Konjunkturpolitik

Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung

Begründet von Albert Wissler

32. Jahrgang

Sechstes Heft 1986



INHALT

Der Konjunkturaufschwung 1983 - 1986 — Ein Erfolg des wirtschafts- politischen Kurswechsels der christlich-liberalen Koalition?	
Von Bernd Rohwer	325
Internationale Konkurrenz und Wohlfahrtsstaat. Überlegungen am Beispiel Portugal	
Von Michael Dauderstädt	349
Riese, Giersch und die Krise	
Von Holger Schmieding	381
Schmieding, Giersch und die Krise	
Von Hajo Riese	386

ISSN 0023-3498

Herausgeber: Wolfgang Kirner, Ingeborg Köhler-Rieckenberg, Rolf Krengel, Hans-Jürgen Krupp, Reinhard Pohl, Horst Seidler Schriftleiter: Herbert Wilkens

Redaktion: Königin-Luise-Str. 5, 1000 Berlin 33, Ruf: 82 99 16 79
Die Zeitschrift "Konjunkturpolitik" erscheint jeden zweiten Monat.
Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten.
Verlag Duncker & Humblot GmbH, Dietrich-Schäfer-Weg 9, 1000 Berlin 41. Ruf: 7 91 20 26
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, 1000 Berlin 61. Printed in Germany

KONJUNKTURPOLITIK, 32. Jahrg. H. 6 (1986) Verlag Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Internationale Konkurrenz und Wohlfahrtsstaat. Überlegungen am Beispiel Portugal

Von Michael Dauderstädt¹

A. Wohlfahrtsstaat und Außenwirtschaft: Hintergrund zur Fallstudie Portugal

1. Krise, Wohlfahrtsstaat und internationale Wettbewerbsfähigkeit

In der weltwirtschaftlichen Krise seit den 70er Jahren trat eine Krisendiagnose immer weiter in den Vordergrund, vor allem zur Erklärung der Stagflation Anfang der 80er Jahre: zu viel Staatseingriffe in die Wirtschaft, zuviel Regulierung von Marktprozessen, insbesondere zu rigide Arbeitsmärkte ohne Reallohnflexibilität nach unten.² Mit etwas terminologischer Nonchalance könnte man auch sagen: zuviel Wohlfahrtsstaat. Die These, daß der Wohlfahrtsstaat der Wirtschaft schade und ihrer Effizienz abträglich ist, kann dabei auf eine lange Tradition zurückblicken.³

Diese Krisendiagnose findet sich in einer spezifischen Variante in der nationalen Diskussion vieler Industrieländer während der 70er und 80er Jahre. Wiederum geht es um die Erklärung der wirtschaftlichen Krise, insbesondere der außenwirtschaftlichen Probleme. Da sich binnen- und außenwirtschaftliche Faktoren ohnehin nur noch schwer trennen lassen, werden Wachstums- und Beschäftigungseinbußen sowie Defizite der Leistungsbilanz mit einem Verlust der internationalen Wettbewerbsfähigkeit erklärt, den seinerseits ein zuviel an Wohlfahrtsstaat verursacht habe.⁴ Entsprechend wird zur Abhilfe durch Abbau des Wohlfahrtsstaates geraten.

¹ Friedrich-Ebert-Stiftung/Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, Lissabon: der Autor dankt Pierre Guibentif, Alfred Pfaller und einem anonymen Gutachter der Zeitschrift "Konjunkturpolitik" für kritische Durchsicht und Kommentierung des Aufsatzes.

² Vgl. für viele andere: Weltbank 1984, S. 1 bzw. Lal/Wolf (eds.), 1986, S. 4 f.

³ Vgl. z. B. Hayek 1952, S. 156 ff. oder Röpke 1955.

⁴ Vgl. Olson, 1982 und genauer zur Legitimitätskrise des Wohlfahrtsstaates OECD 1981. Für die deutsche politische Debatte Anfang der 80er Jahre vgl. z. B. die "Albrecht-Thesen" (Handelsblatt v. 29.8.83) oder das "Lambsdorff-Papier" (Lambsdorff 1982).

Untersucht man den angenommenen Zusammenhang näher, so ergibt sich folgendes Bild:⁵

- a) In der Tat ist es für die meisten offenen Volkswirtschaften unmöglich, (binnen-)wirtschaftlichen Erfolg ohne internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erzielen.
- b) Zumindest bis Ende der 60er Jahre hat sich dieser Erfolg eingestellt, obwohl und während der Wohlfahrtsstaat ausgebaut wurde.
- c) Offen bleibt die Frage, die Gegenstand u. a. des vorliegenden Aufsatzes ist, nämlich, inwieweit auch in den 70er und 80er Jahren eine Beibehaltung oder gar der Ausbau des Wohlfahrtsstaates mit internationaler Wettbewerbsfähigkeit verträglich ist.⁶

Auf These a) gehen wir im folgenden nicht weiter ein, da sie wenig umstritten scheint und zumindest in der Debatte um die Auswirkungen des Wohlfahrtsstaates keine entscheidende Rolle spielt. These b) verdient etwas mehr Aufmerksamkeit, die wir ihr im folgenden Abschnitt 2. zukommen lassen. These c) wird uns dann den Rest des Aufsatzes, insbesondere in Form einer Fallstudie für Portugal, beschäftigen.

In der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Debatte wird meist ein breiter Begriff des Wohlfahrtsstaates benutzt, der von Sozialausgaben (Transferzahlungen) im engsten Sinne bis zur staatlichen Korrektur von Ergebnissen des Martkprozesses im weiteren Sinne, insbesondere bei der Lohn- und Arbeitsmarktpolitik, reicht. Diese definitorische Unschärfe wird hier übernommen, um nicht politisch relevante Aspekte auszugrenzen.

2. Wohlfahrtsstaat und wirtschaftlicher Erfolg: Empirische Aussagen

Das Hauptaugenmerk fällt hier sicher auf die klassischen "Wohlfahrtsstaaten", die Industrieländer. Aber die Debatte umfaßt inzwischen auch die Entwicklungsländer, zumindest, wenn man den Begriff des "Wohlfahrtsstaates" weiter faßt und äquifunktionale Politiken der Einkommenssicherung, vor allem durch Preispolitik, einschließt. Nicht zuletzt die konservative Kritik hat auch die Entwicklungsländer im Visier.⁷ Doch zunächst zu den Industrieländern:

Die empirische Forschung zur Wohlfahrtsstaatenentwicklung bestätigt These b): Umfangreiche empirische internationale Vergleiche zur Entwicklung des Wohlfahrtsstaates⁸ haben sowohl die Ursachen als auch die Folgen der Wohlfahrtsstaatsentwicklung untersucht. Sie haben sich dabei in erster Linie auf den engen Wohlfahrtsstaatsbegriff konzentriert, der sich für eine statistische Behandlung als leichter zugänglich erwiesen hat, nämlich auf die Staatsquote, die Steuerlast und die Sozialausgaben. Auch hier sind die Ergebnisse keineswegs eindeutig, belegen jedoch einige für das Verhältnis von internationaler Konkurrenz und Wohlfahrtsstaat relevante Zusammenhänge:

- wirtschaftliches Wachstum selbst ist die wichtigste Ursache für den Ausbau des Wohlfahrtsstaates;
- politische und sozialstrukturelle Faktoren (relativ starke Macht linker Parteien, Korporatismus) haben einen wichtigen, wenn auch nicht allein entscheidenden Einfluß auf den Ausbau des Wohlfahrtsstaates;
- die Offenheit einer Volkswirtschaft korreliert sehr deutlich mit der Expansion des Wohlfahrtsstaates von 1960 bis 1975.⁹

Die Untersuchungen belegen den starken Einfluß nationaler Faktoren. Der hier interessierende außenwirtschaftliche Aspekt ist dagegen wenig untersucht, wenn man von dem Resultat von Cameron absieht, das einen starken positiven Zusammenhang zwischen Offenheit der Volkswirtschaft und Zuwachs der Staatsausgaben konstatiert. Die Ergebnisse von Cameron werden durch eine Untersuchung von Castles konkretisiert, der bestimmte Typen von Staatsausgaben, u. a. sozialstaatliche, unterscheidet und versucht, politische Einflüsse zu isolieren.

Umgekehrt wurde empirisch untersucht, inwieweit ein hochentwickelter Wohlfahrtsstaat die (binnen)wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft schwächt. Die Ergebnisse, die allerdings nur den Zeitraum bis 1977 abdecken, sind nicht ganz eindeutig, sprechen aber gegen eine negative Wirkung des Wohlfahrtsstaates auf Wachstum, Preisstabilität und Vollbeschäftigung.¹²

Für die hier vorliegende Fragestellung geben diese empirischen Analysen also keine befriedigende Auskunft. Außenwirtschaftliche Aspekte spielen in ihnen eine untergeordnete Rolle, auch wenn man wohl schließen darf, daß

⁵ Vgl. dazu genauer Dauderstädt 1986.

⁶ Dieser Punkt c) ist die zentrale Frage eines Forschungsvorhabens, das das Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung mit Unterstützung der Volkswagenstiftung durchführt. Der vorliegende Aufsatz versteht sich als Teilergebnis dieses Projektes.

⁷ Vgl. Lal/Wolf (eds.), 1986.

⁸ Vgl. Alber 1982, 1983; Kohl 1981; Schmidt 1982, 1983 a; Cameron 1978, 1981.

⁹ Vgl. Cameron 1978.

Vgl. dazu die Übersicht von Lockart 1984, S. 335 ff., die zahlreiche Arbeiten zum Wohlfahrtsstaat umfaßt und dabei ebenfalls nur Cameron als Autor mit außenwirtschaftlichem Erklärungsansatz nennt.

¹¹ Castles 1981, S. 122 ff.

¹² Vgl. Alber 1983; Kohl 1981; dagegen jedoch Cameron 1981.

binnenwirtschaftlicher Erfolg (Wachstum, Preisstabilität, Vollbeschäftigung) in offenen Volkswirtschaften immer auch von außenwirtschaftlicher Stärke zeugt. Es gibt nur eine ausführliche Studie, die die Beziehung zwischen Wohlfahrtsstaat und Leistungsfähigkeit unter außenwirtschaftlichen Aspekten genauer untersucht hat: Geiger/Geiger "Welfare and Efficiency"¹³. Angesichts der veränderten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen konstatieren sie eine — im Gegensatz zu den 50er und 60er Jahren — zunehmende negative Wechselwirkung zwischen Wohlfahrt und Effizienz in fast allen untersuchten Ländern außer der Bundesrepublik Deutschland.

Der Überblick über die empirische Sozialstaatsforschung zeigt, daß die Zusammenhänge nicht in Form internationaler Vergleiche mit einer quantitativen statistischen Basis untersucht worden sind. ¹⁴ Auch die mehr qualitativ orientierte empirische Untersuchung von Geiger / Geiger kommt zu keinem klaren Ergebnis, das auch heute noch oder für die nähere Zukunft Gültigkeit beanspruchen könnte.

Abschließend seien noch einige Bemerkungen zur entwicklungspolitischen Seite der Debatte gemacht, die besonders für den Fall Portugal Bedeutung hat. Spätestens seit Ende der 70er Jahre wurde die Wirtschaftspolitik und insbesondere die Ordnungspolitik der Entwicklungsländer für den Entwicklungserfolg bzw. -mißerfolg verantwortlich gemacht. Während einige Studien zu belegen schienen, daß mehr Marktwirtschaft im Innern und Freihandel nach außen die Entwicklung förderten, 15 liefert die statistische Analyse keine eindeutige Antwort: insbesondere der Vergleich von Marktwirtschaft und Sozialismus hält einer genaueren Untersuchung nicht stand. 16 Die ordnungspolitische Kritik am (Wohlfahrts)staat in Entwicklungsländern verbindet sich mit den in Verschuldungskrisen häufig vom IWF geäußerten Politikvorschlägen zur Reduzierung der Staatsausgaben — ein auch im Fall Portugal wichtiger Aspekt.

Fassen wir zusammen: Empirisch ist die Evidenz weder in den Industrienoch in den Entwicklungsländern schlüssig. Manche Korrelationen sprechen
für einen negativen "trade-off" von Wohlfahrtsstaat und (außen)wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. In der Regel ist die statistische Analyse
jedoch anfechtbar. Eine genauere Untersuchung der inneren Zusammenhänge erscheint also angezeigt.

3. Wohlfahrtsstaat und internationale Wettbewerbsfähigkeit: Theoretische Vorüberlegungen

Zunächst ist der Begriff der internationalen Wettbewerbsfähigkeit in seiner Vielschichtigkeit aufzuschlüsseln:

- Im engsten Sinne versteht sich darunter die preisliche und qualitative Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens oder einer Branche, die sich u. a. auf niedrige Stückkosten bzw. hohe Produktivität stützt. Im Rahmen der RCA-Analyse kann man sie über die sektorale Handelsbilanz messen, die ein erster Indikator für die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Wirtschaftszweiges ist.
- Volkswirtschaftlich aggregiert sich dieser engere Begriff kurzfristig zur Handels- bzw. Leistungsbilanz, deren positiver Saldo Zeichen internationaler Wettbewerbsfähigkeit eines Landes ist. Ohne ständige, kompensierende Kapitalströme muß sich die Leistungsbilanz langfristig ausgleichen. Im Fall eines Defizits kann dies über Kostensenkungen (d.h. bei unveränderter Produktivität Einkommenssenkungen) im Inland oder über Abwertungen (bzw. Aufwertungen bei Überschüssen) geschehen.¹⁷ In der dynamischen Betrachtung ist die Wechselkursbewegung ein erster Anhaltspunkt für Veränderungen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Übergangsweise kann ein Zahlungsbilanzdefizit durch Verschuldung finanziert und somit eine Abwertung hinausgezögert werden.
- Langfristig kann internationale Wettbewerbsfähigkeit als volkswirtschaftlich sinnvolle Zielgröße nicht als permanente Einkommensreduzierung oder Unterbewertung der Währung zur Erzielung ständiger Leistungsbilanzüberschüsse verstanden werden. Sie ist vielmehr die Fähigkeit, das nationale Einkommen in internationaler Währung dauerhaft zu erhöhen, ohne Leistungsbilanzdefizite hinnehmen zu müssen. Als solche hängt internationale Wettbewerbsfähigkeit vor allem von der Produktivitätsentwicklung und der Flexiblität ab, mit der sich eine Volkswirtschaft in ihrer Produktionsstruktur an wechselnde Weltmarktgegebenheiten anpaßt. Ein international wettbewerbsfähiges Land ist i. d. R. auch ein attraktiver Standort für ausländisches Kapital.

¹³ Geiger/Geiger 1978.

¹⁴ Eine solche statistische Analyse wird z. Z. im Rahmen des in Fußnote 6 genannten Forschungsvorhabens durchgeführt.

¹⁵ Um einige der Befürworter zu nennen: *Bauer* 1972, *Balassa* 1977 und ders. 1982, *Krueger* 1978, Ifo 1982, Weltbank 1983, vor allem Kap. 6 etc.

¹⁶ Zur Kritik dieser These vgl. u. a. *Dauderstädt/Pfaller* 1984, S. 85 f., *Dauderstädt* 1984, S. 13 und — am detailliertesten — *Wilkens* 1985, S. 69 ff., insbesondere S. 82 ff., die nochmals zusammengefaßt wurde in *Schumacher* 1985, S. 547 ff.

¹⁷ Wird eine solche Kostensenkung direkt oder über eine Abwertung herbeigeführt, so kann sie in der Tat dazu führen, daß Sektoren mit niedriger Wertschöpfung in einer Volkswirtschaft wettbewerbsfähig, also rentabel bleiben. Dieses Phänomen liegt der Überindustrialisierungsthese für die Bundesrepublik Deutschland aufgrund der Unterbewertung der DM zugrunde (vgl. Schatz 1974, Riese 1978), umgekehrt im Rahmen der De-Industrialisierungsdebatte für Großbritannien, ein Land mit ölbedingt überbewerteter Währung (vgl. Blackaby Hg., 1978, dort Posner/Steer 1978).

¹⁸ Vgl. Orlowski 1982,

²³ Konjunkturpolitik 1986

Wie beeinflußt die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates nun die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Landes? Außenwirtschaftliche Effekte der Staatstätigkeit haben in der Finanzwissenschaft traditionell wenig Beachtung gefunden. In den mehr außenwirtschaftlich orientierten Analysen, etwa zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit, wird umgekehrt der Wohlfahrtsstaat meist ausgeblendet. Im folgenden werden die wesentlichen Aussagen der ökonomischen Theorie zusammengefaßt, wobei ein kurzfristiger Leistungsbilanz- und ein langfristiger Wettbewerbsaspekt unterschieden werden:

In der oben erwähnten politischen Debatte haben in erster Linie die kurzfristigen Kosten- und Leistungsbilanzwirkungen Beachtung gefunden. Die Debatte unterscheidet sich hier wenig zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Sozialabgaben (und lohnsteigernde Politiken allgemein) erhöhen die Kosten nationaler Anbieter und senken bei gleichbleibendem Wechselkurs deren internationale Wettbewerbsfähigkeit. Staatsausgaben als Teil der Gesamtnachfrage üben einen Importsog entsprechend ihrer Importelastizität aus. Im Falle ihrer vollen Finanzierung durch Staatseinnahmen (Steuern) vergrößern sie die Einfuhren jedoch nur in dem Maße, wie ihre Importelastizität höher ist als die der abgeschöpften Einkommen. Im Falle von Haushaltsdefiziten erhöhen sie ceteris paribus die Gesamtnachfrage und dadurch eventuell das außenwirtschaftliche Defizit.

Erheblich unklarer sind die theoretischen Aussagen über den langfristigen Einfluß des Wohlfahrtsstaates auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Liegt der Schlüssel zu ihr in Produktivität und Flexibilität, d. h. in der Fähigkeit zum Strukturwandel und zur Anpassung, so stellt sich die Frage, wie sich der Wohlfahrtsstaat darauf auswirkt. Es geht also einmal um seine Wirkungen auf die Faktorproduktivität und -mobilität, aber auch auf das Faktorangebot, wenn man bedenkt, daß die Modernisierung eine hohe Investitionsquote voraussetzt.

Bezüglich des Faktorangebots unterstellen manche Kritiker, der Wohlfahrtsstaat hemme die Kapitalbildung und den Arbeitswillen. Vor allem der erste Aspekt ist außenwirtschaftlich bedeutsam, wenn man annimmt, daß ein Land mit hoher internationaler Wettbewerbsfähigkeit ein attraktiver Standort für Investitionen, seien sie von nationalen Unternehmen oder ausländische Direktinvestitionen, ist. Der Wohlfahrtsstaat mag die für die Investitionen entscheidende Ertragsfähigkeit durch Absorption der Ersparnis zur Finanzierung von Haushaltsdefiziten über den Kapitalmarkt oder durch (zu) hohe Besteuerung beeinträchtigen. Wachstums- und Beschäfti-

gungseinbrüche wurden in manchen Ländern (z.B. Bundesrepublik, USA) von vielen Wirtschaftswissenschaftlern durch eine sogenannte "Kapitallücke" erklärt, die ihrerseits als Folge des Wohlfahrtsstaates, nämlich hoher Steuern und Löhne, angesehen wurde.²⁰ Bei einer internationalen Konkurrenz um Investitionen dienen entsprechend niedrige Steuern bzw. sogar staatliche Zuschüsse ebenso wie niedrige Löhne dazu, Standorte für Investoren attraktiv zu machen.

Der Einfluß des Wohlfahrtsstaates auf die Faktorproduktivität ist ebenfalls umstritten. Die Kritiker unterstellen auch hier negative Auswirkungen durch Allokationsverzerrungen, die regulierte Preise, spezifische Steuern bzw. Steuerbefreiungen, Subventionen etc. auf das Kapital ausüben. Beim Faktor Arbeit vermuten sie geringere Mobilität und Flexibilität aufgrund arbeitsrechtlicher Regelungen und sozialstaatlicher Absicherung. Dagegen sprechen beim Faktor Arbeit Mobilitätsgewinne durch nationale Sicherungssysteme und höhere Produktivität durch verbesserte Ausbildung und Gesundheitsfürsorge. Umstritten bleibt, inwieweit staatliche Eingriffe und Anreize eine effizientere Kapitalversorgung z. B. durch verstärkte Finanzierung von Wachstumsbranchen erreichen können (oder konnten).²¹

4. Internationale Konkurrenz und Wohlfahrtsstaat. Wege zu einer Antwort

Ein Weg zur Beantwortung der Frage wäre eine quantitative statistische Analyse, die sich auf neuere Daten der 70er und 80er Jahre stützt und sich auf den Vergleich von Indikatoren des Wohlfahrtsstaates und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit konzentriert. Für den Fall Portugal wird ein solcher Versuch unten gemacht.²² Offensichtlich bietet eine statistische Analyse zahlreiche Interpretationsmöglichkeiten. Insbesondere kausale Zusammenhänge sind durch sie nicht mit Sicherheit zu erkennen. Zwei mögliche Ursache-Wirkungs-Ketten sollten im Vordergrund der Untersuchung stehen:

- Ein Ausbau (oder Abbau) des Wohlfahrtsstaates, dem ein Verlust (oder eine Steigerung) der internationalen Wettbewerbsfähigkeit folgt;
- ein Verlust der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, dem ein (dadurch erzwungener) Abbau des Wohlfahrtsstaates folgt.

¹⁹ So findet sich in Musgrave 1969 ganze 1 1/2 Seiten zu Handelsbilanzeffekten, und auch dies nur in der deutschen Ausgabe! Ähnlich in Kolms 1966, Aaron 1982. Eine der wenigen themenbezogenen Analysen befindet sich in Krauss 1978, Kapitel III "The International Trade Effects of Welfare State Interventions", S. 39 ff.

²⁰ Für die USA vgl. die knappe Übersicht in *Harrington* 1984, S. 6 f.; für die BRD etwa *Lambsdorff* 1982, S. 3 f.

²¹ Vgl. zu dem gesamten Themenkomplex ausführlicher Dauderstädt 1986.

²² Ein internationaler Vergleich dieser Art wird z. Z. im Rahmen des in Fußnote 6 genannten Forschungsvorhabens durchgeführt.

Auch hier genügt keine rein quantitative Analyse, da selbst eine klar vorliegende Reihenfolge dieser Art nichts über Ursache und Wirkung aussagt. So könnte etwa im ersten Fall der Verlust der internationalen Wettbebewerbsfähigkeit durch andere Faktoren als den Ausbau des Wohlfahrtsstaates, z. B. einen Rohstoffpreisverfall, ausgelöst worden sein. Die Zahl solcher Fälle, die scheinbar ins Muster passen, ohne es wirklich zu bestätigen, ließe sich beliebig verlängern. Daher ist es notwendig, die quantitative Analyse durch eine qualitative Untersuchung mittels Fallstudien zu ergänzen, die die sozialen und politischen Prozesse berücksichtigen, wie es im folgenden am Beispiel Portugal versucht wird.

Portugal ist dabei in mehrfacher Hinsicht ein bemerkenswerter Fall: Als Schwellenland kann es sowohl zur entwicklungspolitischen Debatte als auch zur Industrieländerdebatte beitragen. Es verfügt einerseits über einen — — wenn auch schwach ausgeprägten — Wohlfahrtsstaat wie die höher entwickelten Industrieländer, andererseits aber auch über Problemstrukturen und staatliche Regulierungen, wie sie eher für Entwicklungländer typisch sind. Im Gegensatz zu voll ausgebauten Wohlfahrtsstaaten steht in Portugal eher die Frage zur Debatte, inwieweit außenwirtschaftliche Grenzen verhindern, daß es einen Wohlfahrtsstaat erhält, der höheren Ansprüchen gerecht wird. Dahinter verbirgt sich nicht zuletzt die Frage, inwieweit sich unter verschärften weltwirtschaftlichen Bedingungen das Lebens- und Wohlfahrtsmodell der Industrieländer überhaupt weiter verbreiten läßt.

Portugals jüngere Geschichte bietet sowohl reichlich Stoff an strukturellen Veränderungen als auch gleich vier der oben erwähnten möglichen Ursache-Wirkungs-Verläufe in den Jahren 1973-1985, die sich für eine detailliertere Analyse des ökonomischen und politischen Prozesses anbieten. Um ein Ergebnis gleich vorwegzunehmen: Der portugiesische Fall zeigt auch in aller Eindringlichkeit die Grenzen der quantitativ-statistischen Analyse.

B. Wohlfahrtsstaat und Außenwirtschaft: Der Fall Portugal

1. Der portugiesische Wohlfahrtsstaat

a) Die historische Entwicklung des portugiesischen Wohlfahrtsstaates

Die Wurzeln des portugiesischen Wohlfahrtsstaates gehen bis ins 19. Jahrhundert zurück. Von einem Wohlfahrtsstaat im heutigen Sinne kann man jedoch bestenfalls seit 1919 sprechen, dem Jahr, in dem das Gesetz über die Pflichtversicherung gegen Krankheit, Arbeitsunfälle, Invalidität und Alter verabschiedet wurde. Mit dem "Estado Novo" veränderte sich auch der Wohlfahrtsstaat nach mehr korporatistischem Muster. Das 1933 verabschie-

dete Nationale Statut der Arbeit und das Gesetz Nr. 1884 von 1935 regelten das Institutionengefüge des Wohlfahrtsstaates neu. 1962 durch das Gesetz Nr. 2115 reformiert, blieb dieses ständische System mit unterschiedlichen Einrichtungen für Arbeiter (Gewerkschaftskassen — Caixas Sindicais de Previdência), Bauern (Volkshäuser — Casas de Povo), Fischer (Fischerhäuser — Casas dos Pescadores) und öffentliche Bedienstete (Allgemeine Pensionskasse, Witwenkasse) bis zur Revolution in Kraft. Es verband bis dahin eine recht beschränkte Sozialversicherungsleistung mit sozialer Kontrolle.

Die Revolution von 1974 mit ihrem allgemeinen Anspruch, die Lage der Armen zu verbessern und das ständische System durch ein demokratisches zu ersetzen, änderte auch den Wohlfahrtsstaat, wenn auch nicht unmittelbar. Die Verfassung von 1976 schloß ein allgemeines Recht auf soziale Sicherheit ein (Art. 63), das alle Bürger im Falle von Krankheit, Alter, Invalidität, Verwitwung und Verwaisung, Arbeitslosigkeit oder anders begründeter Erwerbs- und Mittellosigkeit schützen soll. Der Haushalt der sozialen Sicherheit bildete demnach einen Teil des Staatshaushalts (Art. 108).

Noch 1974 und 1975 wurde zwar die Anspruchsgrundlage und die Zahl der Empfänger verändert, was sich in einem steilen Ausgabenanstieg ausdrückte. Die institutionellen Veränderungen vollzogen sich aber sehr viel langsamer. Erst 1977 schuf ein neues Gesetz ein "System der sozialen Sicherheit". Organisatorisch schlug sich die verfassungsmäßige Regelung im Aufbau einer wohlfahrtsstaatlichen Bürokratie nieder, die innerhalb des Ministeriums für Arbeit und soziale Sicherheit²³ (seit 1983 ein Ministerium) das Staatssekretariat für soziale Sicherheit mit diversen Unterabteilungen umfaßte, insbesondere die regionalen Zentren für soziale Sicherheit. Finanziell führte sie zu einem gewaltigen Anstieg der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen. Die Reorganisation des Wohlfahrtsstaates fand 1984 mit einem neuen Gesetz, das das System vereinheitlichen soll, seinen vorläufigen Abschluß.²⁴

Darüber hinaus kann ein großer Teil der wirtschafts- und auch ordnungspolitischen Maßnahmen im Gefolge der Revolution als Ausbau des Wohlfahrtsstaates begriffen werden, in dem Sinne, daß versucht wurde, marktwirtschaftliche Strukturen und Prozesse durch staatliche Regelungen und Organisation zu ersetzen, um sie mehr dem Nutzen aller und nicht weniger Reicher dienlich zu machen. So sollten die Verstaatlichungen und die Agrarreform das Los der (Land-)Arbeiter verbessern und die Versorgung der Konsumenten verbilligen. Mietstops und Lohnpolitik (Mindestlöhne etc.) zielten ebenfalls auf eine Erhöhung der Reallöhne. Arbeitsrechtliche

²³ Der Name des Ministeriums und die Zuständigkeiten veränderten sich mehrfach im Zuge der vielen Regierungen und Regierungsumbildungen seit 1974, Vgl. dazu genauer Silva Leal 1985, S. 925 ff.

²⁴ Vgl. Hoffmann 1983, Maia 1985 und Guibentif 1985.

Neuerungen erhöhten den Kündigungsschutz. Viele dieser Regelungen stellen keinen revolutionären Bruch mit der Vergangenheit dar. Auch der "Estado Novo" griff massiv regulatorisch ins Marktgeschehen ein, auch wenn das Eigentum privat blieb. Daß all dies oft unrealistisch und widersprüchlich war und bald Gegenkräfte auslöste, die die kurzfristig erzielten Verbesserungen wieder zunichte machten, ist, wenn nicht politisch, so doch ökonomisch, einsichtig und wenig überraschend.

b) Die quantitative Wohlfahrtsstaats-Entwicklung seit den 70er Jahren

Die Entwicklung des Wohlfahrtsstaats im engeren Sinne seit Beginn der 70er Jahre ist erstaunlich, wie die folgende Tabelle zeigt:

Tabelle 1
Entwicklung der Ausgaben für wohlfahrtsstaatliche Leistungen in Portugal
1973 — 1984 in % des BIP:

Jahr	Sozial- ausgaben	Gesund- heit	Erziehung	Gesamt
1973	5.89	2.67	0.00	40.55
1974	6.71	2.91	2.22	10.77
1975	8.71		2.65	12.28
1976		3.80	4.06	16.57
	9.81	4.12	3.89	17.82
1977	9.05	4.00	3,54	16.59
1978	8.19	4.02	3.98	
1979	7.19	3.92		16.20
1980	The state of the s	CONTRACT STORMS	3.84	14.95
	8.31	4.27	4.53	17.11
1981	9.14	4.49	4.74	18.37
1982	9.05	4.28	10774.0	
1983	8.82		4.77	18.09
355435555		4.10	4.73	17.65
1984	9.14	3.63	4.13	16.89

Quellen: Maia 1985, S. 181 ff.; Angaben zu den Ausgaben für Gesundheit und Erziehung von Alfredo Bruto da Costa; Berichte und "Indicadores Económicos" der Bank von Portugal für die Daten von 1984.

Die quantitative Entwicklung zeigt einen deutlichen Zuwachs bis 1976. Der Anteil am BIP nimmt um ca. die Hälfte zu. Dieser Sprung wird auch in den Austeritätsphasen nicht im vollen Umfang zurückgenommen. Betrachtet man zusätzlich die realen Wachstumsraten in konstanten Preisen, so wird insgesamt der zyklische Verlauf der Wohlfahrtsstaatsentwicklung zwischen 1973 und 1984 offensichtlich: Ausbau bis 1975, danach eine Reduzierung im Rahmen des Stabilisierungsprogramms (1976-78), ab 1979 erneute Expansion, die ab 1982 wieder in eine Stabilisierungsphase umschlägt.

Diese Dynamik wurde auch durch die Entwicklung der Abgabensätze für Arbeitnehmer und -geber begleitet, die allerdings mit ihr nur verzögert Schritt hielt, was auch zu einer steigenden Diskrepanz zwischen Beiträgen und Gesamtausgaben bei den Sozialausgaben führte, dann durch Transfers aus dem Staatshaushalt kompensiert werden mußte.

Tabelle 2
Entwicklung der Sätze für Sozialabgaben 1969-1984

Beitragssätze (%):				
ab	1969	1977	1979	1981
Versicherte	6,5	7,5	8,0	8,0
Arbeitgeber	17,0	19,0	20,5	21,0
Total	23,5	26,5	28,5	29,0

Die Sätze schließen noch nicht die Arbeitslosenversicherung ein, bei der der Beitragssatz seit 1984 7,5 % (4 % Arbeitgeber und 3,5 % Arbeitnehmer) betrug. Seit Oktober 1986 gilt eine einheitliche Sozialversicherungsabgabe, die auch die Arbeitslosenversicherung einschließt. Der Einheitssatz beträgt 10,5 % für die Arbeitnehmer (eine Senkung von 1 %, vorher 3,5 % + 8 %) und 25 % für die Arbeitgeber, also 35,5 % insgesamt.

Die verteilungspolitischen Maßnahmen und ihre Auswirkungen lassen sich deutlich bei den Löhnen erkennen:

Tabelle 3: Löhne und Einkommensverteilung 1973 - 1984 (Quoten in % des BIP)

Jahr	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Bruttolohnquote (%)	46,4	51,8	66,3	64,6	57,9	56,8
Nettolohnquote (%)	_		49,0	46,5	41,0	39,4
Reallohnzuwachs (%)	-0,4	4,0	10,3	0,5	-9,0	-5,5
Jahr	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Bruttolohnquote (%)	52,9	56,5	56,3	55,4	53,5	50,3
Nettolohnquote (%)	36,8	38,3	37,0	36,5	34,2	31,4
Reallohnzuwachs (%)	-4,2	4,6	0	-2,1	-5,6	-10,1

Quellen: für die Jahre 1973 - 1974 Anuário Estatistico und Esser u.a. 1977, danach Berichte und "Indicadores Económicos" der Bank von Portugal.²⁵

²⁵ Die Zahlen sind daher nur beschränkt kompatibel; für 1975 ergibt sich aus den Zahlen des Anuário Estatistico eine Quote von 62,7 %, bei der Bank von Portugal

Ähnlich wie bei den Sozialausgaben zeigt sich ein deutlicher Sprung durch die Revolution 1974/75. Diese Umverteilung zugunsten der Lohnabhängigen wurde dann in den nächsten Jahren zum großen Teil wieder rückgängig gemacht. Nach einem Tiefpunkt 1979 erfolgte wieder ein leichter Umschwung zugunsten der Arbeitnehmer bis 1981, der von einer weiteren Talfahrt bis 1984 abgelöst wurde.

Schließlich sei noch ein letzter Indikator für die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates in Betracht genommen: die Fiskalpolitik.

Tabelle 4
Staatsausgaben und -einnahmen, Haushaltsdefizit und Staatsverschuldung in % des BSP 1973 - 1984:

Jahr	1973	1974	1975	1976	1977	1978	
Staatsaus- gaben Staatsein-	22	30	31	36	35	37	
nahmen Haushalts-	24	28	26	29	28	28	
defizit	+2	-2	-5	-7	-7	-8	
Staatsver- schuldung	19	27	34	41	46	51	
Jahr	1979	1980	1981	1982	1983	1984	
Staatsaus- gaben Staatsein-	36	40	46	47	49	48	
nahmen	28	31	35	36	40	37	
Haushalts- defizit	-8	-9	-11	-11	-9	-10	
Staatsver- schuldung	53	49	62	52	59	65	

Quellen: Berichte und "Indicadores Económicos" der Bank von Portugal, eigene Berechnungen.

Die Expansion der Staatstätigkeit und insbesondere ihre defizitäre und Schulden-finanzierte Expansion vollzog sich wiederum in zwei "Wellen". Der erste und deutlichere Zuwachs erfolgte durch die Revolution von 1974. Zwischen 1976 und 1979 trat eine gewisse Stabilisierung ein, der eine zweite, kleinere Expansionsphase folgt, die etwa bis 1981/82 reicht, um sich dann auf dem höheren Niveau erneut zu stabilisieren.

Fassen wir zusammen: Alle Indikatoren stützen das Bild einer zweistufigen Expansionsphase des Wohlfahrtsstaates seit 1973. Die erste Stufe geht bis 1976 und wird dann durch einen Einbruch abgelöst, dem 1979 eine zweite kürzere Expansion geringeren Umfangs folgt, die 1981 erneut zum Stillstand kommt. All dies ist keine Überraschung, wenn man die portugiesische Wirtschaftsentwicklung und politische Geschichte seit 1973 verfolgt. Die erste Expansion ist offensichtlich mit der Revolution verknüpft. Die zweite ist das Werk der Mitte-Rechts-Koalition (Alliança Democrática), die eine expansive Wirtschaftspolitik betrieb. Der dazwischen liegende Rückschlag fällt nicht nur mit der schweren weltweiten Rezession, sondern auch mit dem Austeritätsprogramm des IWF zusammen. Ähnlich erfolgt auch das Abklingen der zweiten Expansionsphase im Zeichen von Krise und Austerität. Diese Zusammenhänge werden unten näher untersucht.

c) Der portugiesische Wohlfahrtsstaat im internationalen Vergleich

Portugal wies und weist noch heute einen im internationalen Vergleich mit den OECD-Staaten unterentwickelten Wohlfahrtsstaat auf. Allerdings kann man von einem Aufholprozeß Portugals gegenüber den anderen Ländern sprechen.

1960 hatte Portugal die niedrigste Staatsquote (im Sinne des Anteils der Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Verwaltung am Bruttoinlandprodukt) in der gesamten OECD. Während der Durchschnitt aller Länder bei 26,3% (Ausgaben) bzw. 27,7% (Einnahmen) betrug, waren die entsprechenden Raten für Portugal 17,0% und 17,6%. Bis 1982 hatte sich das Bild deutlich gewandelt, wenn auch nicht umgekehrt: Portugal lag zwar mit 42,7% bzw. 33,2% weiter unter dem Durchschnitt von 47,0% bzw. 41,9%, aber nicht mehr an letzter Stelle. Bemerkenswert sind die durchschnittlichen Zuwächse. Während Portugal ca. 25%-Punkte zulegte, waren es im OECD-Durchschnitt nur 20%-Punkte.

Ähnlich sieht es bei den Sozialausgaben aus. Ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt in Portugal betrug 1970 nur 3,6%. Der OECD-Durchschnitt lag damals bei ca. 18%. 1981 war der Anteil in Portugal auf 11,7% angestiegen,

^{66,3 %.} Unter "Bruttolohnquote" wird in der portugiesischen volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Anteil der gesamten Entlohnung des Faktors Arbeit am Volkseinkommen verstanden; er schließt u. a. Wehrsold und Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung ein. "Nettolohnquote" umfaßt nur die Löhne und Gehälter. Dieser Betrag ist im Anuário Estatistico leider nicht ausgewiesen. Der Reallohn bezieht sich nur auf die Industrie. Die Werte für 1973-74 sind nur für Lissabon und daher ebenfalls mit den darauffolgenden Jahren nur beschränkt kompatibel.

²⁶ Die Angaben der letzten beiden Sätze stammen aus der Revue Economique des 1' OCDE No. 4, 1985, S. 31.

während er im OECD-Durchschnitt knapp 26 % erreichte. Damit weist Portugal eine der höchsten Wachstumsraten für Sozialausgaben innerhalb der OECD auf.²⁷

Die Abgabenbelastung der Löhne liegt mit 36,5 % deutlich höher als in der Bundesrepublik (29,5 %) und damit im oberen Bereich der OECD-Sätze, die von fast 40 % in den Niederlanden zu 14,8 % in Japan, 12,1 % in Großbritannien und 11,1 % in den USA reichen. Herdings liegt die Lohnsteuerbelastung dafür niedriger. Steuern und Abgaben erreichten in Portugal 1984 ca. 30 % des BIP, während die entsprechenden Sätze in der OECD bei 46,8 % (Niederlande), 41,0 % (BRD), 38,2 % (Großbritannien) lagen. Japan (27,7 %) und die USA (28,5 %) lagen jedoch niedriger als Portugal.

Die portugiesische Lohnquote liegt mit Werten zwischen 50 % und 60 % in den Jahren 1973-1984 in der gleichen Höhe wie in den wichtigsten OECD-Ländern. Über die portugiesische Einkommensverteilung fehlen jüngere Daten. 1973/74 war sie deutlich ungleicher als die der meisten OECD-Länder. Insofern kann man also auch hier von einem vorrevolutionären Nachholbedarf sprechen. 1975 hatte sich die Situation deutlich gebessert²⁹, doch ist anzunehmen, daß diese Veränderung ebenfalls ein Opfer der Rückverteilung der folgenden Jahre wurde. Die Stundenlöhne sind jedoch ungeachtet aller Nebenkosten bei weitem die niedrigsten in der OECD.

Der portugiesische Nachholbedarf wird auch am relativ niedrigen Stand einiger Sozialindikatoren deutlich (wobei wir implizit unterstellen, daß ein Ausbau des Wohlfahrtsstaates diesen Problemen abhelfen könnte): Die Lebenserwartung der Portugiesen lag mit 75 bzw. 67 Jahren bei Frauen bzw. Männern niedriger als der jeweilige OECD-Durchschnitt von 77,5 bzw. 70,8 Jahren (alle Angaben 1980).30 Die Kindersterblichkeit ist die höchste innerhalb der OECD. Bei der Zahl der Krankenhausbetten pro Kopf der Bevölkerung (ca. 5 auf 1 000 Einwohner in Portugal 1982) schneidet innerhalb der OECD nur die Türkei schlechter ab. Nach Japan hat Portugal den höchsten Anteil an alten Menschen, die noch arbeiten (müssen). Für die These, daß mehr Wohlfahrtsstaat diese Zustände verbessern könnte, spricht die Tatsache, daß sich zwischen 1970 und 1980 / 82 die Lage in Portugal deutlich verbesserte, und zwar stärker als im OECD-Durchschnitt. So nahm z. B. die Lebenserwartung der Frauen in Portugal num 4,7, die der Männer um 2,9 Jahre in diesem Zeitraum zu, während die entsprechende Zunahme im OECD-Durchschnitt nur 2,4 bzw. 2 Jahre betrug, allerdings von einem geringeren Ausgangsniveau in Portugal.

2. Die außenwirtschaftliche Entwicklung Portugals seit den 70er Jahren

Bevor wir die außenwirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre in ihrem konjunkturellen Verlauf nachzeichnen, scheinen einige grundsätzliche Vorbemerkungen angezeigt: Portugal ist eine kleine abhängige Ökonomie, die in vieler Hinsicht von ihrer internationalen Verflechtung geprägt ist. Sein Platz in der internationalen Arbeitsteilung ist durch Jahrhunderte eines semi-peripheren Status bestimmt, dessen bekannteste Konkretisierung der Vertrag von Methuen ist, der Portugal die Rolle eines Agrarexporteurs zudachte, der englische Industriegüter importierte. An diesem Muster hat sich nicht allzuviel geändert. Zwar ermöglichten es die Kolonien dem Land, auch einfache Industriegüter zu produzieren und gegen Rohstoffe zu tauschen. Seit den 60er Jahren exportiert es diese einfachen Industriegüter allgemein dank der niedrigen Lohnkosten, die den Hauptanreiz für exportorientierte ausländische Direktinvestitionen bilden. Aber es ist im Bereich der technologisch höher entwickelten Produkte massiv importabhängig. Diese Abhängigkeit wird durch den Zwang zu Energie- und Nahrungsmittelimporten noch verschärft.

Daneben wird die Wirtschaft durch eine ebenfalls über historische Zeiträume gewachsene "Angebotsschwäche" geprägt, die z. T. außenwirtschaftschaftlich durch die erzwungene internationale Arbeitsteilung bedingt ist, z. T. Ausdruck der Gesellschaftsstruktur ist. Diese Struktur kannte nie ein liberales, unternehmerisches Bürgertum, das einen eigenen Industriealisierungspprozeß getragen hätte. Stattdessen dominierte ein Filz von Staat und Ökonomie, der im wesentlichen Pfründe verteilte, die sich auf Protektion und nicht auf Innovation begründeten. Daraus resultiert eine strukturelle Rigidität des produktiven Systems, die Nachfragezuwächse schnell in Inflation oder Importschüben enden läßt.

Auf diesem Hintergrund ist die außenwirtschaftliche Entwicklung zu sehen, deren Verlauf im Untersuchungszeitraum anhand einiger zentraler Indikatoren dargestellt sei:

Wie sich aus der Tabelle 5 ersehen läßt, hat sich die außenwirtschaftliche Leistungsfähigkeit Portugals in den 70er und 80er Jahren deutlich verschlechtert. Der Escudo mußte eine massive Abwertung hinnehmen, die allerdings auch eine Inflationsdifferenz ausdrückt. Die Handelsbilanz geriet ab 1974 immer tiefer ins Minus. Nach einer leichten Besserung in den Jahren 1978-80 verschlechterte sie sich 1981-83 nochmals, um sich danach — schon ab 1983 — wieder leicht zu verbessern, ohne jedoch je den Stand vor 1974 wieder zu erreichen.

Die negative Handelsbilanz, die durch Einnahmen aus dem Tourismus und Gastarbeiterüberweisungen nicht kompensiert wurde, zwang Portugal, sich immer mehr im Ausland zu verschulden. Die Auslandsverschuldung

²⁷ Vgl. Costa/Maia 1985.

²⁸ Vgl. Monatsbericht der Deutschen Bundesbank 1/1986, S. 23.

 $^{^{29}}$ Vgl. ILO 1979, S. 104, wo der Gini-Koeffizient für 1973/74 mit 0,431 und für 1975 mit $\ddot{0}$,378 angegeben ist (zum Vergleich: BRD 1973: 0,396).

³⁰ Vgl. Revue Economique de l'OCDE No. 4, 1985, S. 140.

Tabelle 5
Die Außenwirtschaftsposition Portugals 1973 - 1984

Jahr	1973	1974	1975	1976	1977	1978	
TATE OF THE PARTY		W. W. W. W.	17-30A D	00.000.000		177000 0001	
Wechselkurs (Esc./\$)	24,7	25,4	25,6	30,2	38,3	43,9	
Handelsbilanzsaldo/ BIP (%)	-7	-15	-12	-13	-15	-12	
Leistungsbilanzsaldo/ BIP (%)	3	-6	-6	-8	-9	-4	
Marktanteil Industrieländer (1973 = 100) ³¹	100	87	76	63	61	63	
Auslandsschuld/BIP (%) 32	(5)	(2)	7	8	11	16	
Jahr	1979	1980	1981	1982	1983	1984	
Wechselkurs (Esc./\$)	48.9	EO 1	12/17/12/1		201200		
		50,1	61,6	79,5	111	146	
Handelsbilanzsaldo/ BIP (%)	-10	-14	-20	-20	-14	146 -10	
	20						
BIP (%) Leistungsbilanzsaldo/	-10 0	-14	-20	-20	-14	-10	

Quellen: IWF, International Financial Statistics; Bank von Portugal, Jahresberichte; Anuário Estatistico; eigene Berechnungen.

nahm seit 1974 kontinuierlich zu. Selbst die kurze Besserung der Handelsbilanz reichte nur aus, die Verschuldung im Verhältnis zum BIP 1980 um einen Prozentpunkt zu senken. Schon der Zwang, die Altschuld weiter zu bedienen, trug zum Anstieg weiter bei, der bis 1984 zu einer Quote von 35 % führte.

Der Verlust an Wettbewerbsfähigkeit drückt sich auch im sinkenden Marktanteil Portugals an den Importen der OECD-Länder aus. Dahinter verbirgt sich ein spiegelbildlicher Lohnstückkostenverlauf. Nach Berechnungen der OECD³³ stiegen die Lohnstückkosten in US-Dollar von einem Index von 100 für 1973 auf ca. 140 in den Jahren 1975/76, um danach bis auf einen kleinen Anstieg 1981 stetig wieder abzusinken (bis auf unter 60 im

 31 Der Marktanteil ist als Quotient zwischen den portugiesischen Exporten in die OECD und den OECD-Importen definiert.

32 Die Werte in Klammern für 1973-74 zeigen eine Netto-Gläubiger-Position an.

33 Vgl. OECD 1984, S. 18.

Jahre 1983). Sowohl beim Marktanteil als auch bei den Lohnkosten läßt sich im Verlauf der Jahre 1973-1983 der gleiche Rhythmus beobachten: ein Verlust von Märkten bei Anstieg der Lohnkosten bis 1976, ein langsames Wiederaufholen danach, das allerdings zwischen 1980/81 einen leichten Rückschlag erleidet.

Betrachtet man die Attraktivität Portugals als Investitionsstandort, so ist das Bild weniger deutlich, wie die folgende Tabelle zeigt:

Tabelle 6
Ausländische Direktinvestitionen in Portugal 1973 - 1984
(alle Angaben in %)

Jahr	Anteil am BIP	Anteil an den Investitionen	Zum Vergleich: Investitions- quote ³⁴
1973	0.96	4.87	19.72
1974	0.77	4.30	17.84
1975	0.82	5.00	16.49
1976	0.48	2.99	16.16
1977	0.35	1.31	26.99
1978	0.36	1.26	28.68
1979	0.46	1.69	27.39
1980	0,52	1.76	29.78
1981	0.65	1.98	32.69
1982	0.55	1.66	33,35
1983	0.62	1.98	31.11
1984	0.88	3.55	24.90

Quelle: Daten der Bank von Portugal (Jahresberichte, "Indicadores Eonómicos"), eigene Berechnungen.

Die ausländischen Direktinvestitionen gingen erst 1976/77 deutlich zurück. Dies mag daran liegen, daß Projekte aufgrund vorheriger Investitionsentscheidungen zunächst noch zu Ende geführt wurden. Danach hielten sich die Investoren mit neuen Projekten deutlich zurück. Daran änderte auch die Stabilisierungspolitik zwischen 1976 und 1979 kaum etwas. An der deutlichen Zunahme der Investitionstätigkeit in Portugal zwischen 1976 und 1982 beteiligten sich die ausländischen Investoren nur zurückhaltend. Eine Änderung dieser Haltung ist erst seit 1982 festzustellen.

³⁴ Unter Investitionsquote ist hier der Quotient aus Bruttoinvestitionen minus Lagerveränderungen einerseits und BIP andererseits zu verstehen.

3. Der Zusammenhang von Außenwirtschaft und Wohlfahrtsstaat: eine quantitative Betrachtung

Zunächst scheint der quantitative Verlauf die Theorie zu bestätigen, die eine negative Wechselwirkung von Wohlfahrtsstaat und außenwirtschaftlicher Leistungsfähigkeit unterstellt. Der deutliche Anstieg der Wohlfahrtsstaat-Indikatoren zwischen 1973 und 1975/76 führte anscheinend zu Einbußen an der Außenwirtschaftsfront, am deutlichsten bei den Marktanteilen in den OECD-Staaten und bei der Handelsbilanz, etwas bei der Auslandsschuld und erstaunlich wenig beim Wechselkurs.

Die darauf erfolgte Bremsung bzw. partielle Revision (z. B. bei den Löhnen) zwischen 1976 und 1979 konnte jedoch die außenwirtschaftliche Lage nicht bessern, sondern deren Niedergang nur verzögern. So wurden die Marktanteile stabilisiert und 1979 eine erste leichte Expansion erreicht, und die Handelsbilanz konnte etwas verbessert werden (ohne das Niveau von 1973 zu erreichen), aber die Auslandsschuld wuchs weiter, ebenso wie auch die Abwertung unumgänglich blieb.

Während also der "Abbau" der Jahre 1976-79 nur geringe positive Erfolge zeigte, war der (im Vergleich zum Ausbau 1974/75) recht geringe Ausbau des Wohlfahrtsstaates 1980-82 enorm "erfolgreich" in der Verschlechterung der außenwirtschaftlich Lage, vor allem bei der Handelsbilanz. Zum Teil zeigte sich das ganze Ausmaß der Katastrophe erst 1983/84 durch den kontinuierlichen Verfall des Escudo-Außenwerts und den rapiden Anstieg der Auslandsverschuldung.

Man könnte also von einer sehr ungleichmäßigen Wohlfahrtsstaat-"Elastizität" der Außenwirtschaft sprechen, bei der jeweilige Veränderungen des Wohlfahrtsstaats in der einen Richtung sehr kleine und in der anderen "unverhältnismäßig" große Veränderungen der außenwirtschaftlichen Lage auslösen. Diese Elastizitätsschwankungen führen auch dazu, daß vom Autor durchgeführte bivariable Korrelationsrechnungen keine signifikanten Ergebnisse lieferten. Ein signifikanter statistischer Zusammenhang zwischen Indikatoren der außenwirtschaftlichen Lage aus Tabelle 5 (Wechselkurs, Handelsbilanzsaldo, OECD-Marktanteil und Auslandsverschuldung) und Indikatoren des Wohlfahrtsstaates (Sozial- und Staatsausgaben, Haushaltsdefizit, Staatsverschuldung und Lohnquote) ist nur bei einigen wenigen Variablen festzustellen. Dazu zählt die Auslandsverschuldung, die weitgehend im Gleichschritt mit den Staatsausgaben und der Staatsverschuldung gewachsen ist. Signifikant ist auch die Korrelation von Lohnquote und OECD-Marktanteil. Eine Ursache für die schwache quantitative Korrelation ist sicher im Charakter der vier außenwirtschaftlichen Variablen zu suchen, die z.T. weniger die Stärke der portugiesischen Volkswirtschaft widerspiegeln, sondern politische Entscheidungen (so. z. B. der Wechselkurs) oder die

weltwirtschaftlichen Schocks des zweifachen Ölpreisanstiegs und der damit verbundenen Rezession in den Industrieländern.

So beeinflußt der (stark politisch bestimmte) Wechselkurs auch noch die Handelsbilanz kurz- und langfristig in entgegengesetzter Richtung. Eine Überbewertung, wie sie wahrscheinlich 1974-76 stattfand, schont die Bilanz kurzfristig durch Verbilligung der Importe (in Escudos gerechnet), führt aber langfristig zu einem wachsenden Defizit, da diese billigen Importe heimische Güter verdrängen und die Exporte zurückgehen. Eine massive Abwertung, wie sie im Rahmen des IWF-Programms ab 1977 stattfand, verstärkt kurzfristig (d. h. ca. 12-18 Monate) das Defizit durch Verteuerung der Importe, bis sie danach eine Reorientierung der Nachfrage auf portugiesische Produkte im Inland und Ausland bewirkt.

Schließlich lösten die Ölpreiserhöhungen zwei massive Rezessionen in den Industrieländern aus, die zum einen die Exporte (und den Tourismus) Portugals beeinträchtigten, zum anderen die Gastarbeiterüberweisungen reduzierten und somit den Druck verstärkten, die Importe über Auslandsschulden zu finanzieren.

Die Schwierigkeit, die genauen Zusammenhänge zwischen Veränderungen in der internen Verteilung des Volkseinkommens und der außenwirtschaftlichen Entwicklung zu klären, lösen sich auch nicht, wenn man die Importelastizitäten einzelner Komponenten berechnet. Selbst die Aufschlüsselung auf Produktgruppen gibt wenig Hinweise. In der folgenden Tabelle finden sich die durchschnittlichen Elastizitäten von 1973/74 bis 1983/84, für die Importe insgesamt und ausgewählte Produktgruppen, die den Löwenanteil der portugiesischen Importe ausmachen, nämlich die "NEMCE"-Sektionen³⁵, 2: "Pflanzliche Produkte" (d. h. vor allem Getreide), 5: "Mineralien" (d. h. vor allem Öl), 16: "Maschinen und Apparate" und 17: "Transportmaterial" (d. h. vor allem Autos).

Die Tabelle zeigt, daß die Importelastizität der Staatsausgaben unter der des BSP insgesamt lag, während die Löhne und Wohlfahrtsausgaben eine höhere Elastizität aufwiesen. Dies scheint die Vermutung zu bestätigen, daß eine Ausdehnung dieser beiden Nachfragekomponenten die Importe überdurchschnittlich steigert. Umgekehrt könnte es die IWF-These stützen, man müsse die Reallöhne kürzen, um die Verschuldung zu bekämpfen. Gegen eine solche — evtl. voreilige — Schlußfolgerung spricht, daß die Elastizitäten überall erheblich streuen. Von 1974 auf 1975 nahmen sie mit Ausnahme des Öls (5) alle negative (!) Werte an, da die Importe absolut auch in laufenden Preisen fielen, während die Nachfrage-Komponenten alle — wenn auch

³⁵ "NEMCE" (Nomenclatura Estatistica das Mercadorias do Comércio Externo) ist eine portugiesische Version der Brüssler "NIMEXE".

³⁶ Vgl. Maaß 1986, S. 246, bzw. dort zitierte IWF-Quellen.

Werte, die ein Mehrfaches des Durchschnittswertes betragen. Außerdem mögensbestände, dann durch Kreditaufnahme finanziert werden mußten. haben die Sozialausgaben insgesamt ein zu kleines Volumen, um entspre- Erst ab 1976 findet auch ein Transfer aus dem normalen Staatshaushalt statt, chende Nachfrageänderungen erklären zu können.

Tabelle 7 Ausgewählte Importelastizitäten (Nachfrage und Importe in laufenden Preisen in Escudos, Durchschnitt der Jahre 1973/4 bis 1983/4)

Importgruppe: Nachfragekomponente:	Alle	2	5	16	17
BSP insgesamt	1,2	1,6	2,3	1,0	1,0
Lohnsumme	1,6	2,1	2,4	1,5	1,4
Staatsausgaben	0,9	1,2	1,6	0,8	0,8
Wohlfahrtsausgaben ³⁷	1,2	1,6	2,0	1,0	1,1
Sozialausgaben	1,3	1,6	2,2	1,2	1,2

Quelle: INE, Estatisticas do Comércio Externo 1973 bis 1984, eigene Berech nungen.

4. Ökonomische Verlaufsanalyse der Wechselwirkungen von Wohlfahrtsstaat und außenwirtschaftlicher Entwicklung

Angesichts der relativ geringen Signifikanz der quantitativen Analyseergebnisse erscheint es angezeigt, nochmals die vier Phasen inhaltlich zu untersuchen, die sich durch eine unterschiedliche Binnen- und Außenentwicklung charakterisieren lassen:

a) 1973-76: Ausbau des Wohlfahrtsstaats und außenwirtschaftliche Verschlechterung

Der Ausbau des Wohlfahrtsstaats in dieser Periode ist eindeutig: die Sozialausgaben, die während des "Estado Novo" immer ein Teil des öffentlichen Haushalts waren, der Ersparnisse erzielt hatte, gerieten aufgrund der großzügigen Neuregelungen der Revolution ins Defizit. Betrug dieses Defizit 1974 nur 300 Millionen Escudos, so wuchs es 1975 auf 2,4 und 1977 auf 9,9

gering — zunahmen. Die maximalen Elastizitäten erreichen in der Regel Milliarden Escudos an, die zunächst durch Auflösung der angesparten Verder aber nur bescheidene Ausmaße erreicht (ca. 1,5 Milliarden 1976).

> Von daher wirkte sich der Sozialstaatsausbau kaum auf den Staatshaushalt selbst aus. Dessen wachsendes Defizit rührte aus anderen Quellen her, vor allem wachsenden Personalausgaben (der Anteil des öffentlichen Dienstes an der Gesamtbeschäftigung stieg von 6,8 % 1970 auf 8,1 % 1975 bzw. von knapp 200 000 Staatsbediensteten 1968 auf ca. 366 000 1978 und 407 000 1983) und den Kosten der Entkolonisierung. Das Defizit führte zu einer 7 wachsenden internen Staatsverschuldung, aber erst 1976 auch zu einem deutlicheren Anstieg der Auslandsschuld des Staates.

Deutlicher machte sich die Umverteilung bemerkbar. 1974 erhielten die Lohnempfänger 40 Mrd. Esc. mehr als 1973, 1975 nochmals 60 Mrd. mehr als 1974. Diese Steigerungen sind inflationär aufgebläht, aber selbst in konstanten Preisen (von 1963) betrugen die Steigerungen noch 25 Mrd. Esc., was einer Zunahme der Bruttolohnquote um 20 Prozentpunkte (!) entspricht. Entsprechend stieg der private Konsum, während die Investitionstätigkeit real zurückging.

Die Importe nahmen von 1973 auf 1974 ebenfalls um 40 Mrd. Esc. zu, wovon 10 Mrd. Steigerungen der Ölimporte darstellten. Ebenfalls um 10 Mrd. nahmen die Agrarimporte zu. Die übrige Zunahme verteilte sich auf verschiedene Produktgruppen. Dies scheint die These eines Umverteilungs-bedingten Defizits zu stützen. Verblüffenderweise nahmen aber zwischen 1974 und 1975 trotz weiterer massiver Lohnsteigerungen, die über denen des Vorjahres lagen, die Importe nicht nur nicht weiter zu, sondern deutlich ab. Für diese Entwicklung war die gesamtwirtschaftliche Krise verantwortlich, die das BIP in konstanten Preisen um fast 5 % sinken ließ, während die Lohnsumme (ebenfalls in konstanten Preisen) noch um fast 15 % stieg! Die gleichzeitige Abnahme der Exporte, die den gestiegenen Lohnkosten zuzurechnen sein mag, hielt jedoch die Abnahme des Handelsbilanzdefizits in Grenzen. Von 1975 auf 1976 kehrte sich das Bild teilweise um. Trotz Stagnation der Reallöhne erhöhten sich die Importe deutlich um 30 Mrd. Esc. Die Ursache dürfte z. T. in der Abwertung des Escudo zu suchen sein, der bis 1975 bei ca. 25 Esc./\$ geblieben war und 1976 auf 30 Esc./\$ fiel. Während die Importe in Esc. um ca. 30 % zunahmen, betrug die Zunahme in US-\$ nur ca. 10 %. Da die Exporte in US-\$ weiter absanken, verschlechterte sich die Handelsbilanz erneut.

Faßt man zusammen, so bietet sich kein klares Bild: Die Entwicklung zwischen 1973 und 1976 ist durch mehrere externe Faktoren bedingt, vor allem den Ölpreisanstieg und die darauf folgende Rezession von 1975, die

³⁷ Unter Wohlfahrtsausgaben werden hier in Anlehnung an Tabelle 1 die Summe der Ausgaben für Gesundheit, Erziehung und Soziales verstandedn. Letztere folgen in der Tabelle eine Zeile tiefer als "Sozialausgaben".

Wohlfahrtsstaats unmöglich machen. Obendrein kann man sagen, daß di€ punkte, der der Staatsausgaben um 10. Die Staatsverschuldung nahm ebenaußenwirtschaftliche Lage Portugals 1976 noch nicht aussichtslos war. Die falls entsprechend zu. Die Lohnquote veränderte sich um 3,5 Prozentpunkte Verschuldung hielt sich noch in Grenzen (Kredite des IWF bewegten sich zugunsten der Arbeitnehmer aufgrund einer deutlichen Reallohnzunahme noch im schwach konditionierten Bereich der Goldtranche und Sonderfazili. 1980, die erst 1982 partiell wieder verloren ging. täten) und am schwersten mußten die Exportmarktverluste wiegen.³⁸

b) 1976-79: Stagnation des Wohlfahrtsstaats und außenwirtschaftliche Stabilisierung

Die Wohlfahrtsstaatsentwicklung in dieser Phase kann am ehesten al lohnabbau verbunden war. Zwar ging der Anteil der Sozialausgaben am BIP Der Außenwert des Escudo hielt sich bis 1980, wonach weitere Abwertungen bis 1979 auf das Niveau von 1975 zurück, doch blieben sie deutlich über dem vorrevolutionären Niveau. Die Staatsausgaben stagnierten relativ zum BIP, was allerdings bei ebenfalls stagnierenden Einnahmen ein dauerndes Haushaltsdefizit mit sich brachte, das die Staatsverschuldung Jahr um Jahr antwortlich: Der Ölpreisschock, die darauf folgende Rezession, der Anstieg erhöhte. Die Reallöhne wurden um 20 % gesenkt, was die Lohnquote auf das des internationalen Zinsniveaus. Aber der binnenwirtschaftliche Rest bleibt Niveau von 1974 brachte. Dies alles geschah im Zuge eines IWF-signifikativ: Die expansive Wirtschaftspolitik erhöhte die Importe und Stabilisierungsprogramms.

Tatsächlich hat sich die außenwirtschaftliche Lage lediglich stabilisiert und keineswegs verbessert. Die Auslandsverschuldung stieg weiter an, daphase des Wohlfahrtsstaats außenwirtschaftlich soviel katastrophalere Foldie Leistungsbilanz weiter defizitär blieb, auch wenn sich das Defizit im gen zeitigte als die erste. Die Antwort liegt z. T. in den außenwirtschaftlichen Verhältnis zum BIP verringerte. Dieses "Gleichgewicht" war aber weniger Umständen: die Ölimporte machten 1974 nur ein Viertel des Defizitanstiegs der Handelsbilanz zu verdanken, deren Defizit sich selbst in US-\$ weiteraus, 1980 jedoch die Hälfte. Dies verringerte die Spielräume für die Binnenvergrößerte (von den Effekten der massiven Abwertung ganz zu schweigen), wirtschaftspolitik. Gravierend wirkte sich deshalb die Tatsache aus, daß Es waren vor allem gestiegene Einnahmen aus Gastarbeiterüberweisungen Portugal 1980-1982 eine Wachstumsperiode durchlief (mit einer durchund Tourismus, die die Leistungsbilanz verbesserten.

Faßt man zusammen, so ergibt sich wiederum kein klares Bild: Die gigantische Einkommensumverteilung zulasten der Lohnempfänger konnte die Importe nicht reduzieren und die Exporte nur leicht erhöhen. Entscheidend war vielmehr die Abwertung und die dadurch erneuerte Anziehungskraft des Escudo vor allem für Gastarbeiter.

c) 1979-82: Ausbau des Wohlfahrtsstaats und außenwirtschaftliche Verschlechterung

Ab 1979 läßt sich wieder ein leichter Ausbau des Wohlfahrtsstaats beobachten, dessen Umfang allerdings deutlich hinter dem der ersten Phase

38 Vgl. Maaß 1986, der zur gleichen Einschätzung gelangt.

eine Zurechnung außenwirtschaftlicher Probleme auf den Ausbau det zurückbleibt. Der Anteil der Sozialausgaben am BIP stieg um 1,6 Prozent-

Außenwirtschaftlich kam die Entwicklung einer Katastrophe gleich: Von einer fast ausgeglichenen Leistungsbilanz 1979 stieg ihr Defizit bis 1982 auf 249 Mrd. Escudos. Das Defizit der Handelsbilanz verdreifachte sich. Dieser Effekt war sicher z. T. der zweiten Ölpreiserhöhung geschuldet. Die Öleinfuhren nahmen um ca. 140 Mrd. Esc. zwischen 1979 und 1982 zu, erklären somit potentiell über die Hälfte des Defizits. Die Auslandsverschuldung s nahm ebenfalls um etwa 7 % des BIP zu und verdreifachte sich in Escudos.

Sicher waren Faktoren außerhalb Portugals für diese Entwicklung mitversenkte die Wettbewerbsfähigkeit Portugals auf den Exportmärkten.

Trotzdem bleibt die Frage, warum diese zweite und schwächere Ausbauschnittlichen realen jährlichen Wachstumsrate von 2,7 %), während 1974-76 das Wachstum eher gering ausfiel, vor allem aufgrund eines realen Falls von % 1975. Da das Ausland zur gleichen Zeit deutlich langsamer wuchs Industrieländer 1980-82: - 0,6 % jährlich!), führte diese Wachstumsdifferenz zu einem entsprechend einseitigen Importsog, der noch durch eine Überbevertung des Escudo unterstützt wurde (Differenz zwischen der jährlichen portugiesischen und der OECD Inflationsrate 10,2 %!). 1973-76 war die Differenz der Wachstumsraten zwischen OECD und Portugal nur 0,8 % gewesen bei gleichzeitiger Inflationsdifferenz von 7,3 %.39

³⁹ Vgl. OECD 1984, S. 9.

d) 1982-85: Stagnation des Wohlfahrtsstaats und außenwirtschaftliche Stabilisierung

Ein Abbau des Wohlfahrtsstaats fand in diesem Zeitraum im eigentlichen Sinne kaum statt. Der Anteil der Sozialausgaben am BIP blieb nahezu konstant. Auch der Staatsanteil ging nicht zurück. Lediglich das Haushaltsdefizit konnte etwas gesenkt werden. Deshalb stieg auch die Staatsverschuldung weiter an. Allerdings kam es zu einem erheblichen Reallohnabbau, der auch die Bruttolohnquote auf das niedrigste Niveau seit 1973 brachte.

Trotzdem reichten diese Maßnahmen aus, die außenwirtschaftliche Lage zu verbessern. Das Handelsbilanzdefizit konnte — relativ zum BIP — bis Ende 1984 halbiert werden und die Zahlungsbilanz ist seit 1985 wieder positiv. Zu verdanken war das neben den binnenwirtschaftlichen Maßnahmen einer massiven Abwertung, welche die Importe in US-\$ um fast 20 % reduzierte (in Escudos stiegen sie noch um ca. 30 %) und die Exporte in US-\$ um über 20 % steigerte, was in Escudos mehr als eine Verdoppelung der Exporte bedeutete. Die generelle Verschuldungslage verbesserte sich zunächst nicht, da relativ hohe Zinsen und ein starker US-\$ zumindest bis Anfang 1985 die Schuldendienstbelastung weiter steigen ließen. Ab Mitte 1985 wirkte sich dann zusätzlich der Ölpreis- und Dollarverfall sowie das sinkende internationale Zinsniveau aus. 1986 konnte Portugal angesichts einer positiven Zahlungsbilanz sogar Auslandsschulden vorzeitig zurückzahlen.

e) Zusammenfassung

Die ökonomische Analyse ergibt zunächst, daß kein direkter und zwangsläufiger wirtschaftlicher Zusammenhang zwischen Veränderungen im Niveau des Wohlfahrtsstaats und außenwirtschaftlicher Leistungsfähigkeit besteht, auch wenn einige Variablen deutlich korrelieren. Aus dem portugiesischen Fall kann man folgendes schließen:

a) Eine Zunahme der Sozialausgaben oder der Staatsausgaben allgemein war nur in dem Maße außenwirtschaftlich bedenklich, wie sie zu einer expansiven Wirtschaftspolitik führte, die in einer Stagnationsphase der Weltwirtschaft die Leistungsbilanz ruinieren mußte. Das gleiche gilt für die Einkommensverteilung. Eine Umverteilung als solche ist in Portugal relativ leistungsbilanzneutral, wie man an der Entwicklung 1975 sehen kann, als eine massive Umverteilung die Importe nicht erhöhte, da sie mit einer allgemeinen Rezession einherging. Ist die Umverteilung jedoch Teil einer allgemeinen Ausdehnung der Binnennachfrage, so kommt es zum Importschub, falls dagegen keine Vorkehrungen getroffen werden.

b) Beim Punkt "Vorkehrungen" rückt ein zweiter wesentlicher Aspekt in den Vordergrund: der Wechselkurs. Die portugiesische Währung war über weite Strecken des Untersuchungszeitraumes überbewertet⁴⁰, d. h. ihre Abwertung kompensierte nicht hinreichend die Inflationsdifferenz zwischen Portugal und seinen wichtigsten Handelspartnern. Damit führte jede Steigerung der Binnennachfrage zu einer überproportionalen Zunahme der Importe. Unglücklicherweise versuchten die gleichen Regierungen, die eine eher expansive Wirtschaftspolitik betrieben, die Abwertung des Escudo zu bremsen und verstärkten damit diesen Effekt noch zusätzlich. In den Phasen der Austeritätspolitik mußte dann nicht nur die Binnennachfrage insgesamt gebremst, sondern auch abgewertet werden, was den Prozeß doppelt schmerzlich machte. Im portugiesischen Fall ist die "richtige" Bewertung der Währung von besonderer Bedeutung, da eine Überbewertung die Gastarbeiterüberweisungen reduziert. Deswegen ist die Methode der Importverteuerung ohne Abwertung über Zölle oder Zusatzsteuern auch wenig effektiv, da Exporte, Tourismus und die Gastarbeiterüberweisungen dadurch nicht gefördert werden, die inflationären Effekte einer Abwertung jedoch trotzdem eintreten.

5. Die innenpolitische Entwicklung

Die ökonomische Analyse scheint einer verbreiteten Sichtweise⁴¹ der jüngeren portugiesischen Geschichte zu widersprechen, die in ihr eine wiederholte Unterdrückung sozialistischer Bestrebungen und der Arbeiterinteressen von außen sieht. In dieser Sichtweise spielt der IWF in der Regel die Rolle des Schurken, der soziale Reformen mit der Knute der Konditionalität verhindert oder rückgängig macht. Was bleibt davon im Licht der obigen Daten?

Zunächst ein statistischer Zusammenhang, der stark von der Auswahl der Indikatoren abhängt und der bei näherer ökonomischer Analyse nur wenig an Konsistenz gewinnt. Offensichtlich gibt es kaum direkte Zusammennänge, die unvermeidlich jenen Kurs erzwungen hätten, den die portugiesische Wirtschaft letztlich tatsächlich genommen hat. Allerdings gilt es dabei noch einige Aspekte zu berücksichtigen, die die obige Analyse ausgeblendet nat.

⁴⁰ Zur Entwicklung des realen Wechselkurses vgl. OECD 1985, S. 33.

⁴¹ So z. B. Eisfeld 1984, S. 172 ff., in abgeschwächter Form Rother 1985 und Maaß 986. Innerhalb Portugals wurde diese Position massiv von der PCP und ihr nahen Greisen vertreten.

a) Die binnenwirtschaftspolitische Debatte

staatlichen und außenwirtschaftlichen Zielen gesehen. Tatsächlich waren aus, so war es in der zweiten Phase vor allem das hohe Staatsdefizit, das jedoch in der internen Debatte andere (wenn auch damit verknüpfte) Besorgnis erregen mußte, und die Stabilisierung war nur um den Preis einer Aspekte von gleicher, wenn nicht gar größerer Bedeutung. In erster Linie deutlichen Rezession zu erreichen. Durchgängig blieb das Problem der sind dabei Wachstum, Beschäftigung und Preisstabilität zu nennen. So mag hohen Inflation und der Zahlungsbilanzdefizite. eine Umverteilung zugunsten der Löhne zwar zahlungsbilanzneutral möglich sein, aber trotzdem das Wachstum zum Stillstand bringen, die Arbeitslosigkeit erhöhen und die Inflation beschleunigen. Ist dies der Fall, so fordern die politische Rechte und die Unternehmer in der Regel eine Rückverteilung zugunsten des Kapitals.

Umverteilung und die daraus resultierende Profitabnahme mit Investitions- Portugal seit 1974 prägen. Die wirtschaftlichen Folgen der sozialen Reformen zurückhaltung bzw. mit Kapitalflucht, die ihrerseits zum Rückgang des waren z. T. Folgen der politischen Unfähigkeit der Linken, ein realistisches Wachstums und zum Anstieg der Arbeitslosigkeit führte. Die Arbeiter und Projekt für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes zu formulieren und der Staat waren nicht in der Lage, diesen Prozeß zu verhindern oder zu durchzusetzen. Ebenso waren sie auch z. T. Folge der rechts-oppositionellen kompensieren. Dazu wären Ersparnis und Investition seitens dieser beiden Politik der Unternehmer, die auf die Revolution mit Kapitalflucht und Investition seitens dieser beiden Politik der Unternehmer, die auf die Revolution mit Kapitalflucht und Investition seitens dieser beiden Politik der Unternehmer, die auf die Revolution mit Kapitalflucht und Investition seitens dieser beiden Politik der Unternehmer, die auf die Revolution mit Kapitalflucht und Investition seitens dieser beiden Politik der Unternehmer, die auf die Revolution mit Kapitalflucht und Investition seitens dieser beiden Politik der Unternehmer, die auf die Revolution mit Kapitalflucht und Investition seitens dieser beiden Politik der Unternehmer, die auf die Revolution mit Kapitalflucht und Investition seitens dieser beiden Politik der Unternehmer, die auf die Revolution mit Kapitalflucht und Investition seitens dieser beiden Politik der Unternehmer, die auf die Revolution mit Kapitalflucht und Investition die Revolution die Revol Akteure nötig gewesen. Stattdessen konsumierten sie die Umverteilungs- stitionszurückhaltung reagierten. gewinne.

Wohlfahrtsstaats in Portugal deutlich: Während die erste Phase im Zeichen nur auf den Plan, wenn die portugiesische Politik (und Wirtschaft) sich der revolutionären Umgestaltung stattfand und genau den gerade erwähn- mittels Importsteigerung und Verschuldung in deren Hände begeben hat. ten Prozeß auslöste (die realen Investitionen halbierten sich von 1973 auf Dann allerdings nimmt deren Einfluß "Ölfleckcharakter" an und steigt mit 1975, die Arbeitslosenrate verdreifachte sich), war die zweite Phase eine jeder Unfähigkeit der portugiesischen Politik, das außenwirtschaftliche Pro-Phase expansiver Wirtschaftspolitik mit zunehmender Investitionstätigkeit blem zu lösen. (1979: 27,2 %, 1980: 29,5 %, 1981: 31,3 % und 1982: 31,5 % des BIP) und Das Pech der portugiesischen Linken war es, daß ihre Revolution fast sinkender Arbeitslosigkeit.

Inflationsrate lag zwischen 1974 und 1985 nie unter 17 %; 1984 wurde ein zung des IWF ansehen, zumal, wenn man bedenkt, daß die IWF-Maximum mit 29 % registriert. Die Ursachen der Inflation hatten im Zeitab. Forderungen — wohl aus politischen Gründen — nicht übermäßig hart lauf wechselndes Gewicht. 1973-74 machte sich vor allem der Ölpreisanstieg formuliert waren 42. Umgekehrt müßten sich die Theoretiker der IWFbemerkbar, allerdings bald gedämpft durch die Überbewertung des Escudo: Konterrevolution fragen, wie sie den zweiten Akt des portugiesischen Dramas 1974-75 kam es zu einer Umverteilung zugunsten der Arbeit und des Staats; interpretieren würden, als eine rechte Regierung an die außenwirtschaftliab 1976 holte das Kapital auf; ab 1979 verteuerten sich die Importe erneutchen Grenzen ihrer populistischen Politik stieß und 1983 eine Wahlniederstark; 1980-81 fand wieder eine Umverteilung zugunsten von Arbeit und age hinnehmen mußte. Zwar könnten sie sich durch die Ereignisse 1985 Staat statt; 1982-84 holte das Kapital wieder leicht auf. Aber die zweite bestätigt fühlen, als die Sozialisten — nun schon zum zweiten Mal nach Umverteilung zugunsten der Arbeit war bei weitem weniger drastisch als die gelungener, opferreicher außenwirtschaftlicher Stabilisierung — als Quiterste, und auch deren Korrektur fiel entsprechend schwächer aus.

Die vier Phasen der Wohlfahrtsstaat- und Außenwirtschaftsentwicklung unterschieden sich daher auch in ihrem binnenwirtschaftlichen Problemfo-

kus. War nach der ersten Ausbauphase der Anstieg der Arbeitslosigkeit und die Investitionsschwäche das Problem und zeichnete sich die anschließende Oben wurden die möglichen Zielkonflikte lediglich zwischen den sozial- Stabilisierung im Gegenzug durch ein gesamtwirtschaftliches Wachstum

b) Der politische Konflikt zwischen Links und Rechts

Die "Mechanik" der wirtschaftlichen und insbesondere außenwirtschaftli-In diesem Sinne reagierten auch in Portugal die Unternehmer auf die chen Prozesse ist unentwirrbar mit den politischen Prozessen verknüpft, die

Der außenwirtschaftliche Druck hat in diesen Prozessen nur einen Kataly-In diesem Punkt unterscheiden sich auch die beiden "Ausbauphasen" des satoreffekt. Der IWF und andere ausländische Kreditgeber treten ohnehin

unvermeidlich mit einer Zahlungsbilanzkrise zusammenfiel. Daß am Ende Dies zeigt sich auch deutlich bei der Inflation, die im portugiesischen des außenwirtschaftlich durchaus erfolgreichen Stabilisierungsprogramms Kontext zum Hauptinstrument der Einkommensumverteilung wurde. Die 1979 ein Wahlsieg der Rechten stand, kann man kaum als gezielte Unterstüttung eine Wahlniederlage präsentiert bekamen, die es der darauf folgenden rechten Regierung ermöglichte, die neuen außenwirtschaftlichen Freiräume

⁴² Vgl. Maaß 1986, S. 217 ff., dort zitiert u. a. Stallings 1981.

für eben diese populistische Politik zu nutzen. Aber naheliegender schein im portugiesischen Fall die Interpretation zu sein, daß Stabilisierung immel Welchen Einfluß darauf der portugiesische Wohlfahrtsstaat im weiteren ein undankbares Geschäft ist und jede Reformpolitik gut daran tut, in ih Sinne (sprich: das Ausmaß staatlicher Regulierung und Markteingriffe, der politökonomisches Projekt Vorkehrungen einzubauen, die sie gegen außen Sektor der öffentlichen Unternehmen) hat, ist schwer abzuschätzen. Hier wirtschaftlichen Druck abschirmen.

6. Zusammenfassung

fahrtsstaats ist nicht neu in Portugal. Schon in den 20er Jahren wollte eine Bürokratie, aber einen schwachen Staat.⁴⁵ Private Initiative freizusetzen, portugiesische Regierung die Auflagen nicht erfüllen, die damals der Völker- erfordert in erster Linie die Blockierung der privaten Interessen im Staat, die bund mit einem Kredit in Höhe von 12 Millionen Pfund Sterling verbunden "Entprivatisierung des Staates". hatte. Worauf Salazar an die Macht kam und als Finanzminister den Budgeausgleich vollzog, indem er u. a. die Kommunen zu einer radikalen Kürzung der Sozialleistungen zwang.43

Aber damals wie heute sind es immer politische Determinanten, die letztlich entscheiden, wo und wie eine Binnennachfrage beschnitten wird die über das Binnenangebot hinausschießt, bzw. wie der Staatshaushalt Aaron, H. J. (1982), Economic Effects of Social Security, Washington. ausgeglichen und finanziert werden soll. In dem Maße, wie ein Projekt der Alber, J. (1982), Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung sozialen Reform eine "unsolide" Geld- und Finanzpolitik betreibt, macht es sich zumindest außenwirtschaftlich verwundbar und muß dann Lösungen der Krise akzeptieren, die seine eigene politische Basis gefährden.

Der portugiesische Fall bestätigt, daß es keine ökonomische Mechanil gibt, die jede soziale Reform aus außenwirtschaftlichen Gründen zum Schei tern verdammt, selbst unter den krisenhaften weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen seit 1973. Auf das "Diktat der Zahlungsbilanz" kann sich die Rechte nicht prinzipiell berufen, wenn sie gegen andere Verteilungsstrukturen, verstärkte staatliche Eingriffe in die Wirtschaft und einen Ausbau des Wohlfahrtsstaates argumentiert. Die Linke allerdings muß sich der Risiken bewußt werden, die einer Reformstrategie außenwirtschaftlich drohen und ihr Projekt entsprechend reformulieren.

So klar man sagen kann, daß der Ausbau des portugiesischen Wohlfahrtsstaatses nicht an außenwirtschaftlichen Problemen scheitern muß — den richtigen "policy-mix" von Wechselkurs-, Geld- und Fiskalpolitik vorausgesetzt -, so schwierig wird das Feld, wenn man die strukturellen Bedingungen der portugiesischen Wettbewerbsfähigkeit betrachtet. Offensichtlich spielen Kostenfaktoren hier (noch?) eine entscheidende Rolle. Weder ist die Produktivität in den vorhandenen Industrien so hoch, daß sie deutlich höhere Reallöhne in internationaler Währung erlaubt, noch zeichnet sich ein

rascher Strukturwandel hin zu Sektoren mit höherer Wertschöpfung ab. macht sich die oben erwähnte historische, sozialstrukturelle Angebotsschwäche der portugiesischen "Distributionsökonomie" bemerkbar, die eines der typischen Entwicklungsländercharakteristika Portugals ist.44 Fraglich ist jedoch, ob das klassische konservativ-liberale Konzept einer "Entstaatlichung der Wirtschaft" dagegen Abhilfe schafft. Denn wie in vielen Das Problem des außenwirtschaftlich legitimierten Abbaus des Wohl- anderen Entwicklungsländern gibt es auch in Portugal zwar eine große

Literaturverzeichnis

der Sozialversicherung in Westeuropa, Frankfurt/New York.

— (1983), Einige Grundlagen und Begleiterscheinungen der Entwicklung der Sozialausgaben in Westeuropa, in: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 12, H. 2, April.

Balassa, B. (1977), Policy Reform in Developing Countries, London.

(1982), Development Strategies in Semi-industrial Economies, Baltimore.

Bauer, P. (1972), Dissent on Development: Studies and Debates on Development Economics, Cambridge, Mass.

Blackaby, S. (Hrsg.) (1978), De-Industrialization, London.

Cameron, D. R. (1978), The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis, in: American Political Science Review, Vol. 72, Nr. 4.

Cameron, D. R. (1981), On the Limits of the Public Economy. Paper prepared for delivery at the annual meeting of the American Political Science Assocation, New York, (September 1981).

Castels, F. G. (1981), How does Politics matter? Structure or Agency and the Determination of Public Policy Outcomes. In: European Journal of Political Research No. 9, S. 119 ff.

Costa/Maia (1985), Segurança Social em Portugal — Principais características e análise dos seus efeitos redistributivos, in: Desenvolvimento 2.

⁴³ Vgl. Grohs u.a. 1982, S. 14.

⁴⁴ Man könnte hier in Anlehnung an Elsenhans 1981 auch von einer "Selbstprivilegierung der Staatsklassen" sprechen.

⁴⁵ Die Durchsetzung der privaten Interessen erfolgt vor allem durch die selektive (oder Nicht-)Anwendung der Gesetze durch die Bürokratie. Vgl. Cutileiro 1977, 3. Teil oder allgemein Sousa Santos 1985, S. 890 ff.

Cutileiro, J. (1977), Ricos e Pobres no Alentejo (Uma Sociedade Rural Portugue

Dauderstädte, M. (1984), Entwicklungspolitik — Politik ohne Entwicklung. Eigen strengungen, Ordnungspolitik und Politikdialog im Nord-Süd-Verhältnis, Bo — (1986), Gesellschaften im internationalen Konkurrenzkampf, in: Pfaller 198

Dauderstädt/Pfaller (1984), Bestandsaufnahme und Bewertung neuer entwicklung

Eisfeld, R. (1984), Sozialistischer Pluralismus in Europa. Ansätze und Scheitern &

Elsenhans, H. (1981), Abhängiger Kapitalismus oder Bürokratische Entwicklung gesellschaft. Versuch, über den Staat in der Dritten.

Flora/Heidenheimer (1981), The Development of Welfare States in Europe at

Geiger/Geiger (1978), Welfare and Efficiency. Their Interactions in Western Europ and Implications for International Economic Relations, London.

Grohs, G. u. a. (1982), Portugals Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft. Problen der Europäischen Integration, Bonn.

Guibentif, P. (1985), Discursos e Aparelhos nas Transformações Políticas — O cas da Segurança Social, Análise Social, 30 série, Vol. XXI, Nos. 87-88-89, 198

Harrington, M. (1984), Myth and Reality in the American Economic Policy Debate Supply-siders, Keynesians, Monetarists, and the left Alternative. Bonn.

Hayek, F. A. (1952), Der Weg zur Knechtschaft, Erlenbach-Zürich (2. Aufl.).

Hoffmann, G. (1983), Sozialpolitik in Portugal. Vertretung der Arbeitnehmerinter essen und System sozialer Sicherung, Frankfurt M.

Ifo-Institut (1982), Wirtschaftsordnung, sozio-ökonomische Entwicklung und welt wirtschaftliche Integration in den Entwicklungsländern, Bonn (BMWi).

ILO (1979), Employment and Basic Needs in Portugal, Genf.

Kohl, J. (1981), Trends and Problems in Postwar Public Expenditure Development in Western Europe and North America, in: Flora/Heidenheimer 1981.

Kolms, H. (1966), Finanzwissenschaft, Berlin (4 Bde.).

 ${\it Krauss,\,M.\,(1978),\,The\,New\,Protection is m,\,the\,Welfare\,State\,and\,International\,Trade,}$

Krueger, A. O. (1978), Liberalisation Attempts in Developing Countries, Washington. Lal/Wolf (Eds.) (1986), Stagflation, Savings, and the State. Perspectives on the Global

Lambsdorff, O. von (1982), Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, v. 9.9.82, o. O. (Bonn).

Lockhart, C. (1984), Explaining social policy differences among advanced industrial societies, in: Comparative Politics, April 1984, S. 355 ff.

Maaß, G. (1986), Portugal — ein Schwellenland in der Schuldenkrise, Wirtschaftsund Entwicklungspolitik im Zeichen von Auslandsverschuldung und IWF-Intervention (1974-1984), (Diss.) Hamburg,

Wilkens, H., u. a. (1985), Wirtschaftliche, soziale und politische Bedingungen der Entwicklung. Ein Beitrag zur Erklärung von Entwicklungserfolgen in Ländern der Dritten Welt, Köln.

Summary

International Competition and the Welfare State the Case of Portugal

By Michael Dauderstädt

Since the mid-1970s, conservative economists and politicians have increasingly considered the growth of the welfare state responsible for the internatinal crisis and the economic decline of nations. Empirical evidence covering the 1950s and 1960s does not corroborate this view. For the more competitive environment since 1973, the author intends to test the assumption of a negative trade-off between welfare and competitivness by a case study of Portugal.

Portugal seems to be an appropriate case as it passed through various cycles of welfare state expansion and stagnation as well as parallel external economic difficulties between its revolution of 1974 and 1985. A quantitative analysis of indicators, both of the welfare state and external economic performance, does not provide conclusive results. An in-depth economic investigation of Portugal's development 1973-85 shows that balance of payments problems and a loss of competitiveness can be explained by growth and inflation differentials between Portugal and its major trading partners, overvaluation of the Escudo, and expansionary fiscal policies coinciding with external supply shocks rather than by the redistributive effects of social reform. In particular a wide-spread leftist interpretation of Portugal's postrevolutionary development as a battle between socialism and the IMF appears ill-founded. The key for international competitiveness lies with a political consensus that allows for more consistent economic policies as well as a modernization of the economy.

Macedo/Serfaty (Eds.) (1981), Portugal since the Revolution: Economic and Political Perspectives, Boulder.

Maia, F. M. (1985), Segurança Social em Portugal, Evolucao e Tendências, Lissabon.

Musgrave, R. A. (1969), Finanztheorie, Tübingen (2. Aufl.).

OECD (1981), The Welfare State in Crisis, Paris.

OECD (1984), Portugal (Etudes Economiques 1983-1984), Paris.

OECD (1985), Portugal (Economic Studies 1985/1986), Paris.

Olson, M. (1982), The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities, New Haven/London.

Orlowski, D. (1982), Die internatinale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Konzeptionelle Grundlagen und empirische Messung einer wirtschaftspolitischen Zielgröße, Göttingen.

Pfaller, A. (Hrsg.) (1986), Der Kampf um den Wohlstand von Morgen. Internationaler Strukturwandel und neuer Merkantilismus, Bonn.

Posner/Steer (1978), Price Competitiveness and Performance of Manufacturing Industry, in: Blackaby (Hrsg.), 1978.

Riese, H. (1978), Strukturwandel und unterbewertete Währung in der Bundesrepublik Deutschland. Bemerkungen zur theoretischen Position des Instituts für Weltwirtschaft Kiel. In: Konjunkturpolitik, Band 24, Heft 3.

Röpke, W. (1955), Grenzen und Gefahren des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt/M.

Rother, B. (1985), Der verhinderte Übergang zum Sozialismus. Die Sozialistische Partei Portugals im Zentrum der Macht (1974-1978), Frankfurt/M.

Schatz, K. W. (1974), Wachstum und Strukturwandel der westdeutschen Wirtschaft im internationalen Verbund. Analysen und Prognosen. Kieler Studien 128, Tübingen.

Schmidt, M. G. (1982), Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich, Frankfurt/New York.

 (1983), The Welfare State and the Economy in Periods of Economic Crisis: A Comparative Study of 23 OECD Nations, in: European Journal of Political Research, Vol. 11, S. 1-26.

Schumacher, D. (1985), Marktwirtschaft: Kein Patentrezept für Entwicklungsländer, in: DIW-Wochenbericht 48, S. 547 ff., 9.

Silva Leal, A. d. (1985), As politicas sociais no Portual de hoje, in: Análise Social, 3º série, Vol. XXI, Nos. 87-88-89, 1985 3º-4º-5º, S. 927 ff.

Sousa Santos, B. d. (1985), Estado e Sociedade na semiperiferia do sistema mundial: o caso português, in: Análise Social, 3º série, Vol. XXI, Nos. 87-88-89, 1985 3º-4º-5º S. 869 ff.

Stallings, B. (1981), Portugal and the IMF: the Political Economy of Stabilization, in: Macedo/Serfaty 1981.

Weltbank (1983), Weltentwicklungsbericht, Washington.

Weltbank (1984), Weltentwicklungsbericht, Washington.

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung

(Institut für Konjunkturforschung)
1925–1979

Von

Prof. Dr. Rolf Krengel

XII, 230 S. 1986. DM 68,-

Das DIW blickt auf eine sechzigjährige Geschichte zurück, eine Geschichte, die unlösbar mit der Entwicklung der empirischen Wirtschaftsforschung in Deutschland verbunden ist. Derjenige, der es für selbstverständlich hält, laß er sich jederzeit über eine Fülle von Indikatoren zur Beurteilung der Wirtschaftsentwicklung informieren kann, daß die Mehrzahl dieser Indikaoren in konsistenter Weise in das System der volkswirtschaftlichen Gesamtechnung eingebettet sind, kann lernen, daß dieses früher alles andere als elbstverständlich war. Er kann nachvollziehen, wie mühsam die Lernrozesse waren, an deren Ende ein derart geschlossenes Bild wirtschaftlichen Geschehens steht. Ohne die Verdienste anderer Wissenschaftler und des Statistischen Bundesamts schmälern zu wollen, kann man den Satz wagen, laß die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung Deutschlands ohne die Arbeit les DIW nicht vorstellbar ist. Ähnliches gilt, um noch ein zweites Beispiel zu ennen, für die Input-Output-Rechnung, deren Durchsetzung in Deutschland las persönliche Verdienst Rolf Krengels ist. Viele Fortschritte der empirichen Wirtschaftsforschung sind im DIW entstanden oder doch zumindest om DIW realisiert worden. Die vorliegende Arbeit spricht nicht nur von len Erfolgen. Sie redet auch von den Irrtümern und Fehlern. Wissenschaft t ein Lernprozeß, in dem Theorien der empirischen Prüfung ausgesetzt erden und in dem die Widerlegung von Theorien dazu führt, neue und offentlich bessere Theorien zu entwickeln. Insofern ist ein solches Werk uch ein Stück angewandte Wissenschaftstheorie.

Aus dem Vorwort

UNCKER & HUMBLOT / BERLIN