

Österreichische Erfahrungen aus der Wirtschaftspolitik der Nachkriegszeit für den Übergang zur Marktwirtschaft in Osteuropa*

Im „historischen Jahr“ 1989 hat sich mit atemberaubender Geschwindigkeit in Osteuropa ein Umwälzungsprozeß vollzogen und die politischen Strukturen in diesen Ländern völlig verändert. Die Schaffung der für die Einrichtung parlamentarischer Demokratien notwendigen Institutionen wird noch einen gewissen Zeitraum erfordern, doch kann man davon ausgehen, daß diese Aufgabe zumindest in den Nachbarländern Österreichs in wenigen Jahren bewältigt werden kann, wobei die generelle Zielrichtung klar erkennbar ist.

Durch die politischen Umwälzungen ist auch die Wirtschaft der osteuropäischen Länder in einem Maße in Bewegung gekommen, das noch vor wenigen Jahren nicht absehbar war. Die meisten Beiträge zur Diskussion über die Reform der osteuropäischen Wirtschaftssysteme aus der Zeit vor 1989 sind aus heutiger Sicht überholt und nur noch von historischem Interesse. Wenn den verschiedenen Konzepten zur Neugestaltung oder Verbesserung des „wirtschaftlichen Mechanismus“ ein entscheidender Durchbruch versagt blieb, so hat dies einesteils mit der fehlenden politischen Bereitschaft zur Umsetzung von aus heutiger Sicht viel zu moderaten Reformmaßnahmen zu tun, seinen hauptsächlich Grund jedoch in der Aussparung der Eigentumsfrage – die Zulassung privater Unternehmungen war allenfalls in marginalem Umfang Bestandteil dieser Konzepte.

Die politische Revolution hat nun auch im wirtschaftlichen Bereich völlig neue Voraussetzungen geschaffen. In Osteuropa geht es jetzt nicht mehr um eine „Reform“ des Wirtschaftssystems in dem bis 1988 üblichen Verständnis, sondern um eine grundlegende Transformation zur Marktwirtschaft mit Privateigentum an den Unternehmungen. Ein verhältnismäßig großer Teil der äußeren, v.a. der rechtlichen Rahmenbedingungen für diese Transformation kann rasch geschaffen werden. Hingegen wird der Transformationsprozeß selbst viele Jahre, ja Jahrzehnte, in Anspruch nehmen und damit ungleich viel mehr Zeit brauchen als die Neugestaltung des politischen Systems.

Den Ländern Mittel- und Osteuropas bietet sich jetzt die große Chance, ihr gesamtes Wirtschaftsleben neu zu organisieren und so die Voraussetzungen dafür zu schaffen, nach und nach jenes Niveau des Lebensstandards zu erreichen, um das sie ihre Nachbarn im Westen so sehr beneiden. Wenn über diese Absicht in der Bevölkerung dieser Länder ein überwältigender Konsens zu bestehen scheint, so sind doch die einzelnen Fragen und Probleme, die sich beim Übergang zur Marktwirtschaft stellen, angesichts der in vieler Hinsicht ernüchternden, ja desolaten Ausgangslage überaus schwierig und komplex – fast fühlt man sich an die Geschichte vom irischen Bauern erinnert, der auf die Frage eines Freundes, wie man nach Dublin komme, antwortet: „If I were to go to Dublin, I would not start from here“. Nicht zuletzt mangelt es an Modellen und Konzepten dafür, wie diese Art des Übergangs zu bewältigen ist.

Offensichtlich haben wir wieder ein Beispiel dafür, daß sich die Theoretiker mit den falschen Problemen beschäftigen: Während über den Übergang vom Kapitalismus zum Sozialismus unzählige gelehrte Bücher und Abhandlungen verfaßt worden sind, sind in der wissenschaftlichen Literatur für den Übergang in der umgekehrten Richtung von Sozialismus zum Kapitalismus kaum Erkenntnisse vorhanden, auf die man sich wenigstens notdürftig stützen könnte. Am ehesten bieten sich noch die Erfahrungen der westeuropäischen Länder aus jener Zeit an, in der

* Wiedergabe eines Vortrages anlässlich der 33. ordentlichen Generalversammlung des Forschungsinstitutes für den Donauraum am 3.5.1990. – red –

sie den Übergang von der in mancher Hinsicht der heutigen Zentralplanwirtschaft ähnlichen Kriegswirtschaft zur Marktwirtschaft vollzogen haben, also die ersten ein- bis eineinhalb Jahrzehnte nach dem Krieg. Solange also hat es gedauert, um bei uns die Grundpfeiler unseres Systems der sozialen Marktwirtschaft fest in den Boden zu schlagen. Man sollte sich daher davor hüten – und zwar bei uns ebenso wie in Osteuropa selbst – vielleicht in Monaten das zu erwarten, wofür wir Jahre und Jahrzehnte gebraucht haben. Freilich gibt es aber auch gewichtige Gründe dafür, daß die osteuropäischen Länder für ihren Transformationsprozeß weniger Zeit haben als wir nach dem Krieg – ich werde darauf noch zurückkommen.

Westliche Ökonomen, die nun in großer Zahl als Berater im Osten unterwegs sind, begnügen sich vielfach damit, die Vorteile der Marktwirtschaft und deren allgemeine Funktionsbedingungen aufzuzählen. Damit ist jedoch den osteuropäischen Wirtschaftspolitikern nur wenig geholfen. Was sie ebenso dringend brauchen, sind Erkenntnisse über praktische Erfahrungen mit den konkreten Problemen, vor denen diese Länder jetzt stehen. Solche Erfahrungen gibt es in der Tat, es ist nur bis vor kurzem kaum jemand auf die Idee gekommen, sie für die heutigen osteuropäischen Gegebenheiten und Erfordernisse darzustellen und zu analysieren. Ich möchte dies in den folgenden Ausführungen für drei Bereiche der Wirtschaftspolitik tun, von denen ich glaube, daß die österreichischen Erfahrungen aus der Nachkriegszeit für die Übergangsprobleme den ehemaligen Ostblockländern nützlich sein könnten – nützlich sowohl was unsere Erfolge, aber auch was die Fehler betrifft, die bei uns damals gemacht worden sind: Ich werde mich mit der Lohnpolitik, der Preispolitik und mit der Liberalisierung des Geld- und Kapitalverkehrs, also der sogenannten „Währungskonvertibilität“, beschäftigen und mich dabei selbstverständlich auf die allgemein relevanten Aspekte beschränken. Vorher ist es jedoch notwendig, die Ausgangssituation bei uns nach 1945 und in Osteuropa heute zu vergleichen und dabei sowohl Ähnlichkeiten als auch Unterschiede herauszuarbeiten.

Von der Kriegswirtschaft übernahm Österreich damals ebenfalls ein Bewirtschaftungssystem mit zahllosen administrativen Reglementierungen und auch akkumulierten Verzerrungen und Ungleichgewichten. Trotz dieser Zwangsordnung und auch trotz der umfangreichen Verstaatlichungen, die 1945 und 1946 in Österreich vorgenommen wurden, hat Österreichs Wirtschaft aber nie aufgehört, prinzipiell eine Unternehmerwirtschaft zu sein, und dies nicht nur im Handel, Kleingewerbe, Handwerk und in der Landwirtschaft, sondern auch in der Industrie und im Bankensektor. Das bedeutet, daß in Österreich die Staatsreglementierung einer teils verstaatlichten, aber überwiegend privaten Unternehmerwirtschaft übergestülpt war, die es jetzt in den osteuropäischen Ländern nicht gibt. Ein weiterer bedeutender Unterschied liegt darin, daß damals nicht nur Österreich eine Staatsreglementierung hatte, die langsam abgebaut wurde, sondern praktisch alle anderen Länder auch, also in gewissem Maße sogar diejenigen, die nicht am Krieg teilgenommen hatten. Hier besteht ein ganz grundlegender Unterschied zur Situation in den osteuropäischen Ländern heute, die ihre Liberalisierungsabsichten in einer Umgebung Freizügigkeit und Mobilität bestimmt ist, die es jemals in der Wirtschaftsgeschichte gegeben hat. Das bedeutet, daß die osteuropäischen Länder heute für die Liberalisierung ihrer außenwirtschaftlichen Beziehungen, aber auch der binnenwirtschaftlichen Vorgänge unter einem wesentlich größeren Zeitdruck stehen. Dies trifft selbstverständlich auch auf die Preisstrukturen, auf die Löhne und die Gehälter und in besonderem Maße auf den Kapitalverkehr zu.

Im Hinblick auf das Niveau von Produktion und Lebensstandard sind die osteuropäischen Länder allerdings in einer viel besseren Situation als Österreich in den Jahren nach dem Krieg, als bei uns Not und Elend herrschten und erst das physische Überleben gesichert werden mußte. Es mag paradox scheinen, daß nach dem Krieg die Marschrichtung „Marktwirtschaft“ in Österreich weniger eindeutig war als in unseren osteuropäischen Nachbarländern heute.

Marktgerechte Preise und die Kontrolle der Inflationsgefahr

Durch den Krieg bedingt, bestand in Österreich 1945 ein starkes Ungleichgewicht zwischen der Geldmenge auf der einen Seite und der Gütermenge bzw. der Produktionskapazität auf der anderen. Gleichzeitig waren durch die kriegswirtschaftlichen Lenkungsmaßnahmen die Preisrelationen stark verzerrt, da z. B. Nahrungsmittel und öffentliche Tarife administrativ niedrig gehalten worden waren. All dies trifft heute auf die Situation in Osteuropa zu. Zweierlei Arten von Maßnahmen sind in dieser Situation erforderlich: Einmal die Abschöpfung wenigstens eines Teiles der überschüssigen Geldmenge, um das globale Gleichgewicht zwischen Geld- und Gütermenge wiederherzustellen; zum anderen, die relativen Preise zu entzerren, so daß sie wieder den Produktionskosten entsprechen, um damit Anreize zur Erhöhung der Produktion jener Güter zu geben, die für die Anhebung des Versorgungsniveaus entscheidend und deren Preise zu niedrig fixiert sind.

Eine Reduzierung des globalen Ungleichgewichts zwischen Geldmenge und Güterpreisen kann grundsätzlich auf drei Wegen erreicht werden: Die Wirtschaftspolitik kann entweder die Preise erhöhen; oder die Geldmenge reduzieren; oder eine allmähliche Anpassung, eine Schließung der Lücke zwischen Geld- und Gütermenge durch eine Steigerung von Produktion und Produktivität herbeiführen¹. In Österreich wurden alle drei Methoden miteinander kombiniert, wobei allerdings der letztgenannten Methode, nämlich der Schließung der Lücke durch Produktivitäts- und Produktionssteigerung besonderes Gewicht zukam.

Preiserhöhungen bergen immer die Gefahr in sich, in eine Preis-Lohn-Preis-Spirale und u.U. in der Folge in eine Hyperinflation überzugehen. Diese Gefahr sollte durch die Lohn-Preisabkommen, von denen in Österreich zwischen 1947 und 1951 insgesamt fünf abgeschlossen wurden, hintangehalten werden. Durch die Abkommen wurden jeweils bestimmte Preise zur Korrektur der verzerrten Preisstruktur stärker angehoben und gleichzeitig die Auswirkungen dieser Preisanhebungen durch Anhebungen der Löhne, der Renten und der staatlichen Sozialbeihilfen kompensiert. Dadurch ergab sich einmalig ein gewisser Inflationsschub, der jedoch durch das anschließende Festhalten der Preise und Löhne auf dem im Abkommen fixierten Niveau nicht in einen fortgesetzten, ununterbrochenen Inflationsprozeß übergehen sollte.

Institutionell war für diese Lohn-Preis-Abkommen das Zusammenwirken von Unternehmerverbänden (gewerbliche Wirtschaft und Landwirtschaft), Gewerkschaften und Staat erforderlich. In Österreich waren es sogar die Interessensvertretungen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber, welche als erste die Initiative ergriffen. „In Anerkennung der Disparitäten von Preisen, Löhnen und Produktion strebten die Gewerkschaften grundsätzlich nur ein konstantes Realeinkommen ihrer Mitglieder an, ließen also die Produktivitätssteigerungen vorerst außer Betracht. Dieses Ziel sollte erreicht werden, indem man die wichtigsten Kosten der Lebenshaltung fixierte (70 Prozent der Ausgaben eines Arbeiterhaushaltes) und den Rest unter Preiskontrolle hielt. Daraus ergab sich allerdings, daß Preiserhöhungen in jenem Bereich voll abzugelten waren. Das betraf im Rahmen des ersten Preis-Lohn-Abkommens v.a. die erhöhten Agrarpreise, aber auch eine Reihe von Tarifen und Gebühren. Die Lohnerhöhung wurde mit dem Zusatz beschlossen, daß es drei Monate lang keine Lohnbewegung geben sollte².“

Die ersten drei Lohn-Preis-Abkommen haben das Ziel der Preisentzerrung bei gleichzeitiger Kompensation durch Einkommensanhebung und anschließender Stabilisierung des Preisniveaus relativ gut erreicht. Wesentliche Gründe dafür waren die freiwillige Disziplin, der sich alle an den Abkommen Beteiligten unterwarfen, sowie die rasche Steigerung von Produktion und Produktivität, durch welche die anfänglich gegebenen Knappheitssituationen in wenigen Jahren beseitigt werden konnten, nicht zuletzt auch die ERP-Hilfe, durch welche der außenwirtschaftliche Spielraum der damals devisenschwachen österreichischen Wirtschaft erheblich vergrößert wurde.

Entscheidend für den relativen Erfolg der ersten Lohn-Preis-Abkommen war v.a. auch der Umstand, daß die zukünftigen Produktions- und Produktivitätssteigerungen jeweils beträchtlich unterschätzt worden waren. Daß das Wachstum der Wirtschaft tatsächlich wesentlich kräftiger ausfiel, ermöglichte im Endeffekt eine fühlbare Anhebung aller Realeinkommen, so daß die in den Abkommen vorhandenen Inkonsistenzen nicht zum Tragen kamen³. Diese Inkonsistenzen resultierten daraus, daß konkurrierende Einkommenszusprüche nicht vollständig durch Kompromisse koordiniert werden konnten und dann der Staat durch Transferzahlungen den Ausgleich schaffen mußte. Daß die defiziterhöhende Wirkung dieser Ausgaben dann doch nicht so stark zum Ausdruck kam, ist auf die nicht antizipierte Stärke des Wirtschaftswachstums und die damit verbundene Staatseinnahmensteigerung zurückzuführen. Allgemein kann man daraus den Schluß ziehen, daß eine vorsichtige Beurteilung und Prognostizierung des Wachstumsspielraums der Wirtschaft einen Sanierungsprozeß sehr erleichtert. Dies hat sich zuletzt wieder am Beispiel der Budgetsanierung herausgestellt, die in Österreich gerade in den Jahren der von den Prognosen in ihrem tatsächlichen Ausmaß nicht vorhergesehenen Wachstumsbeschleunigung 1988 und 1989 deutlich vorankam.

Daß die Lohn-Preis-Abkommen letzten Endes keine success-story wurden, hängt einerseits damit zusammen, daß der geeignete Zeitpunkt des Übergangs zu einer mehr marktmäßigen Preisbildung verpaßt wurde und die erprobte Technik noch zweimal unter Verhältnissen zur Anwendung kam, welche diese Form der Wirtschaftslenkung gar nicht mehr erforderten⁴. Des weiteren war durch die Art der Lohnerhöhungen, die in den Lohn-Preis-Abkommen zur Anwendung kam, die Lohnstruktur stark nivelliert worden, was auf den Widerstand einzelner Arbeitnehmergruppen stieß.

Die endgültige Stabilisierung gelang erst 1951/52, und nicht ohne kräftige Zuhilfenahme der Geldmengenverknappung, was kurzfristig auch einen deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit zur Folge hatte. Mit der raschen Wiederannäherung an die Vollbeschäftigung in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre zeigte sich jedoch neuerlich die Gefahr einer Beschleunigung der Inflation. Da andererseits immer mehr Produkte aus der staatlichen Preisregelung entlassen wurden, suchten die Sozialpartner nach einer neuen, flexibel gestaltbaren Form der Preiskontrolle. Es war dies die Geburtsstunde der Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen.

In den osteuropäischen Ländern wird gegenwärtig die Möglichkeit geprüft, die durch die Abschaffung aller Subventionen notwendigen Preiserhöhungen mit einem Schlag durchzuführen und gleichzeitig eine entsprechende Kompensation der Löhne und aller übrigen Einkommen vorzunehmen – ein einmaliger Inflationsschub, wobei gleichzeitig pro futuro die Preise stabilisiert werden sollen. Die Tschechoslowakei etwa war in ihrer Geschichte seit 1918 immer bestrebt, eine starke Inflation zu vermeiden und will auch jetzt offensichtlich einen ganz anderen Weg bei der sogenannten „Preisreform“ gehen als Polen, wo man eine Hyperinflation zugelassen hat. Wenn die Tschechoslowakei eine solche Inflation vermeiden will, wird man dort in der Wirtschaftspolitik eine ähnliche Preis- und Lohnpolitik machen müssen wie in Österreich nach dem Krieg, und es wurden auch die österreichischen Erfahrungen sehr genau studiert.

Die Grundlegung lohn- und einkommenspolitischer Strukturen für inflationsfreies Wirtschaftswachstum

Von dem Lohn-Preis-Abkommen und den Konsequenzen zu der restriktiven Notenbankpolitik war auch die lohnpolitische Ausgangssituation zu Beginn der fünfziger Jahre geprägt⁵. Die Nivellierung der Lohneinkommen, die in Kriegszeiten regelmäßig zu beobachten ist, setzte sich auch in der zweiten Hälfte der vierziger Jahre fort, und zwar als Folge der einheitlich vom ÖGB (Österreichischer Gewerkschaftsbund) vereinbarten Abschlüsse sowie der Art der Lohn-

erhöhungen, wie sie durch die erwähnten Lohn-Preis-Abkommen fixiert wurden. Die relativen Abstände zwischen Hilfsarbeiterlöhnen und den Facharbeiterlöhnen, zwischen Frauen- und Männerlöhnen waren stark reduziert worden, der öffentliche Sektor in der Lohnentwicklung zurückgeblieben. Diese Entwicklung wurde vor allem von jenen Gewerkschaften kritisiert, die traditionell die oberen Ränge der Lohnpyramide besetzt hatten. In den Augen der Gewerkschaft der Lebens- und Genußmittelarbeiter waren die Lohn- und Preisabkommen „mit schweren Gebrechen“ behaftet. „Zunächst einmal nivellieren sie das Lohnniveau von beiden Seiten aus, von der Gewerkschaftsseite aus sowohl als auch von der Unternehmerseite“. Das Lohnsystem sei von einer „ungesunden Nivellierung gekennzeichnet. Sie allmählich abzustellen und durch eine natürlichere Relation zwischen den verschiedenen Kategorien der Arbeiter und Angestellten zu ersetzen, ist heute bereits eine volkswirtschaftliche Notwendigkeit, denn ohne sie wird die unerläßliche Steigerung der Produktivität undurchführbar sein“.

Der Weg zur teilweisen Rückgängigmachung der Nivellierung bestand in einer Dezentralisierung der Lohnpolitik nach 1953. Nach der Preisstabilisierung kam es in den beiden Jahren 1952 und 1953 überhaupt zu einer Kollektivvertragspause. 1954 traten einzelne Fachgewerkschaften zu neuen Lohnverhandlungen an, andere folgten. Damit war der Übergang zum heutigen System der branchenweisen Lohnverhandlungen vollzogen.

Die Konsequenz dieser Dezentralisierung der Lohnpolitik war, daß die frühere Rangordnung der Branchen in der Entlohnungshöhe teilweise wiederhergestellt wurde. Die hoch entlohten Bereiche wie graphisches Gewerbe, Bergbau, Chemie, Nahrungsmittel und Papier hatten im Zeitraum 1953 – 1957 die höchsten Lohnzuwächse, Textil, Bekleidung, Holzverarbeitung die geringsten⁷. Mit einer zentralisierten Lohnpolitik wäre diese Entwicklung nicht vollziehbar gewesen, da die zentrale Gewerkschaftsorganisation mit der Aufgabe, die Lohnhierarchie durch Beschlüsse neu und deutlich anders zu ordnen, sicherlich überfordert gewesen wäre.

Was in der Situation 1953 in Österreich erforderlich war – und heute in den osteuropäischen Ländern erforderlich ist – war eindeutig mehr Flexibilität bei der Lohnbildung, mehr Rücksichtnahme auf Marktkräfte, aber bei den von der Nivellierung stark betroffenen Gruppen auch auf ihre Vorstellung von „angemessener“ und „gerechter“ Entlohnung. Es wäre m.E. ein Fehler, wollte man den Lohnbildungsprozeß ausschließlich als Frage von Angebot und Nachfrage in simpler mengenmäßiger Hinsicht betrachten. Gerade auf dem Arbeitsmarkt spielen neben den Marktkräften institutionelle Faktoren ebenfalls eine entscheidende Rolle. Das höhere Maß an Flexibilität wurde erreicht durch eine Dezentralisierung auf die Branchenebene hinunter.

Diese Dezentralisierung führte zu einer deutlichen Entnivellierung der Verteilung der Arbeitsverdienste. Die Tendenz kam um 1960 zum Stillstand, seither haben wir praktisch eine Parallelverschiebung.

Als Folge der Preisstabilisierung 1952 war die Arbeitslosenrate von 5,6 % 1951 auf 8,7 % 1953 angestiegen. Die Stagnation der Produktion wurde rasch überwunden. Ein unerwartet kräftiges Wirtschaftswachstum bewirkte, daß das BIP 1960 real um 60 % über dem Niveau von 1953 lag. Im Zuge dieser Expansion stieg die Beschäftigung kräftig und die Arbeitslosenrate ging rasch zurück. Zu Anfang der sechziger Jahre wurde in Österreich erstmals seit längerem ein Zustand der Vollbeschäftigung erreicht (Arbeitslosenrate unter 3 %).

Die Folgen dieses Booms auf die Preisentwicklung ließen nicht lange auf sich warten. Wenn die Steigerung der Verbraucherpreise 1956 wieder 3,5 % erreichte, so war dies zwar weit weniger als zu Beginn der fünfziger Jahre, war jedoch sowohl für die Regierung als auch für die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände ein Anlaß zu ernster Besorgnis. In einem System fester Wechselkurse, wie es damals noch in der alten Form (Bretton Woods) existierte, sah man diese Inflation als unvereinbar mit der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft an. Die Wirtschaftspolitik suchte dringend nach Möglichkeiten zu einer

Kontrolle des Preisauftriebes, der in eine Preis-Lohn-Preis-Spirale überzugehen drohte. Dies führte zur Gründung der Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen.

In den Gewerkschaften waren mittlerweile führende Funktionäre zu der Erkenntnis gekommen, daß für die Lohnpolitik eine neue Konzeption erforderlich war. „In früheren Zeiten war es sehr einfach. Da brauchten sich die Gewerkschafter über die Grenzen der Lohnbewegungen nicht den Kopf zu zerbrechen. Diese Grenzen waren gesetzt durch die Stärke der Unternehmer, durch die industrielle Reservearmee und durch einen sehr mächtigen Staatsapparat. Heute ist es anders. In sehr vielen fortschrittlichen europäischen Ländern, in denen eine Vollbeschäftigungspolitik betrieben wird, sind die Gewerkschaften so stark, daß durch ihre Kraft die einstigen Grenzen der Lohnpolitik beseitigt worden sind. ... Die wirtschaftliche, aber auch die politische Macht der Gewerkschaften ist heute sowohl in Österreich als auch in Schweden und Großbritannien, in Dänemark und Norwegen so groß, daß sie sich selbst die Grenzen der Lohnexpansion setzen müssen⁸.“ Die Frage war allerdings, wie dies geschehen sollte.

Der direkte Weg dazu wäre irgendeine Art von intern oder extern vorgegebenen Lohnleitlinien gewesen. Eine solche kam jedoch gewerkschaftspolitisch nicht in Frage, da sie die erst in den Jahren nach 1953 wiedererrungene Lohnverhandlungsautonomie der Fachgewerkschaften wieder eingeschränkt hätte. Spätere nicht positive Erfahrungen mit Lohnleitlinien in anderen Ländern zeigen mit hinreichender Deutlichkeit, wie richtig es war, daß 1957 kein Versuch unternommen wurde, den Lohnverhandlungspartnern von außen Vorgaben zu machen.

Statt dessen einigten sich die Bundesregierung, der Österreichische Gewerkschaftsbund, die Bundeswirtschaftskammer und die Landwirtschaftskammern auf die Einführung einer Preiskontrolle, die ein informelles, nicht gesetzlich geregeltes Verfahren bei Preiserhöhungen auch für solche Produkte vorsah, welche damals keiner staatlichen Preisregelung mehr unterlagen.

Diese Kontrolle über die Preise war im Effekt auch eine indirekte Kontrolle über die Lohnerhöhungen, da die Möglichkeit der Unternehmer, Lohnerhöhungen auf die Preise überzuwälzen, damit eingeschränkt wurde. Dies war dem Gewerkschaftsbund, von dem die Initiative zur Gründung der Paritätischen Kommission ausging, sicherlich von Anfang an bewußt. Die Einflußnahme der Paritätischen Kommission auf die Lohnverhandlungen ist bis heute nur eine indirekte. Bei dem 1962 eingesetzten Lohnunterausschuß dieser Kommission werden die Neuaufnahme von Kollektivvertragsverhandlungen beantragt und das Ergebnis bekanntgegeben. Dadurch besteht immer eine Übersicht über das laufende Geschehen im Bereich der Lohnpolitik. Die Lohnverhandlungen selbst jedoch finden außerhalb der Paritätischen Kommission statt.

Wenn wir nochmals die Nachkriegsperiode von 1945 bis 1960 zusammenfassend überblicken, so können wir eine gewisse Pendelbewegung feststellen: Unmittelbar nach dem Krieg stark zentralistische Lohnpolitik mit deutlichen Nivellierungseffekten; nach der Preisstabilisierung, Dezentralisierung der Lohnpolitik auf Branchenebene, Entnivellierung der Lohnstruktur, mit zunehmender Annäherung der Vollbeschäftigung wieder gewisse inflationäre Tendenzen, keine Rückkehr zum Zentralismus, aber eine Stärkung von Kontrollmöglichkeiten zentraler Instanzen über den nach wie vor dezentralen Entscheidungsprozeß.

Man kann aus diesen Erfahrungen nun nicht ein lohnpolitisches Patentrezept ableiten, jedoch ist klar, daß in Osteuropa ein hoher Bedarf an Flexibilität, Mobilität, Veränderung und natürlich Dezentralisierung zur Herstellung einer leistungs- und marktgerechten Lohn- und Gehaltsstruktur gegeben ist. Auf mittlere Sicht sollte man jedoch die Gefahr nicht übersehen, daß sich in der Übergangsphase ein fragmentiertes Gewerkschafts- und Bargaining-System mit rivalisierenden, einander in ihren Lohnforderungen überbietenden Gewerkschaften herausbildet, von dem längerfristig gravierende Nachteile für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu erwarten wären⁹.

Der soziale Konsens in den meisten osteuropäischen Ländern ist von sehr prekärer Natur. Es sollte aber m.E. alles versucht werden, um langfristig tragfähige institutionelle Strukturen für ein inflationsfreies Wachstum zu schaffen. Daß eine solche Wachstumsperiode kommt, ist unabdingbar für einen wirtschaftlichen Aufholprozeß der ehemaligen „sozialistischen Länder“.

Liberalisierung des Kapitalverkehrs

Als letzten Bereich möchte ich kurz auf die Problematik der Liberalisierung des Geld- und Kapitalverkehrs mit dem Ausland („Konvertibilität“) eingehen¹⁰. Die allerletzten Schritte zu einer vollständigen Liberalisierung der monetären Außenbeziehungen Österreichs wurden erst in den letzten Jahren vollzogen, einige wenige stehen in nächster Zeit bevor. Es gibt hier allerdings politische Erfahrungen ehemaliger Ostblockländer, die viel jünger und deshalb mehr relevant sind (in Jugoslawien, Polen, Ungarn).

Die Ausgangssituation Österreichs 1945 war im Bereich des Kapitalverkehrs kaum anders als z. B. in der Tschechoslowakei vor dem Umsturz: Genehmigungspflicht für sämtliche Transaktionen, weitestgehende Absperrung, die eigene Währung wurde im Ausland nicht akzeptiert. Es hat in Österreich nach dem Krieg bis 1962, also volle 17 Jahre gedauert, bis die Konvertibilität des Schilling hergestellt war und die Vielzahl der ursprünglichen Beschränkungen für Zahlungen im Handels- und Dienstleistungsverkehr beseitigt waren. Viele Schritte waren dafür notwendig: z. B. die Abschöpfung des Geldüberhanges, die Abschaffung der gespaltenen Wechselkurse, die Erreichung einer ausgeglichenen Leistungsbilanz, der Übergang von Einzelgenehmigungen zu generellen Ermächtigungen für immer mehr Transaktionsarten. Viele davon vollzogen sich im Rahmen einer konzertierten Aktion der westlichen Industrieländer, die in unterschiedlichem Tempo die Liberalisierung gemeinsam durchführten und sich durch Abkommen zu den verschiedenen notwendigen Maßnahmen verpflichteten: So trat Österreich 1948 der OEEC (später OECD) bei, dann auch der Europäischen Zahlungsunion (EZU) usw. Es war ein langer Weg von der hoffnungslos erscheinenden Ausgangssituation 1945 bis zur sogenannten „Hartwährungspolitik“, die Österreich seit 1973 betreibt.

Sicher gilt für die Liberalisierung des Zahlungsverkehrs in ganz besonderem Maße, daß die ehemaligen Ostblockländer hierzu viel weniger Zeit haben als die westeuropäischen Länder nach dem Krieg. Wofür Österreich 17 Jahre Zeit hatte, das werden unsere Nachbarn im Osten spätestens in einigen wenigen Jahren erreichen müssen, da sonst die Gefahr besteht, daß die Währungen dieser Länder nie das Vertrauen ihrer Bevölkerung erlangen können und gerade durch den Versuch, an der staatlichen Devisenbewirtschaftung zu lange festzuhalten, die Knappheit dieser Devisen erzeugt und verewigt wird. Die unabdingbare Liberalisierung des Kapitalverkehrs bedeutet auch einen starken Zeitdruck für die Herstellung realistischer Preis- und Lohnstrukturen und für den Übergang zu Marktbeziehungen bei den Beziehungen der Unternehmungen untereinander, deren Transaktionen bekanntlich im planwirtschaftlichen Sozialismus nicht monetär sind, also keine „Ware-Geld-Beziehungen“ darstellen.

Andererseits ist das Beispiel Jugoslawiens, das die Liberalisierung des Kapitalverkehrs in relativ kurzer Zeit vollzogen hat, nicht in jeder Beziehung nachahmenswert. Sein derzeit feststellbarer Erfolg ist ohne die hohen Devisenüberweisungen der jugoslawischen Gastarbeiter aus dem westlichen Ausland schwer vorstellbar – eine Quelle, über die die anderen Ostblockländer nicht verfügen.

Abschließende Bemerkungen

Ich habe für drei Bereiche exemplarisch österreichische Erfahrungen beim Übergang zur Marktwirtschaft im Hinblick auf mögliche Erkenntnisse zum Nutzen der heutigen Probleme in den ehemaligen Ostblockländern dargestellt und analysiert. Es gibt noch mehrere andere Bereiche, für die dies ebenfalls möglich wäre. Wenigstens erwähnen möchte ich hier noch die Marshallplanhilfe. So wie diese eine wesentliche Starthilfe auf unserem Weg zur wirtschaftlichen Prosperität war, können wir davon ausgehen, daß der Westen den Aufbruch Osteuropas in die Marktwirtschaft durch finanzielle Hilfestellung sehr erleichtern kann (und hoffentlich auch wird). Es sei in diesem Zusammenhang daran erinnert, daß die Marshallplanhilfe unter ziemlich strengen Bedingungen gewährt wurde – die letzten Endes gerade in unserem eigenen Interesse waren.

Der Übergang der ehemaligen Ostblockländer zur Marktwirtschaft eröffnet diesen die Chance, durch das Aufholen der Versäumnisse der letzten vier Jahrzehnte der wirtschaftlichen Prosperität des Westens und dessen Lebensstandard schrittweise näher zu kommen. Freilich sind auch die Risiken gerade in der Übergangsphase beträchtlich: Falsche Weichenstellungen, die jetzt vorgenommen werden, können langjährige Fehlentwicklungen auslösen, die nur mühsam und unter Opfern zu korrigieren sind. Deswegen gilt es, jede einzelne Maßnahme sorgfältig zu überlegen und zu planen, dabei freilich auch nicht zu viel Zeit zu verlieren. Wichtig für die grundlegenden Weichenstellungen ist ein Klima des möglichst umfassenden nationalen Konsenses, der Verzicht darauf, aus dem überaus schwierigen Abwiegen von pro und contra für einzelne Schritte politisches Kleingeld schlagen zu wollen. Wenn es den osteuropäischen Ländern gelingt, einen solchen Konsens zu formen, dann kann man, glaube ich, für deren künftige Entwicklung durchaus optimistisch sein.

Günther Chaloupek (Wien)

ANMERKUNGEN

- ¹ Eine ausführliche Version ist veröffentlicht in: Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft, Nr. 43
- ² Siehe Butschek, F., „Austrifizierung“ der Oststaaten auch in der Wirtschaftspolitik? in: Europäische Rundschau, Heft 1/1990, S. 14 f
- ³ Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Das vierte Lohn-Preis-Abkommen, in: Monatsberichte 9/1950, S. 420
- ⁴ Butschek, loc.cit., S. 19
- ⁵ Für eine genauere Darstellung siehe Chaloupek, G., Die Verteilung der Einkommen aus unselbständiger Arbeit in Österreich 1953 bis 1979, in: Suppanz, H./Wagner, M. (Hg.), Einkommensverteilung in Österreich, Wien-München 1981, S. 96 ff
- ⁶ Mantler, K., Zur künftigen gewerkschaftlichen Lohnpolitik, in: Arbeit und Wirtschaft, Heft 12/1949, S. 2. Mantler war Präsident der Arbeiterkammer und Obmann der Lebensmittelgewerkschaft
- ⁷ „Lohneinkommen und Lohnstruktur“, Beilage Nr.50 zu den Monatsberichten des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, November 1957, S. 17 f.
- ⁸ Kienzl, H., Mehr Licht in die Lohnpolitik, in: Arbeit und Wirtschaft, Heft 10/1955, S. 352. Kienzl war damals volkswirtschaftlicher Referent des ÖGB
- ⁹ Die Bedeutung der Struktur des lohn- und einkommenspolitischen Systems für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes wird systematisch herausgearbeitet in der großen Studie der OECD „Structural Adjustment and Economic Performance“, Paris 1987, v.a. das 3. Kapitel. Für Österreich siehe Chaloupek, G., Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft in Österreich, Beilage zu Arbeit und Wirtschaft, Heft 4/1990, S. 8 ff
- ¹⁰ Siehe dazu Dörfel, A., RGW und Konvertibilität – am Beispiel Österreich und der EZU. Paper, präsentiert bei der Expertentagung im Rahmen der KWZE (Bonn, April 1990, hektographiert)