, daß der steigende Schulbesuch die Erwerbsquoten drückt, wird das Angebot an Unselbständigen jährlich in der Größenordnung von mehr als 30.000 steigen. Unterstellt man weitere Arbeitszeitverkürzungen (zusätzliche Urlaubswoche, Bildungsurlaub), so läßt sich sagen, daß ein jährliches durchschnittliches Wirtschaftswachstum von 3% bis 4% erforderlich ist, um das zusätzliche Angebot aufzusaugen. Diese Wachstumsrate wurde in der Vergangenheit zumeist erheblich übertroffen, wie auch der effektive Beschäftigtenzuwachs über den Größen lag, die für die Angebotszunahme prognostiziert worden sind. Die Frage nach der Beschäftigung des zusätzlichen Angebots konnte überhaupt nur auf Grund des Wirtschaftsrückschlages 1974/75 sowie als Folge der pessimistischen Grundstimmung in allen westlichen Industriestaaten gestellt werden.

Tatsächlich sind einigermaßen seriöse Prognosen über die mittel- bis langfristige Wirtschaftsentwicklung kaum möglich. Sicherlich lassen sich einige Argumente für verlangsamtes Wirtschaftswachstum ins Treffen führen (allerdings nicht die

---

[1]) Erwerbstätige in Österreich 1961 bis 1981, Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, 10/1974, und „Der österreichische Arbeitsmarkt 1975 bis 1985", 4/1975.

allgemein erörterten wie Rohstoffknappheit, Umweltproblematik, Verlangsamung des technischen Fortschritts und Nachfragesättigung), ebenso solche für ein weiterhin kräftiges Wirtschaftswachstum. Jedenfalls ist zu bedenken, daß in der Vergangenheit die ökonomische Expansion häufig durch die Arbeitskräfteknappheit gebremst wurde. Manche Ökonomen (N. Kaldor, C. P. Kindleberger) sind der Meinung, daß ein wachsendes Arbeitskräftepotential seinerseits das Wirtschaftswachstum (auch je Erwerbstätigen) steigert.

Entwicklung des Angebotszuwachses an unselbständigen inländischen Arbeitskräften 1975 bis 1985

	Angebotszuwachs	
	absolut	in %
1975/76	+ 30.100	+ 1·2
1976/77	+ 33.600	+ 1·3
1977/78	+ 37.200	+ 1·4
1978/79	+ 33.100	+ 1·2
1979/80	+ 30.800	+ 1·1
1980/81	+ 42.300	+ 1·5
1981/82	+ 44.200	+ 1·6
1982/83	+ 43.700	+ 1·5
1983/84	+ 39.900	+ 1·4
1984/85	+ 32.200	+ 1·1

Quelle: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Freilich ist auch eine Wachstumsverlangsamung, vor allem außenwirtschaftlicher Gründe wegen, nicht auszuschließen. Für diesen Fall stehen der Wirtschaftspolitik gewisse Möglichkeiten der Angebotsreduktion offen: Dazu gehören in erster Linie Arbeitszeitverkürzungen, die freilich wie Lohnerhöhungen wirken, wenn sie bei vollem Lohnausgleich realisiert werden. Auch ist zu bedenken, daß bei einer länger andauernden Wachstumsschwäche die Unternehmungen die Verringe-

rung des Arbeitsvolumens vermutlich ersatzlos hinnehmen würden. Weiters wäre eine Verlängerung der Schulzeit denkbar, ebenso wie eine Senkung des Pensionsalters. Erstere wäre allerdings kurzfristig nur beschränkt wirksam (Jugendliche werden als Lehrlinge noch nicht voll eingesetzt) und letztere ist sozial äußerst problematisch.

Sieht man von einer weiteren Reduktion des Gastarbeiterstandes ab und einer — ebenfalls beschränkt wirksamen — Ausweitung der Teilzeitarbeit, dann läßt sich sagen, daß sich das Arbeitsvolumen wohl reduzieren läßt, aber das Ausmaß dieser Reduktion beschränkt ist und die Wirksamkeit der Instrumente in langen Stagnationsphasen vermutlich abnimmt. Die Wirtschaftspolitik sollte daher — soweit dies die außenwirtschaftliche Entwicklung zuläßt — das Keynes'sche Instrumentarium einsetzen und expansiv vorgehen.

In Zukunft werden sich auf dem österreichischen Arbeitsmarkt auch strukturelle Probleme stellen. Im nächsten Jahrzehnt wird es — wie in der Vergangenheit — zu beträchtlichen Umschichtungen der Berufsstruktur kommen. Auf der einen Seite steht eine wachsende Nachfrage vor allem nach technischen Berufen, nach Gesundheits-, Lehr- und Kulturberufen, aber auch nach Büro-, Handels- und Dienstleistungsberufen, auf der anderen Seite eine rückläufige Nachfrage nach land- und forstwirtschaftlichen sowie nach Produktionsberufen. Da jedoch voraussichtlich das Angebot in den beiden letzteren Sparten stärker steigen wird als die Nachfrage, dürfte es zu beträchtlichen Umschichtungen der Erwerbstätigen kommen.[1]) Derartige Umschichtungen sollten bei Einsatz des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums keine besonderen Probleme aufwerfen. Nur im Akademikerbereich könnten Schwierigkeiten entstehen.

Unter dem in den sechziger Jahren aufgekommenen Schlagwort „Bildungsexplosion" waren mehrere Begriffe sub-

---

[1]) E. Walterskirchen, Berufsstruktur 1951 bis 1981, Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, 2/1976.

sumiert worden. Zunächst die von der „Bildungsökonomie" analysierte Bedeutung der Arbeitskräftequalifikation für das Wirtschaftswachstum. Weiters soziale Vorstellungen über den gleichen Zugang aller Bevölkerungsschichten zum Hochschulstudium und letztlich der „Bildungsansatz", der das allgemeine Recht auf — akademische — Bildung, ohne Rücksicht auf die Arbeitsmarktnachfrage statuierte.

Dieses Zielbündel führte in allen westlichen Industriestaaten zu energischen Maßnahmen auf dem Unterrichtssektor, wodurch in relativ kurzer Zeit die Zahl der Akademiker etwas erhöht werden konnte, andererseits scheint es aber, daß viele Nachfrageprognosen überhöht gewesen sind. Jedenfalls zeichnen sich — zumindest in manchen Sparten — gewisse Angebotsüberschüsse ab, und es scheint, als ob sich die Situation in Zukunft noch verschärfen wird.

Es wäre angesichts dieser Entwicklungstendenzen zu fragen, ob man die angestrebten politischen Ziele nicht mit anderen Mitteln und Instrumenten verwirklichen könnte. Etwa durch selektive Studienförderung, weiters durch Aufhebung der scharfen Trennung vom Mittel- und Hochschulstudium. Die Schaffung von Übergängen zwischen berufsbildenden Mittelschulen und Hochschulen (z. B. eine Beamtenakademie) hätte günstige ökonomische und soziale Effekte. Es ist vorstellbar, daß der Zustrom aus Kreisen der Arbeiter und kleineren Angestellten zu derartigen Ausbildungsstätten stärker wäre, auf der anderen Seite fiele für viele Akademikerkinder der soziale Druck fort, aus Statusgründen ein Hochschulstudium klassischer Art absolvieren zu müssen.

Schließlich ließe sich auch das „allgemeine Recht auf Bildung" problemlos dadurch verwirklichen, daß man Bildungs- und Berufsstudium trennt. Letzteres sollte jedem Bürger kostenlos garantiert und mit einem akademischen Grad abgeschlossen werden. Dadurch würde akademische Bildung vermittelt, ohne daß der Student auf eine bestimmte Berufslaufbahn fixiert ist.

Kommt nach dem Ölschock der weltweite Ernährungsschock, und was kann Österreich dagegen tun?

Dr. Hans Korbl

Stellvertretender Generalsekretär der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs

Mit dem Übergang vom dritten ins letzte Viertel unseres Jahrhunderts scheint sich auf dem Gebiet der Welternährung ein grundlegender Wandel zu vollziehen. Noch vor dem Zweiten Weltkrieg waren mit Ausnahme von Westeuropa sämtliche geographische Regionen Nettoüberschußgebiete. Heute sieht das völlig anders aus. In Asien ist eine bedeutende Versorgungslücke entstanden. Der Zuschußbedarf dieses Kontinents, der zum größten Teil von 3 Ländern (Japan, China und Indien) aufgenommen wird, beträgt annähernd 50 Mio t Getreide pro Jahr. Auch Afrika, Lateinamerika und Osteuropa — und hier besonders die Sowjetunion — haben sich zu Zuschußgebieten entwickelt. In Westeuropa, das schon vor dem Zweiten Weltkrieg als Zuschußgebiet bekannt war, ist der Getreideimport weiterhin mit einer Menge von 20 bis 30 Mio t pro Jahr konstant.

Hauptursache dieser Entwicklung ist der alarmierende Anstieg der Weltbevölkerung. Schon Thomas Robert Malthus hatte vor 150 Jahren erkannt, daß die arithmetische (lineare) Progression der Nahrungsmittelvermehrung mit der in geometrischer Progression (exponentiell) wachsenden Bevölkerung nicht Schritt halten könne. Er verlangte schon damals eine entsprechende Geburtenbeschränkung. Heute stehen wir im steil aufsteigenden Ast einer nach geometrischen Werten wachsenden Kurve, die uns das Wachstum der Weltbevölkerung als größtes Problem der Menschheit drohend erscheinen läßt.

In den 175 Jahren von 1650 bis 1825 war der Anstieg der Weltbevölkerung recht harmlos (Wachstumsrate 0·4%). Es erfolgte ein Zuwachs von 1/2 Mrd auf 1 Mrd Menschen.

Wachstum der Weltbevölkerung

1825—1925	(100 Jahre)	von	1	Mrd	auf	2	Mrd Menschen
1925—1955	(30 Jahre)	von	2	Mrd	auf	3	Mrd Menschen
1955—1975	(20 Jahre)	von	3	Mrd	auf	4	Mrd Menschen
1975—2000	(25 Jahre)	von	4	Mrd	auf	7	Mrd Menschen
2000—2030	(30 Jahre)	von	7	Mrd	auf	14	Mrd Menschen

Aus der Verdoppelungszeit kann man errechnen, daß die Wachstumsrate (in Prozenten jährlich) von 0·4% auf 0·7%, dann auf 1·4% (1925—1975) und schließlich auf 2·1% (seit 1970 steht dieser Prozentsatz fest und wird den weiteren Prognosen zugrunde gelegt) angestiegen ist.

Die Wachstumsraten sind nach Nationen natürlich sehr unterschiedlich. In den Industrieländern sind die jährlichen Zuwachsraten im Durchschnitt etwa 1% (Bevölkerungsverdoppelung in 70 Jahren). Vielfach schwankt das Wachstum um Null, daß heißt, die Bevölkerungszahl hält sich stabil. Auf eine Familie kommen im Durchschnitt zwei Kinder.

In den Entwicklungsländern ist der Durchschnitt der Zuwachsrate der Bevölkerung knapp 3% (Bevölkerungsverdoppelung in etwa 25 Jahren). Der Weltdurchschnitt war 1970 2·1%, was bedeutet, daß bei gleicher Wachstumsrate die Weltbevölkerung sich alle 33 Jahre verdoppeln müßte.

Von 1951 bis 1966 konnte die Welterzeugung an Nahrungsmitteln vor allem durch die Intensivierung des Anbaus auf schon vorhandenem Kulturland um 34% gesteigert werden. Die Maschinenkosten erhöhten sich dabei um 63%, die Düngerkosten um 150% und die Kosten der Pflanzenschutzmittel um 300%. Die nächste Intensivierungsstufe scheiterte an den unerschwinglichen Kosten, aber auch an Mißernten durch Wetterkatastrophen. 1972 war gegenüber dem Vorjahr die Weltagrarproduktion um 1% sowie die Pro-Kopf-Erzeugung an Nahrungsgütern um 3% geringer. Die Bevölkerungszahl stieg um 2% (75 Mio Menschen); und ein Beispiel für Wetterkatastrophen: 1972 wurden mit 297 Mio t Reis um 3·9% weniger erzeugt als 1971.

Es konnte festgestellt werden, daß die großen, kühn angelegten Projekte zur Verbesserung der Nahrungsversorgung äußerst riskant und kostenaufwendig sind und sehr oft nicht den gewünschten Erfolg bringen.

Diese Entwicklung hat zur Folge, daß die Welt in eine beängstigende Versorgungsabhängigkeit vor allem vom nordamerikanischen Kontinent gerät. Die Getreideexporte aus Nordamerika haben sich in den vergangenen 5 Jahren verdoppelt — daran zeigt sich schon, wie groß die weltweite Versorgungslücke geworden ist. 1970 wurden 48 Mio t von Kanada und den USA exportiert. 1975 waren es fast 100 Mio t. Das würde ausreichen, um die 600 Mio Inder zu ernähren.

Die Ursachen für die wachsende Abhängigkeit von den Nahrungsmittellieferungen Nordamerikas sind vielfältig. Die Wirkung ist jedoch immer gleich. Der Druck auf die nordamerikanische Lieferkapazität nimmt stetig zu. So kommt es, daß Nordamerika praktisch über eine Monopolstellung verfügt, wenn es um Getreidelieferungen geht. In einer Zeit chronischer

Nahrungsmittelknappheit ist es an Nordamerika, zu entscheiden, wer wieviel bekommt und zu welchen Bedingungen.

Die Getreidereserven, die 1961 noch für 105 Tage, 1972 für 69 Tage ausreichten, sind 1973 auf 55 sowie 1974 und 1975 auf 33 Tage gefallen.

Neben der Getreideversorgung ist heute die Versorgung der Weltbevölkerung mit Eiweiß zum zweiten, vielleicht noch bedeutenderen Problem geworden. In der Tagesration ist das Eiweiß unersetzbar. Es ist für das Wachstum und für den Ersatz der ständig neu zu bildenden Körperzellen unbedingt lebensnotwendig. Neben der Produktion von tierischem Eiweiß gewinnt die Produktion von pflanzlichem Eiweiß immer größere Bedeutung. Und hier ist es vor allem die Sojabohne, deren Eiweiß in seiner Aminosäure-Zusammensetzung so hochwertig ist, daß es zu einem hohen Grad tierisches Eiweiß ersetzen kann. Die Weltnachfrage nach Sojabohnen und damit die Produktionssteigerung nehmen ständig stark zu. Der Ausweitung der Sojabohnenproduktion stehen aber die botanischen Besonderheiten dieser Pflanze entgegen. Zur Samenbildung und Reifung braucht sie Wärme und Feuchtigkeit sowie eine lange Vegetationsdauer. Der Anbau der Sojabohne ist daher noch immer auf gewisse nördliche und südliche Breitengrade mit feuchtwarmem Klima fixiert. Auch hier zeichnet sich ein immer stärkeres Monopol der USA ab. Die Produktion in den USA und Brasilien stieg von 32 Mio t im Jahr 1970 auf fast 50 Mio t im Jahr 1975, also um 53·6% in 5 Jahren. An der gesamten Sojabohnenproduktion der Welt haben die USA einen Anteil von 74%, der Ferne Osten von 11%, Brasilien von 10% und die übrige Welt einen solchen von 5%.

Die Weltmächte bemühen sich, die Produktion insbesondere von Getreide und Sojabohnen weiter zu steigern. Vor allem die USA verfolgen eine Politik der Produktionsmaximierung und wollen bis zum Jahr 1985 die Produktion von Weizen und Futtergetreide um 50% und die von Sojabohnen um 33% steigern. In Fachkreisen wird allerdings bezweifelt, ob diese Produktionsziele erreicht werden können, denn

- der größte Teil des wirklich fruchtbaren Landes ist bereits unter dem Pflug,
- die Wasserversorgung wird zunehmend kritischer,
- der zunehmende Bedarf an Fachkräften kann nicht ohne weiteres als gesichert angesehen werden,
- die Bekämpfungsmaßnahmen von Seuchen, Schädlingen und dergleichen könnten ungenügend sein,
- die enorme Steigerung der Produktionskosten (Düngemittel, Energie, Pflanzenschutzmittel, Maschinen) könnte prohibitiv wirken und schließlich
- könnten sich aus dem Bereich der Umweltschutzmaßnahmen neuartige Hindernisse ergeben.

Diese Entwicklungen sind für ein kleines neutrales Land wie Österreich von großer Bedeutung. Österreich muß trachten, bei Grundnahrungsmitteln weitgehend autark zu werden. Langfristige Produktionsplanungen, die Aufrechterhaltung der Produktionsbereitschaft der Bauern, die Aufnahme von Produktionszweigen, bei denen Österreich völlig importabhängig ist (pflanzliche Fette und Öle, Eiweißfuttermittel), die Aufnahme von gezielten Exportproduktionen (Rindfleisch, Molkereiprodukte, Qualitätsweizen, Zucker), die einerseits zur Verbesserung der Zahlungsbilanz dienen und andererseits Kompensationen mit dringend benötigten Rohstoffen ermöglichen, sind Themen, die aus der Tagespolitik eliminiert werden müssen. So wie in anderen neutralen Staaten, wie Schweden und Schweiz, müssen hier gemeinsame, außer Streit gestellte Zielvorstellungen der Regierung, der Opposition und der Sozialpartner vorliegen und dementsprechende Handlungen gesetzt werden.

Strukturprobleme der Bauwirtschaft

Dr. Michaela Dorfwirth

Referentin der wirtschaftspolitischen Abteilung der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft

Wenn von den Strukturproblemen in der Bauwirtschaft die Rede ist, so wird dies in der Diskussion meist zum Anlaß genommen, die Preis- und Kostenentwicklung in der Bauwirtschaft zu kritisieren.

Tatsächlich hat sich der — wenngleich nicht ganz unumstrittene — Wohnbaupreisindex in manchen Phasen der letzten Jahre geradezu rasant entwickelt. Von 1972 bis Ende 1975 stieg dieser Index immerhin von 108·5 auf einen Wert von 162·6.

Parallel zu dieser Entwicklung verliefen die Steigerungsraten des Lohnsektors, der ja der wesentlichste Kostenfaktor, auf jeden Fall im Hochbau, ist. So stiegen etwa die Kollektivvertragslöhne in den Jahren 1972 bis 1975 mit Raten von 15·1%, 10·2%, 13·3% und 18·5%, die Bruttolöhne (Facharbeiter) in den Jahren 1970 bis 1975 um 12·6%, 11·8%, 18·7%, 14·5%, 15·4% und 13·3%. Der Tariflohnindex der Arbeiter in Baugewerbe und Bauindustrie stieg von 1967 bis 1975 von 108·7 auf 260·9 (1966=100). Der Tariflohnindex der Arbeiter im Baunebengewerbe stieg fast genau um den gleichen Wert an.

Mit den Gründen für diese Preis- und Kostensteigerungen hat sich der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen in einer

seiner ersten Studien im Jahr 1966 befaßt und damals umfangreiche Vorschläge für eine „Koordinierung und Stabilisierung in der Bauwirtschaft" ausgearbeitet. Der damaligen Situationsanalyse ist auch heute noch eine weitgehende Aktualität nicht abzusprechen.

In Verfolgung der damaligen Vorschläge des Beirats wurde im Bundesministerium für Bauten und Technik eine Abteilung Baukoordinierung eingerichtet, die seit dem Jahr 1969 jedes Jahr eine Prognose des Bauvolumens für das kommende Jahr erstellt. Diese Koordinierungsfunktion ist aber über die Prognose bisher noch nicht hinausgediehen, d. h. von den öffentlichen Auftraggebern werden diese Daten bestenfalls zur Kenntnis genommen, ohne daß sie jedoch die Vorgangsweise oder das Verhalten der Auftraggeber bestimmen.

Folgt man den Daten des Bundesministeriums für Bauten und Technik über das gesamte Bauvolumen in Österreich, so ist festzustellen, daß sich dieses in den einzelnen Jahren höchst unterschiedlich entwickelt hat. Das nominelle Bauvolumen stieg von 54'548 Mrd S im Jahr 1970 auf 117'279 Mrd S im Jahr 1976 an. In den dazwischenliegenden Jahren war die Entwicklung allerdings höchst unterschiedlich. 1971 stieg das nominelle Bauvolumen gegenüber dem Vorjahr um 18%, 1972 um 23%, 1973 um 25%, 1974 um 12%, 1975 um 5% und 1976 wird das Bauvolumen gegenüber 1975 nominell gleichbleiben. Geringere Schwankungen sind festzustellen, wenn man den Anteil der Bauinvestitionen am Bruttonationalprodukt betrachtet. Dieser Anteil betrug im Jahr 1970 9'2%, 1971 9'7%, 1972 10'8%, 1973 11'0%, 1974 10'9%, 1975 10'3% und wird 1976 voraussichtlich 10'0% betragen. Immerhin zeigt sich auch hier sehr deutlich, daß in einzelnen Jahren einer Überhitzung in der Bauwirtschaft dieser Bereich stärker wuchs als das Bruttonationalprodukt.

In ähnlicher Weise schwanken die Zahlen der Beschäftigten in der Bauwirtschaft, nämlich im Hoch- und Tiefbau, Ausbau- und Bauhilfsgewerbe sowie in der Bauinstallation. 1976 wird dieser Bereich voraussichtlich 223.222 Arbeitskräfte

beschäftigen, was gegenüber den letzten Jahren einen deutlichen Rückgang bedeutet. Der Höchststand wurde im Jahr 1973 mit 270.748 Personen erreicht. Zwischen 1970 und 1973 nahmen die Beschäftigtenzahlen laufend zu, nämlich um 3·7%, 2·1%, 5·1% und 3·8%, während seit 1974 ein immer stärker werdender Rückgang von 0·9%, 4·9% bzw. 1976 voraussichtlich 12% zu verzeichnen ist.

Wie bereits der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen festgestellt hat, verursachen derartige Auftragsschwankungen nach oben und unten zusätzliche Kosten. In der Hochkonjunktur müssen aus anderen Branchen zusätzliche Arbeitskräfte abgeworben werden, die, nachdem sie in der Bauwirtschaft geschult werden, wegen der Konjunkturflaute wieder abwandern und wahrscheinlich später nur zu einem Teil zurückgeholt werden können, so daß hier bereits wieder Ansätze für zukünftige Engpässe geschaffen sind. Ebenso wirken Schwankungen in der Investitionstätigkeit natürlich kostenverteuernd. Gerade hier waren im Zeitraum 1970 bis 1975 ganz beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Jahren zu verzeichnen. In den Jahren 1970 bis 1972 stiegen die Investitionen um 45·2%, 22·4% bzw. 42·1% und gingen dann 1973 bis 1975 um 12·8%, 25·2% und schließlich 35·2% im Jahr 1975 zurück. Es wurden also zweifellos mit hohen Kosten zusätzliche Kapazitäten geschaffen, die nunmehr brachliegen. Daß eine solche Situation auch die Existenz von Betrieben und damit von Arbeitsplätzen gefährdet, geht aus der Übersicht über die Großinsolvenzen in der Bauwirtschaft hervor. Die Schuldensumme der Großinsolvenzen ging noch im Jahr 1972 um 82% zurück, stieg aber bereits 1973 um 475% und 1974 um 88% an und dürfte auch 1975 einen Zuwachs von weit über 200% erreicht haben.

Die Nachfragestruktur ist vor allem durch einen hohen Anteil öffentlicher Auftraggeber oder von der öffentlichen Hand beeinflußter Auftraggeber gekennzeichnet, die entweder von den jeweiligen Budgeteinnahmen oder von unmittelbar für Bauten zweckgebundenen Einnahmen abhängig sind. Analy-

siert man die vom Bundesministerium für Bauten und Technik für das Jahr 1976 festgestellte Struktur der Auftraggeber, so zeigt sich, daß von einem Gesamtbauvolumen von 117'26 Mrd S auf den *Bund* 14'09 Mrd S oder 12%, auf *Wasserbau, Güterwege etc.* 3'95 Mrd S oder 3%, auf die *Bundesländer* ohne Wohnbau 8'03 Mrd S oder 7%, auf die *Gemeinden* ohne Wohnbau 12 Mrd S oder 10'5%, auf die *öffentlichen Betriebe* 3'16 Mrd S oder 2'5%, auf die *E-Wirtschaft* 5'5 Mrd S oder 4'7%, auf den *Wohnbau* 43'03 Mrd S oder 37%, auf *Sozialbauten* 0'94 Mrd S oder knapp 1%, auf die *Industrie* 5'32 Mrd S oder 4%, auf *Gewerbe, Handel, Landwirtschaft, Versicherungen etc.* 16 Mrd S oder 13% und auf *Sonderbauten* 4'8 Mrd S oder 6% entfallen.

Das beinahe schon drückende Übergewicht der öffentlichen Hand ist hier also sehr deutlich zu ersehen; 46% der Nachfrage entfallen somit auf die öffentliche Hand, 37% auf den Wohnbau, der immerhin noch weitgehend von der öffentlichen Hand beeinflußt wird und nur 17% auf eine echt private Nachfrage.

Bei der früher dargestellten Entwicklung des österreichischen Bauvolumens handelt es sich um die Daten für ganz Österreich, die regional wiederum unterschiedlich sein dürften, jedoch nicht erfaßt werden. Möglicherweise sind in einzelnen Bundesländern diese Schwankungen noch stärker ausgeprägt als im Bundesdurchschnitt.

Wenn 46% des gesamten Auftragsvolumens direkt von der öffentlichen Hand abhängig sind, so bedeutet dies, daß diese Aufträge unmittelbar wiederum von der weitgehend konjunkturabhängigen Budgetsituation der Gebietskörperschaften bestimmt werden. Für die geringe konjunkturelle Flexibilität der öffentlichen Haushalte spielt sicher auch die sehr starke Verschuldung der öffentlichen Hand eine Rolle, die es ihr in Phasen einer Konjunkturflaute nicht erlaubt, sich zugunsten verstärkter Bauinvestitionen zusätzlich zu verschulden. Einen regional wichtigen Faktor stellen die Großbauten dar, die sich zur Zeit vor allem in Wien konzentrieren. Wenn ihr Aus-

laufen zeitlich zusammenfällt, könnte dies zu einer beträchtlichen Auftragslücke in diesem Raum führen. Soweit es sich um den Bundesstraßenbau handelt, wird dieser aus zweckgebundenen Einnahmen, nämlich aus dem Bundeszuschlag zur Mineralölsteuer, finanziert.

Ein sehr wichtiger Nachfragefaktor ist schließlich auch der Wohnbau, der weitgehend von der öffentlichen Hand beeinflußt wird. Die überwiegende Zahl der jährlich neu errichteten Wohnungen, man rechnet mit einem Durchschnitt von etwa 30.000 Einheiten jährlich, wird mit Hilfe von Wohnbauförderungsmitteln errichtet. Auch hier sind im Zeitablauf beträchtliche Schwankungen zu verzeichnen. Die Zahl der fertiggestellten Wohnungen entwickelte sich in den letzten Jahren wie folgt: 1968 bis 1974 wurden in den einzelnen Jahren 50.861, 49.131, 44.477, 44.159, 50.373, 44.050, und 50.100 Wohnungen errichtet. Die Vollziehung der Wohnbauförderung 1968 und die Vergabe von Förderungsmitteln im Rahmen der einzelnen Landeswohnbaufonds liegt in der Hand der Bundesländer. Allerdings hat es den Anschein, daß die Länder die Wohnbautätigkeit bisher nicht konjunkturell steuern.

Auch heute ist es noch keineswegs uninteressant, auf die seinerzeitigen Vorschläge des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen zu diesem Thema zurückzugreifen. 1966 hat der Beirat folgende Maßnahmen empfohlen:

1. Ermittlung langfristiger Bauprogramme und deren Koordinierung
   a) auf Bundesebene
      innerhalb der einzelnen Ressorts und zwischen diesen durch einen Koordinierungsausschuß
   b) auf Landesebene
      in Zusammenarbeit mit dem Koordinierungsausschuß auf Landesebene in zeitlicher und örtlicher Hinsicht

2. Zu diesem Zweck Errichtung eines Koordinierungsausschusses beim Bund und gleichartiger Ausschüsse auf

Landesebene. Bei der Koordinierung ist Rücksicht zu nehmen auf:
die finanziellen Möglichkeiten
die Baukapazität
das öffentliche Interesse

3. Darüber hinaus hat der Koordinierungsausschuß folgende Aufgaben:
   a) Berücksichtigung der Koordinierungsergebnisse bei der Aufnahme der einzelnen Bauvorhaben in die Teilhefte des Bundesfinanzgesetzes
   b) Aufnahme der koordinierten Mehrjahresprojekte in diese Teilhefte
   c) Veröffentlichung der gesamten Koordinierungsergebnisse auf breiter Basis

4. Globale Erfassung der privaten Bauvorhaben auf Landesebene

5. Förderung des Winterbaues

6. Ordnung des Vergabewesens
   a) rechtzeitige Erstellung baureifer Projekte unbeschadet ihrer budgetmäßigen Behandlung innerhalb der langfristigen Programme
   b) verbindliche Anwendung der Ö-Norm A 2050 und der sonstigen in Betracht kommenden rechtlichen und technischen Ö-Normen beim Abschluß von Bauverträgen
   c) Verwendung allgemein anerkannter Formblätter bei den Ausschreibungen
   d) angemessene Fristen für Anbotsstellung, Arbeitsvorbereitung und Ausführung
   e) Zulassung von Alternativangeboten mit geänderten Baufristen oder in geänderter Bauweise zum Ausgleich

der Beschäftigungslage und deren Berücksichtigung bei der Wertung der Angebote

f) Bezahlung von Bauleistungen entsprechend dem Baufortschritt

7. Koordinierung der baurechtlichen Vorschriften der Länder

Wie bereits erwähnt, ist es bisher lediglich zu einer jährlichen Prognose des Bauvolumens durch das Bautenministerium gekommen. Dennoch wurde eine Verstetigung des Bauvolumens nicht erreicht, da sich die Auftraggeber, und hier kommen vor allem die öffentlichen Auftraggeber in Frage, an den zur Verfügung stehenden Daten kaum bis gar nicht orientieren. Hinsichtlich einer besseren Koordinierung der Auftragsvergabe ginge es vor allem darum, Nachfragelücken zu vermeiden. Zu diesem Zweck werden 1976 vom Bund 3 Mrd S aus dem Konjunkturausgleichsbudget freigesetzt, die jedoch bei einem Gesamtvolumen von 117 Mrd S die Entwicklung nicht in ausreichendem Umfang beeinflussen können. Daher müßten sich auch die anderen öffentlichen Auftraggeber, vor allem die Länder und Gemeinden, an solchen Konjunkturprogrammen in einer ihnen angemessenen Größenordnung beteiligen. Diese Zusatznachfrage des Bundes betrifft ausschließlich den Bundeshochbau, wobei sich aber die Frage erhebt, ob nicht zusätzliche Bauinvestitionen im Wohnungsbau konjunkturell zweckmäßiger gewesen wären. Der Wohnungsbau hat einen relativ hohen Nachfragemultiplikator von 1·569, der sich, wenn man die Förderungsbedingungen der Wohnbauförderung 1968 mit einbezieht, mindestens verdoppelt.

Die Länder sollten jedenfalls von der ihnen offenstehenden Möglichkeit Gebrauch machen, fünfjährige Wohnbauprogramme zu erstellen, in deren Rahmen auch eine ausgeglichene Entwicklung des Wohnbauvolumens angestrebt werden müßte. Eine gewisse Rationalisierung könnte im Hochbau sicher durch eine Vereinheitlichung der Bauordnungen erreicht werden,

deren unterschiedliche Bestimmungen zur Zeit jedenfalls die Erzeugung von Fertigteilen erschweren.

Für den Bereich des Straßenbaues wurde schon wiederholt der Vorschlag ventiliert, einen eigenen Bundesstraßenfonds zu errichten, da dieser gegenüber einer unmittelbaren Finanzierung des Straßenbaues aus dem Bundesbudget bessere Möglichkeiten hätte, eine Verstetigung der Nachfrageentwicklung zu erzielen. Vor allem könnte ein solcher Fonds relativ leicht bei Bedarf, etwa im Wege von Anleihen, zusätzliche Mittel beschaffen.

Probleme der langfristigen Energieversorgung Österreichs

Dipl.-Ing. Dr. Wilhelm Frank

Sektionschef im Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie

Alle Überlegungen über langfristige Versorgungen gehen von Prognosen aus, die ihrerseits ihren festen Ausgangspunkt von dem zuletzt quantitativ voll erfaßten Zeitabschnitt nehmen. Dieser Ausgangspunkt ist derzeit das Jahr 1974. Für dieses Jahr lautet die Bilanz der österreichischen Energiewirtschaft in Billionen kcal (1 Billion kcal entsprechen rund 100.000 t Erdöl):

	in Billionen kcal
Inlandproduktion an Rohenergie	86
Einfuhr	141
Aufkommen	227
Lageraufbau bei Produzenten	— 1
Ausfuhr	— 6
Im Inland verfügbar	220
Lageraufbau bei Verbrauchern	— 6
Bruttoinlandverbrauch	214

Der Umwandlung zugeführt	— 169
	45
Erzeugung abgeleiteter Produkte	135
Nicht energetisch verwendet	— 5
Netto-Inlandverbrauch	175
Verluste	— 4
Eigenverbrauch der Energiewirtschaft	— 9
Endverbrauch	162
Davon entfällt auf	
die Industrie	62
den Verkehr	39
die Kleinverbraucher	61

Prognose der weiteren Entwicklung

Diesen Ausgangspunkt vorgegeben, stellt sich die Frage nach der weiteren Entwicklung.

Für ungestörte, d. h. von außerökonomischen Ereignissen unberührt bleibende, wirtschaftliche Entwicklungen, die demnach nicht grundlegend von jenen der letzten 20 Jahre abweichen werden, hat das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie ein geschlossenes Prognosemodell erarbeitet.

Mit den Ausgangsdaten der Bilanz für das Jahr 1974 und unter der Annahme einer durchschnittlichen Wachstumsrate des Bruttonationalprodukts von 3·5% bis 1990, als einem von mehreren Prognoseparametern, gelangt das Wirtschaftsforschungsinstitut zu folgender Prognose für die Entwicklung der Anteile der Energieträger am Bruttoinlandverbrauch bzw. der Höhe des gesamten Bruttoinlandverbrauches:

Entwicklung der Anteile der Energieträger am Bruttoinlandverbrauch in %

	Ergebnis 1974	Prognose		
		1980	1985	1990
Steinkohle	13'2	10'4	9'0	8'2
Braunkohle	6'8	5'0	3'5	2'6
Brennholz	2'5	2'1	1'7	1'4
Erdöl	50'1	52'2	47'5	47'4
Naturgas	17'0	15'6	18'9	18'3
Wasserkraft	10'1	10'3	10'1	9'4
Kernenergie	0'0	4'1	9'0	12'3
Abfallstoffe	0'3	0'3	0'3	0'4
Summe in %	100'0	100'0	100'0	100'0
= in Billionen kcal	214	266	325	392

Aus dieser Prognose ergeben sich die folgenden Grundprobleme der österreichischen Energiepolitik, nämlich:

1. Die hohe Abhängigkeit der Energieversorgung von den Importen. Sie stellt das fundamentale Problem der österreichischen Energiepolitik dar. Während 1974 das Gesamtaufkommen an Energie noch zu mehr als einem Drittel aus dem Inland gedeckt werden konnte, sieht das WIFO in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre eine Deckung aus Importen von rund 80% voraus.

2. Die notwendige Sicherung gegen auftretende Versorgungsstörungen.

3. Die Sicherung einer ausreichenden Energieversorgung bei normalen Versorgungsbedingungen durch die Ausbaumaßnahmen der Versorgungsunternehmen:

Bei Behandlung des ersten Problems — das der Importe — wurden folgende Maßnahmen erörtert:

a) Die Verminderung des Gesamtverbrauches an Energie durch Einsparungen und sinnvolle Energieanwendung. Es läßt sich eine Verminderung um etwa 15% erreichen.

b) Die Vergrößerung der Inlandserzeugung aus konventionellen Energiequellen.
Hier sind die Möglichkeiten, was die folgende Aufstellung über die inländischen Vorräte an fossilen Brennstoffen zeigt, gering:

Brennstoffart	sichere (A) u. wahrscheinliche (B) Vorräte	mögliche Vorräte (C)	Summe (A+B+C)	Prospektive Vorräte (D)	Gesamtvorräte (A+B+C+D)
	in Billionen kcal				
Steinkohle ...	7	21	28	42	70
Braunkohle (einschließlich Glanzkohle) ..	507	252	759	556	1.315
Erdöl	250	350	600	350—400	950—1.000
Erdgas	230	26	256	600—670	856—926
Summe	994	649	1.643	1.548—1.668	3.191—3.311

Was die Wasserkraft als erneuerbare Energiequelle betrifft, so sind von dem als technisch-wirtschaftlich ausbaufähigen Regelarbeitsvermögen von 44·1 Mrd kWh derzeit 26·5 Mrd kWh ausgebaut oder im Ausbau, d. s. rund 60·5% der ausbaufähigen Wasserkraft, so daß noch 17·6 Mrd, d. s. rund 39·5%, ausgebaut werden können. Das heißt, bis 1990 wird auch in Österreich der Ausbau der Wasserkräfte weitgehend vollendet sein.

c) Die Erschließung nichtkonventioneller Energiequellen. Hier hat nur Uran eine größere Bedeutung.

Bisher wurden mehrere besonders interessante Indikationen festgestellt. In Forstau bei Schladming wird bereits der erste Uranerzbergbau Österreichs mit der Bezeichnung „Pongau" betrieben. Außer dieser Lagerstätte sind nach den derzeitigen Kenntnissen vor allem die Uranerzvorkommen im Bereich von Mitterberg/Mühlbach am Hochkönig und im Semmeringgebiet besonders erwähnenswert.

Die bisher beim Uranerzbergbau „Pongau" festgestellten Lagerstättenvorräte zum 1. Januar 1975 belaufen sich auf etwa 1.600 t Uranmetall an sicheren, wahrscheinlichen und möglichen Vorräten (A + B + C) sowie auf 1.600 t bis 2.800 t prospektiver Vorräte (D). Um eine Vergleichsgröße zu diesen Mengen zu nennen, sei bemerkt, daß der Bedarf an Uranmetall für das erste österreichische Kernkraftwerk (730 MWe) — unter Ausschluß des Bedarfs für die Erstkernausstattung — rund 120 t/a betragen wird.

In Energieeinheiten — entsprechend der im Reaktor freigesetzten thermischen Energie — bewertet, beträgt der Gehalt der Lagerstätte Forstau, wenn nur der anfängliche Gehalt an U 235 in Rechnung gestellt und eine Verwertung des aus U 238 konvertierten Plutoniums außer acht bleibt, 193 Billionen kcal, bzw. unter Einschluß der prospektiven Vorräte 386 Billionen kcal bis 531 Billionen kcal; wenn eine Konversion des U 238 in spaltbares Pu 239 in Brutreaktoren im Ausmaß von 75% erfolgt, was technisch durchaus möglich ist, wogegen aber andersgeartete Bedenken bestehen, so sind dies rund 20.000 Billionen kcal bzw. 40.000 Billionen kcal bis 55.000 Billionen kcal.

Für die übrigen Lagerstätten liegen derzeit nicht einmal Schätzungen vor, weil über die Ausdehnung der erzführenden Schichten noch zu wenig bekannt ist. Allgemein — unter Einschluß der Lagerstätte Forstau — handelt es sich jedoch um ärmere Erze.

Zusammenfassend ist daher zu sagen, daß auch unter Berücksichtigung von neuen, nicht konventionellen Energiequellen vorerst praktisch keine Aussicht auf eine wesentliche Minderung der Importabhängigkeit in der Energieversorgung besteht.

Diese Feststellung leitet zum zweiten Grundproblem, der Sicherung gegen auftretende Versorgungsstörungen, über. Diese Sicherung kann unter den gegebenen Bedingungen dadurch erfolgen, daß

1. die Importe weitgehendst gestreut werden,
2. möglichst viele und sichere Transportwege nach Österreich vorhanden sind,
3. entsprechende Vorräte an Energieträgern angelegt werden, die zumindest vorübergehende Versorgungsstörungen im Inland nicht fühlbar werden lassen.

Der Streuung der Importe wirkt die Kleinheit des Staatsgebietes und seine Binnenlage entgegen, die auch die Erfüllung der zweiten Forderung, sich an möglichst viele internationale Leitungssysteme anzuschließen, aus ökonomischen und geographischen Gründen außerordentlich erschwert. Umsomehr Bedeutung kommt daher einer entsprechenden Bevorratung zu. Die Erfüllung der Verpflichtung aus dem Übereinkommen über ein internationales Energieprogramm hat uns nun durch das vom Parlament bereits beschlossene Erdölbevorratungs- und Meldegesetz dazu verholfen, daß entsprechende Lager an Erdöl und Erdölprodukten aufgebaut werden.

Das letzte Grundproblem stellt sich derzeit konkret als Investitionsproblem unter labil gewordenen Konjunkturbedingungen dar.

Da die Energiewirtschaft nicht zu einer Bremse eines künftigen Konjunkturaufschwungs werden darf, der wieder mit einem erheblichen Anstieg der Energienachfrage verbunden

sein wird, muß sie es auf sich nehmen, ihren Ausbau weiterhin nach einem langfristigen Trend zu orientieren, der einen Ausgleich zwischen Konjunktur und Krise ergibt. Dies jedenfalls während einer Periode, die der Ausbaudauer für neue Anlagen entspricht. Das heißt, daß in Zeiten einer Nachfrageabschwächung eine erhebliche Überkapazität aufgebaut werden muß, die zwar beachtliche Kostenbelastungen mit sich bringt, die aber in kommenden Zeiten einer Konjunkturentwicklung eine ungestörte Versorgung sichert.

Strukturprobleme der Einkommenspolitik und der Einkommensentwicklung

Adolf Czettel

Präsident des Österreichischen Arbeiterkammertages

Die Lohnpolitik der österreichischen Gewerkschaften war auch in den letzten Jahren durch ein hohes Maß an Stetigkeit und Kontinuität charakterisiert. Dies ist umso bemerkenswerter, als in dieser Zeit aus dem Ausland eine ganze Reihe von destabilisierenden Einflüssen auf Österreichs Wirtschaft einwirkte: die Währungsspekulationen, der Zusammenbruch des Weltwährungssystems Anfang 1973, die Rohstoffpreislawine 1973/74, der Ölpreisschock und schließlich die allgemeine Warenverteuerung, verbunden mit einem Anstieg der Importpreise auch der Fertigwaren.

Dies alles führte bei den Wirtschaftsindikatoren zu weit heftigeren Ausschlägen als es in den sechziger Jahren üblich war, vor allem natürlich bei den Preisen. Obwohl die Inflationsrate in Österreich von 4·7% (1971) auf 9·5% (1974) anstieg, blieb die Rate der jährlichen Lohnerhöhungen in diesem Zeitraum praktisch unverändert (12·3% 1971, 11·0% 1972, 12·8% 1973, 13·8% 1974, 13·1% 1975). Die Hochkonjunktur 1968/74, die längste und stärkste der Nachkriegszeit überhaupt, war von einer starken Gewinnexpansion begleitet, während die Löhne nachhinkten.

Die Gewerkschaften haben in der Hochkonjunktur nie den Versuch gemacht, die zu ungunsten der Arbeitnehmer erfolgte Verschiebung der Einkommensverteilung durch immer höhere Lohnabschlüsse zu kompensieren. Sie haben am Grundsatz der antizyklischen Lohnpolitik auch dann festgehalten, wenn sich kurzfristig daraus gewisse unerwünschte Folgen ergaben. Dadurch haben sie einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierungspolitik geleistet. Nicht zuletzt durch ihr Verhalten war es möglich, daß die Position Österreichs in bezug auf Stabilität im internationalen Vergleich immer eine günstige blieb.

Die Lohnentwicklung ist ein wesentlicher Bestimmungsfaktor der Arbeitskostenentwicklung. In der Industrie stiegen die Arbeitskosten von 1967 bis 1970 langsamer (eine der wesentlichen Ursachen für die starken Steigerungen unserer Exporte) als im internationalen Durchschnitt, seit damals etwa gleich stark, wenn man auf Basis der nationalen Währungen rechnet. Auf US-Dollar-Basis ergibt sich 1970 bis 1975 ein etwas stärkerer Anstieg, was auf die Wechselkursveränderungen zurückzuführen ist.

Es zeigt sich, daß die Löhne eben nur *ein* Bestimmungsfaktor der Arbeitskosten im internationalen Vergleich sind, und daß hier auch die Wechselkurse eine entscheidende Rolle spielen.

Diese zu beeinflussen liegt nicht unmittelbar in der Macht der Gewerkschaften, wenn sie auch in Österreich die währungspolitische Haltung von Nationalbank und Regierung unterstützt haben. Betreiben sie eine aggressive Lohnpolitik, so steigen die Arbeitskosten stärker. Ist die Lohnpolitik maßvoll, bleiben die Arbeitskosten national niedrig — ebenso die Inflationsrate — aber möglicherweise steigen die Wechselkurse, was international den Vorsprung wieder ausgleicht. Dafür sind jedoch die Gewerkschaften nicht verantwortlich.

Im ganzen gesehen, liegt Österreich mit seiner Exportstruktur keineswegs ungünstig. Der Rückgang der Industrieproduktion war 1975 etwa so groß wie der der Exporte, und

das deutet doch darauf hin, daß die Schwierigkeiten keine strukturellen sind. Vorübergehende Verschiebungen der Position im Vergleich zu anderen Ländern — einmal ist unsere Entwicklung günstiger als die der BRD, ein anderes Mal ist es wieder umgekehrt — sind als normale Erscheinungen zu betrachten und geben keinerlei Anlaß zu Katastrophenalarm.

Die Lohnpolitik muß auch im Zusammenhang mit der Steuerpolitik gesehen werden. Die Lohnsteuersenkungen hatten de facto die verzögerte Wirkung einer Indexierung der Lohnsteuer, so daß die Auswirkungen der Inflation auch hier gering bleiben. Die Steuergerechtigkeit blieb in dem Sinne gewahrt, daß die inflationsbedingte Wirkung der Progression wieder beseitigt wurde.

Steuergerechtigkeit hat jedoch auch noch einen Verteilungsaspekt — ich meine hier das Verhältnis von lohn- und gewinnabhängigen Steuern. Dieses Verhältnis hat sich Ende der sechziger Jahre ziemlich einschneidend zugunsten der Gewinne und zu Lasten der Löhne verändert, und bei diesem Ergebnis ist es in den siebziger Jahren geblieben. Einer weiteren Verschlechterung könnten die Arbeitnehmer und ihre Interessenvertretungen schwerlich tatenlos zusehen.

Die Gewinnsteuern sollten vor allem als Instrument der Strukturpolitik gesehen werden. Ihre derzeitige Gestaltung trägt diesem Grundsatz in keiner Weise Rechnung, wird doch sowohl das Investieren wie das Nicht-Investieren, sprich Sparen, wie die Gewinnausschüttung vom geltenden Steuerrecht begünstigt. Hier scheinen Änderungen längerfristig unumgänglich, soll die Strukturpolitik nicht zur hohlen Phrase werden.

Was die personelle Einkommensverteilung betrifft, so wurde in der ÖGB-Broschüre „Wirtschaft und Wachstum" (Bericht an den letzten Bundeskongreß) darauf hingewiesen, daß die Einkommenspyramide in den letzten Jahren spitzer geworden ist. Besondere Beachtung erfordern hier die Spitzeneinkommen. Es handelt sich doch dabei häufig um Einkommen,

deren Festsetzung entweder zum großen Teil den Beziehern selbst überlassen wird, oder die einem öffentlichen Einfluß unterliegen (Steuerberater) oder aus öffentlichen Mitteln finanziert werden (Ärzte). Sowohl im privaten wie auch im öffentlichen Bereich ist hier eine gewisse Kontrolle vonnöten, wenn die Lasten der Inflationsbekämpfung gerecht verteilt werden sollen.

Stärkeres Bremsen bei den Spitzeneinkommen wäre nur die logische Ergänzung der von einigen Gewerkschaften bereits praktizierten Teilung der Lohnbewegung in eine prozentmäßige Erhöhung und einen absoluten Betrag. Je größer die Erfolge auf diesem Gebiet, umso eher hätte diese zeitgemäße Ausprägung solidarischer Lohnpolitik die Chance, allgemein akzeptiert zu werden.

Einkommenspolitik wird häufig nur einseitig — als Beeinflussung der Kontrakteinkommen, also der Löhne — gesehen. Wir müssen zugeben, daß wir bei der Kontrolle der anderen Einkommen — der Unternehmergewinne und der Einkommen freier Berufe — weit weniger erfolgreich waren.

Die Vorzüge unserer administrativen Preispolitik — sei es in der Paritätischen Kommission oder in der amtlichen Preiskommission — liegen vor allem darin, daß Preisschocks vermieden und die globale Preisentwicklung unter Kontrolle gehalten werden kann. Ein Einfluß auf die längerfristige Entwicklung der Gewinne und damit auf die Verteilung kann aber von administrativer Preispolitik nicht erwartet werden.

Die Arbeiterkammer orientiert sich deshalb auch an den längerfristigen Zielen der Erhaltung oder Erreichung eines gewissen Wettbewerbstandards, beziehungsweise der Kontrolle von Marktmacht. Mit der Novellierung des Kartellgesetzes und der Überprüfung von Alt-Kartellen wurden hier Anfangserfolge erreicht, die mittelfristig ihre Wirkung zeigen werden. Zu Problemen in anderen Sektoren — der Entwicklung der Baupreise oder der Medikamentenpreise — haben wir Vorschläge für eine durchgreifende Erneuerung des Kontrollinstrumentariums erarbeitet.

Alles in allem kann man, glaube ich, mit Fug und Recht sagen, daß die Einkommenspolitik in den letzten Jahren, die eine Periode heftiger Schwankungen und gestiegener Unsicherheiten war, viel dazu beigetragen hat, daß von außen kommende negative Einflüsse abgedämmt oder zumindest erheblich gemildert weden konnten. Die angewandten Grundsätze haben ihre Bewährungsprobe bestanden. Da in Österreich weniger als anderswo Wirtschaftspolitik mit großartigen Ankündigungen und Fanfarenstößen betrieben wird, ist dies vielleicht nicht entsprechend bewußt geworden. Das positive Ergebnis wird dadurch nicht gemindert.

Schwächen des Systems der Sozialpartnerschaft und Ausblick auf dessen weitere Entwicklung

Kommerzialrat Rudolf Seidl

Vizepräsident der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft

Wenn man mich als Sprecher für das Thema „Schwächen des Systems der Sozialpartnerschaft und Ausblick auf dessen weitere Entwicklung" gewählt hat, so nehme ich an, ist dies darauf zurückzuführen, daß ich eines der am längsten mitarbeitenden Mitglieder der Paritätischen Kommission bin und auch Mitglied des Präsidiums der Präsidentenkonferenz der Paritätischen Kommission, wo oft die endgültigen Entscheidungen in gewissen Fragen gefällt werden.

Ohne Zweifel hat die Zusammenarbeit der Sozialpartner in der Vergangenheit für Österreich einen bedeutenden Nutzen gebracht, denn es ist uns gelungen, auf dieser Ebene Gegensätze zwischen den Sozialpartnern im Konferenzwege zu bereinigen und zu vermeiden, daß wir Tausende von Arbeitsstunden durch gewerkschaftliche Kampfmaßnahmen verloren haben. Ich persönlich erlaube mir die Bemerkung zu machen, daß ich den Streik als gewerkschaftliche Kampfmaßnahme in einer Zeit, in der wir leben, für überholt betrachte. Letztlich mindert jeder Streik das zu erarbeitende Bruttonationalprodukt, d. h. zum Schaden aller ist weniger zum Verteilen vorhanden.

Ich glaube daher, daß man in einem Kontinent wie Europa, wo man auf so viele Jahrzehnte der sozialen Entwicklung zurückblicken kann, in der Lage sein sollte, Gegensätze zwischen den Sozialpartnern im Konferenzwege zu bereinigen.

Das System der österreichischen Sozialpartnerschaft gibt den Interessenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer in Österreich ein hohes Ausmaß an Möglichkeiten der Mitgestaltung der Gesellschaftspolitik. Die Sozialpartnerschaft als Einrichtung zur Erhaltung des sozialen Friedens gibt ihr eine entscheidende wirtschaftspolitische Funktion: der soziale Friede ist eine Grundvoraussetzung des wirtschaftlichen Wachstums.

Der Grad der sozialen Integration einer Gesellschaft wird nicht zuletzt davon bestimmt, in welchem Maße diese Gesellschaft Konfliktlösungsmechanismen findet. Konflikte zwischen differenten Grundauffassungen sind allerdings längerfristig nicht allein durch Kompromisse aus der Welt zu schaffen; der Kompromiß um jeden Preis, der ohne gegenseitige Achtung der unterschiedlichen Standpunkte getroffen wird, kann einen Konflikt bestenfalls überdecken, aber nicht lösen. Ein partnerschaftliches Zusammenwirken von Gruppen mit divergenten Interessenlagen hat eine gemeinsame Basis zur Voraussetzung, Lösungen zu erarbeiten, die für beide Seiten tragbar sind. War diese gemeinsame Basis früher mehr ein rasches Wachstum der Wirtschaft und höhere Einkommen, so könnte in dem Streben nach besseren Lebensbedingungen, mehr persönlichen Entfaltungsmöglichkeiten und einem humaneren Arbeitsmilieu heute eine neue Basis zur Zusammenarbeit gefunden werden.

Die Sozialpartnerschaft hat bisher in Österreich die klassische Funktion gehabt — und hat sie noch immer — Arbeitskonflikte zu minimieren, Lohn- und Preisfragen in Eigenverantwortlichkeit zu regeln und an der Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik mitzuwirken bzw. bei differenten Auffassungen einen Konsens herzustellen. Neben der punktuellen Lösung von akuten Problemen wird im Rahmen des

Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen auch versucht, längerfristige Konzepte zu entwickeln oder die Auswirkungen wichtiger wirtschafts- oder sozialpolitischer Entscheidungen aufzuzeigen.

Sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Arbeitnehmerseite setzte sich die Erkenntnis durch, daß es besser sei, durch gemeinsame konstruktive Arbeit ein rasches Wirtschaftswachstum herbeizuführen, als sich in Umverteilungskämpfen zu verzetteln und dadurch die Wachstumschancen zu vermindern. In der Einsicht, daß nur hohe Wachstumsraten für beide Seiten Einkommenserhöhungen ermöglichen, konnten viele Probleme der Wirtschaftspolitik versachlicht und außer Streit gestellt werden. Die wirtschaftspolitischen Vorschläge der Sozialpartner haben dann auch dazu beigetragen, ein international überdurchschnittliches Wachstum der österreichischen Wirtschaft zu erreichen und verteilungspolitische Konflikte zu minimieren.

Die Bundeskammer nimmt die gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen nach allen Seiten hin wahr, selbst um den Preis, daß dabei kammerinterne Probleme auftreten.

Im Interesse eines erfolgreichen Wirkens der Sozialpartnerschaft wird es stets von besonderer Bedeutung sein, daß alle stabilitätspolitischen Handlungen gemeinsam erarbeitet und auch verantwortet werden. Es darf also nicht dazu kommen, daß Gespräche erst geführt werden, wenn im Prinzip die Weichen von der Regierung schon gestellt sind.

Auch den währungspolitischen Entscheidungen ist eine wesentliche, die Probleme der Sozialpartnerschaft berührende Bedeutung beizumessen; die bestehenden Kursrelationen können vor allem für ein Land wie Österreich, welches stark außenhandelsabhängig ist, eine Existenzfrage darstellen. In diesem Zusammenhang ergibt sich auch die Frage, inwieweit das Deficit-Spending des Staates zur Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung, welches kurzfristig sicher in sozialpolitischer Hinsicht erfolgreich sein mag, zuletzt nicht doch dazu führen wird, daß nach dem Verzehr aller Reserven eine galoppierende

Inflation, wie wir sie heute in England und Italien sehen, einsetzt. Es dürfte auf die Dauer auch nicht vereinbar sein, daß unsere Lohnpolitik zu unseren wichtigsten Handelspartnern, insbesondere zur BRD, stark different ist, wenn wir gegenüber diesen Ländern weiterhin ein annähernd stabiles Verhältnis in den Wechselkursen beibehalten wollen.

Es wird daher für die Konkurrenzfähigkeit unserer Wirtschaft entscheidend sein, daß wir bei unveränderten Kursrelationen auch unsere Lohnbewegungen in etwa der gleichen Höhe wie unsere Konkurrenten halten.

Damit wird auch schon die Problematik der Orientierung der Lohnpolitik an volkswirtschaftlichen Richtgrößen, wie sie die sogenannte Benya-Formel mit der 3%igen Reallohnsteigerung pro Jahr vorsieht, augenscheinlich.

Ohne Zweifel wird sich die Lohnpolitik zunächst am Wachstum des Brutto-Sozialproduktes, an der Inflationsrate und an der Produktivitätsentwicklung im gewerblich-industriellen Sektor orientieren müssen. Die Sozialpartner werden sich aber immer intensiver mit den vorhin erwähnten außenhandelspolitischen Zusammenhängen auseinanderzusetzen haben; sollte unsere Lohnpolitik die noch bestehende Bonität Österreichs im internationalen Wettbewerb nicht gefährden.

Diese Probleme, welche hier auf die Lohnkommission zusätzlich einwirken, sollten eigentlich immer mehr in den Vordergrund gerückt werden und dazu führen, daß die Sozialpartner eine Bandbreite für Lohnerhöhungen festlegen, welche auf alle diese Verflechtungen Bezug nimmt.

Da die einzelnen Fachgewerkschaften Tarifhoheit besitzen, und einzelne Fachgewerkschaftsführer außerdem ihre Fähigkeit unter Beweis stellen wollen, dürfte es aber sehr schwierig sein, die richtige Bandbreite zu finden, welche allen gerecht wird. Vor allem dann, wenn wirtschaftlich günstiger liegende Branchen mit Lohnforderungen konfrontiert werden, könnte es immer wieder zur Sprengung des gesteckten Rahmens und damit zur Initialzündung für allgemein höhere Lohnsteigerungen, als sie für die Wirtschaft tragbar sind, kommen.

Analysen des Beirates zur Preis- und Einkommenspolitik haben längst deutlich gezeigt, daß die rein produktivitätsorientierte, geldwertneutrale Einkommenspolitik zu einseitigen und kurzfristigen Überspannungen auf der Lohnseite infolge zu expansiver Lohnpoltitik geführt hat, die aber letztlich über die Inflation wieder ausgeglichen wurden; es entstehen somit aus einer solchen kurzfristig orientierten Politik keine dauerhaften Vorteile für die Arbeitnehmer.

Für die Findung der richtigen Bandbreite, die allen und allem gerecht werden sollte, bedarf es daher einer hohen Objektivität der Sozialpartner. Diese Aufforderung an die Sozialpartnerschaft kann sowohl die Schwächen dieser Einrichtung aufzeigen, als auch bei konsequenter Realisierung dieser Zielsetzungen ihre Stärke demonstrieren.

Insbesondere in konjunkturell gefährdeten Zeiten wird sich aber die Fixierung eines derartigen Rahmens, welcher auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung Rücksicht nimmt, für unser Land zuletzt als lebensnotwendig erweisen.

Hinsichtlich der Bemühungen um eine vernünftige Preispolitik sieht sich die Sozialpartnerschaft seit einigen Jahren mit Fakten konfrontiert, welche zum Teil außerhalb ihrer Einflußsphäre liegen.

Waren es früher primär die Lohnerhöhungen, welche die Preiserhöhungsanträge auslösten, so kommen vor allem seit der Erdölkrise, die ja sehr eindrucksvoll die Welt auf die mögliche Rohstoffverknappung aufmerksam gemacht hat, neue Komponenten in die Diskussion. Österreichs Wirtschaft ist nicht unwesentlich von Rohstoffimporten abhängig. Die Rohstoff-Preisentwicklungen der jüngsten Vergangenheit schlugen sich in den Kalkulationen entsprechend nieder und trugen wesentlich zur hohen Inflationsrate bei. Die optimale Gestaltung der Einstandspreise wurde für viele Unternehmungen zur Existenzfrage. Die besondere Problematik, welche in diesem Zusammenhang für die Paritätische Kommission auftritt, ist die Zustimmung zu höheren Verkaufspreisen auf Grund derartiger Kostensteigerungen, welche je nach Branchen- oder Firmen-

größe in ihrer Höhe zum Teil stark voneinander abweichen können; sind doch nicht nur die Provenienzen sondern auch die Abnahmemengen Parameter für die Preishöhe.

Es sei noch erwähnt, daß für die Preiskalkulation naturgemäß die Kapazitätsausnützung ein sehr wesentliches Kriterium darstellt. Der Zwang zum höheren Automatisierungsgrad, welcher der Industrie im Zusammenhang mit den stark steigenden Personalkosten, der Arbeitszeitverkürzung u. a. m., im Interesse der Konkurrenzfähigkeit permanent auferlegt ist, bringt eine hohe Kapitalbindung mit sich. Höhere soziale Ziele, Auflagen im Zusammenhang mit dem Umweltschutz und dergleichen bringen zusätzliche Belastungen. Die Folge davon ist, daß die zu einem nicht unerheblichen Teil über Kredite finanzierten derartigen Investitionen in Rezessionsphasen nicht amortisiert werden können und echte Substanzverluste grundsätzlich dann eintreten, wenn diese Belastungen in der Preisbildung keine Berücksichtigung finden.

Die Palette der Probleme, welchen die Paritätische Kommission gegenübersteht, beinhaltet aber auch den möglichen Marktpreis selbst, welcher zuletzt für die Unternehmen jene Größe darstellt, die sie unmittelbar zur Kenntnis zu nehmen haben. Es kann dabei durchaus vorkommen, daß der Marktpreis entgegengesetzt den Kosten verläuft, was wiederum ohne Zweifel die Transparenz von Preiserhöhungsanträgen und somit auch die Effizienz der Tätigkeit der Paritätischen Kommission schwächt, erschwert und in Frage stellen kann.

Lösungen, die möglicherweise beide Seiten nicht befriedigen, resultieren auch aus Branchenanträgen, die für eine Gruppe von Firmen die Grundlage für Preiserhöhungen darstellen. Natürlich kommt es dabei vor, daß innerhalb solcher Gruppen Firmen existieren, welche z. B. hinsichtlich ihrer Lohnanteile in der Kalkulation stark voneinander abweichen.

Die Anforderungen an jene Personen, welche derartige Anträge zu behandeln haben, sind angesichts der geschilderten Umstände äußerst komplex und problematisch. Man sollte daher von der Paritätischen Kommission auch keine Wunder erwarten.

Maßgebende Ökonomen und letzten Endes auch der Generaldirektor der Nationalbank weisen immer wieder darauf hin, daß Konjunkturschwankungen in der Zukunft kurzfristiger auftreten können. Es wird daher erforderlich, daß im Rahmen der Sozialpartnerschaft sowohl für die Lohn- als auch für die Preispolitik eine Flexibilität der Entscheidungen geschaffen wird, welche die Anpassungen an kurzfristige Konjunkturschwankungen ermöglicht.

Die Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung im Wege staatspolitischer Entscheidungen kann langfristig nicht die Lösung für all diese Probleme darstellen, da letzten Endes doch Steuer- und Gebührenerhöhungen die finanzielle Basis für solche Maßnahmen bilden müßten. Die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmungen würde bei zunehmenden Belastungen aus diesem Titel aber längerfristig ernsthaft in Frage gestellt.

Auch die immer spürbarer werdenden Alleinentscheidungen der Regierung, bei deren Zustandekommen den Sozialpartnern zumeist nur noch die Rolle eines Begutachters zukommt, können für Konjunktur-, Währungs-, Kredit- und Investitionspolitik auf die Dauer keine Lösung sein. Die Bestätigung der erfolgreichen Kooperation der Sozialpartner in allen wirtschaftspolitischen Fragen wurde, wie eingangs schon erwähnt, in der Vergangenheit permanent durch den sozialen Frieden in unserem Staat erbracht.

Dank einer vernünftigen Preis- und Lohnpolitik sind die Einkommen allgemein stark gestiegen, wobei extreme Einkommensunterschiede tunlichst vermieden wurden. Der Standard der sozialen Sicherheit in Österreich liegt im europäischen Spitzenfeld.

Eine stark sozialpartnerschaftlich beeinflußte Wirtschaftspolitik muß sich weiterhin um eine ausgewogene Orientierung an den Globalzielen Vollbeschäftigung, Wirtschafts- und damit Einkommenswachstum und Geldwertstabilität bemühen.

Jede einseitige Verfolgung eines Zieles, wie etwa der Geldwertstabilität, hat in dieser Konzeption keinen Platz. Es sollte daher die immer mehr spürbare Kopflastigkeit der Preispolitik

in der Paritätischen Kommission in diesem Sinne überdacht werden.

Für die Zukunft geht es darum, die Paritätische Preis-Lohnkommission zu einer Informations- und Kontaktstelle zwischen Regierung und Sozialpartnern zu machen. So gesehen gewinnen vor allem die wirtschaftlichen Aussprachen der Paritätischen Kommission zunehmende Bedeutung. Die wirtschaftspolitische Aussprache der Paritätischen Kommission dürfte sich nicht auf gelegentliche Diskussionen allgemeiner Art beschränken, sondern müßte ein echtes Forum für den Meinungsaustausch zwischen Regierung, Sozialpartnern und Nationalbank über die aktuellen Fragen der Konjunkturpolitik darstellen.

Der Sozialpartnerschaft kommt heute auch in dem Sinne eine entscheidende politische Bedeutung zu, als die Verbände neben den Parteien heute maßgebend zur Gestaltung des demokratischen Lebens beitragen.

Vorstellungen einer pluralistischen Demokratie beeinträchtigen nicht die Kompetenzen von Regierung und Parlament, sondern sollen die Willensbildung im vorparlamentarischen Raum, nicht zuletzt aber auch im Bereich der Verwaltung (und hier besonders der Wirtschaftsverwaltung) auf eine breitere Grundlage stellen. Damit verbindet sich keineswegs ein Bekenntnis zu einer Demokratisierung aller Subsysteme der Gesellschaft: Nicht für alle Bereiche des Wirtschafts- und Gesellschaftslebens kann das Demokratiemodell einen Ordnungsfaktor darstellen.

Schließlich wird eine so gestaltete pluralistische Demokratie dafür Sorge tragen, daß wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Fragen jene Bedeutung in der innenpolitischen Auseinandersetzung finden, die ihnen zukommt. Politik ist letztlich eine Ordnungsaufgabe. Sollen heute neben den Parteien sich auch die großen Wirtschaftsorganisationen auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite als Ordnungskräfte bewähren, muß man ihnen auf der einen Seite echte Mitwirkungsmöglichkeiten zubilligen, auf der anderen Seite aber durch eine

Parität der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite jene Möglichkeiten des Ausgleiches nutzen, die sich in Österreich in der langen Zeit der Entwicklung der Sozialpartnerschaft so sehr bewährt haben. Es geht heute vor allem darum, dieses organisch gewachsene System der Sozialpartnerschaft, das sich als integrierender Bestandteil unseres gesamten politischen Systems erweist, in sinnvoller und sicher da und dort verbesserter Form weiterzuführen, auf keinen Fall aber Teile der Institutionen zu zerstören, die sich mit diesem sozialpartnerschaftlichen System in einer langen Entwicklung verbunden haben.