

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

AK

AUS DEM INHALT

Editorial Prognosen, Perspektiven,
Strategien

James Tobin Wirtschaftspolitische Strategien
und die Aussichten für die achtziger
Jahre

Manfred Organisatorische Effizienz und
Prisching organisierte Verschwendung

Wilhelmine Multinationale Konzerne in der
Goldmann österreichischen Erdölwirtschaft

Harald Glatz/
Werner Meißner Verteilungswirkungen der
Umweltpolitik

Berichte und Dokumente

Michel Rocard Herausforderungen der achtziger
Jahre

Bücher

4/82

8. Jahrgang
Heft 4

ORAC

	Die in „Wirtschaft und Gesellschaft“ veröffentlichten Artikel geben nicht notwendigerweise die Meinung der Arbeiterkammer Wien wieder.	
REDAKTIONSKOLLEKTIV	„Wirtschaft und Gesellschaft“ wird redaktionell von der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien betreut. Günther Chaloupek Thomas Delapina Brigitte Ederer Irene Geldner Wilhelmine Goldmann Josef Hochgerner	
		Peter Kreisky Christine Reiterlechner Nikolaus Reitzner Bruno Roßmann Kathrin Svoboda Hans Wehsely
REDAKTIONELLE LEITUNG	Günther Chaloupek	
REDAKTIONSBEIRAT	Helfried Bauer Paul Blau Felix Butschek Peter Fleissner Helmut Frisch Rupert Gmoser Oskar Grünwald Heinz Kienzl Fritz Klenner Herbert Krämer Thomas Lachs Ferdinand Lacina Kazimierz Laski Eduard März Egon Matzner	Ewald Nowotny Herbert Ostleitner Theodor Prager Claus J. Raidl Hans Reithofer Philipp Rieger Erich Schmidt Gerhard Schwödiauer Josef Steindl Hannes Suppanz Hannes Swoboda Maria Szecei Julian Uher Erwin Weissel Karlheinz Wolff
MEDIENINHABER (VERLEGER)	Wirtschaftsverlag Dr. Anton Orac A-1010 Wien, Graben 17 Telefon 0222/52 85 52	
HERAUSGEBER UND REDAKTION	Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien A-1040 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22 Telefon 0222/65 37 65	
DRUCK	Druck- und Verlagsanstalt Gutenberg A-2700 Wiener Neustadt, Wiener Straße 66 Telefon 0 26 22/82 61 Serie	
PREISE	Einzelnummer öS 80,- (inkl. MwSt.) Jahresabonnement öS 250,- (inkl. MwSt.) Ermäßigtes Studenten-Jahresabonnement öS 150,-	
BANKVERBINDUNG	Postsparkassenkonto 1591.013	
OFFENLEGUNG	gemäß § 25 Mediengesetz: Wirtschaftsverlag Dr. Anton Orac A-1010 Wien, Graben 17	

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

8. Jahrgang · Nummer 4/82

Inhalt

EDITORIAL

Prognosen, Perspektiven, Strategien 723

James Tobin

Wirtschaftspolitische Strategien und die Aus-
sichten für die achtziger Jahre 727

Manfred Prisching

Organisatorische Effizienz und organisierte Ver-
schwendung 737

Wilhelmine Goldmann

Multinationale Konzerne in der österrei-
chischen Erdölwirtschaft 763

Harald Glatz/Werner Meißner

Verteilungswirkungen der Umweltpolitik 785

BERICHTE UND DOKUMENTE

Michel Rocard: Herausforderungen der achtzi-
ger Jahre 801

BÜCHER

F. G. Hanke, Endsieg des Kapitalismus – Weniger
Arbeiten – Besser Leben – Fortschritt ohne
Wachstum (Robert Schediwy) 821

Klaus Herdzina, Wirtschaftliches Wachstum,
Strukturwandel und Wettbewerb (Michael Stei-
ner). 824

Kurt Steiner (Hg.), Modern Austria (Werner Teu-
felsbauer 828

Marianne Kager/Hermann Kepplinger, For-
schung und Entwicklung in Österreich (Josef
Hochgerner) 830

Ina Wagner, In Hoffnung auf Arbeit (Monika
Pelz) 833

Josef Höcht/Fritz Windhager (Hg.), Politische
Moral (Wolfgang Müller) 838

Anton Pelinka (Hg.), Ideologien im Bezugsfeld
von Geschichte und Gesellschaft (Robert Sche-
diwy). 841

Jahresregister 845

**Unsere
Autoren**

HARALD GLATZ ist Mitarbeiter des Kommunalpolitischen Referats der Arbeiterkammer Wien und Geschäftsführer des Instituts für Wirtschaft und Umwelt

WILHELMINE GOLDMANN ist Mitarbeiterin der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

WERNER MEISSNER ist Professor des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt/Main

MANFRED PRISCHING ist Universitätsassistent am Institut für Soziologie der Universität Graz

MICHEL ROCARD ist französischer Minister für Wirtschaftsplanung

JAMES TOBIN ist Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften und Professor of Economics an der Yale University

Editorial

Prognosen, Perspektiven, Strategien

Traditionell gilt der Konjunkturzyklus als Ausdruck der Instabilität einer kapitalistischen Marktwirtschaft. Die Gefahren des Einbruchs wogen schwerer als jene einer möglichen Überhitzung. Antizyklische Politik beinhaltet demnach zwar prinzipiell auch Vorbeugung gegen ein Überschießen der Nachfrage, in der Hauptsache jedoch Auffangen des Abschwunges, Verhinderung einer kumulativen Abwärtsbewegung.

Zyklische Konjunkturbewegung bedeutete traditionell auch regelmäßige Wiederkehr von Erholung und Wiederaufschwung im Anschluß an die Abwärtsbewegung. Dies war im Grunde eine Selbstverständlichkeit, und das Vertrauen auf ein solches Bewegungsmuster war die Grundlage jeder Prognose der kurzfristigen Entwicklung.

In der jüngsten österreichischen Wirtschaftsgeschichte war es einmal außer Kraft gesetzt, als die 1971 erwartete deutlichere Wachstumsabschwächung nicht eintrat und die binnenwirtschaftliche Dynamik Österreichs die internationale Rezession quasi überbrückte. Derartiges scheint einer vergangenen Zeit anzugehören. Gegenwärtig leidet die gesamte Weltwirtschaft an den Konsequenzen der Außerkraftsetzung zyklischer Gesetzmäßigkeiten. Seit zwei Jahren wurden Erholung und Aufschwung der Weltkonjunktur prognostiziert: Im Herbst 1980 hatte die OECD eine konjunkturelle Erholung für die zweite Hälfte 1981 vorausgesagt. Ähnlich, aber um ein Jahr zeitverschoben lautete die Prognose im Herbst 1981 für 1982 und neuerlich im Herbst 1982 für 1983. Zumindest bisher ist die vorhergesagte und ersehnte Entwicklung aber ausgeblieben.

Ein derartiger Verlauf ist in der jüngsten Geschichte ohne Beispiel. Gegenüber der Rezession 1975 fällt auf, daß die Schrumpfung des BIP und v. a. der Rückgang der Industrieproduktion diesmal viel weniger deutlich ausgeprägt sind. Was demnach ursprünglich nach einer schwächeren Rezession aussah, hat sich durch die lange Dauer des Stagnierens zu einer handfesten Krise ausgeweitet, die vielleicht nicht an Dramatik, aber an Hartnäckigkeit jene von 1974/75 um einiges übertrifft.

Unter dem Eindruck der langen Rezession und des nunmehr zur Gewißheit gewordenen mittelfristigen Wachstumsknicks wurden in letzter Zeit immer wieder Vergleiche zwi-

schen der „großen Depression“ der dreißiger Jahre und der gegenwärtigen Krise angestellt. Die zweifellos vorhandenen Ähnlichkeiten sollten jedoch den Blick auf die Unterschiede vor allem in den Größenordnungen nicht verstellen. Der Rückgang der Produktion vollzog sich zu Beginn der dreißiger Jahre in einem Ausmaß und mit einer Geschwindigkeit, die aus heutiger Sicht kaum noch vorstellbar ist: in den USA lag 1933 das Bruttosozialprodukt um *ein Drittel* unter dem Niveau von 1929. Die Arbeitslosenrate stieg in derselben Periode von knapp 3 Prozent auf rund 25 Prozent. In den europäischen Staaten war der Rückgang damals im allgemeinen weniger drastisch, doch waren auch hier erhebliche Schrumpfungen (um 10 Prozent) auf der Tagesordnung. In Österreich etwa betrug die Arbeitslosenrate auf dem Tiefpunkt der Krise 1934 25,9 Prozent, das Nationalprodukt war um fast ein Viertel geschrumpft.

Sich diese Unterschiede in Erinnerung zu rufen, ist insbesondere deswegen wichtig, weil heute mitunter die Meinung zu hören ist, die ganze moderne Wirtschaftspolitik sei wirkungslos, sie erhöhe nur die Staatsverschuldung, während sie das Ansteigen der Arbeitslosigkeit letzten Endes doch nicht verhindern könne. Die Unterschiede zwischen den dreißiger Jahren und der Entwicklung seit 1975 sind ein sehr deutlicher Hinweis darauf, daß die heute praktizierte Wirtschaftspolitik keineswegs wirkungslos ist. Stellt man in Rechnung – wie Tobin in seinem in diesem Heft veröffentlichten Vortrag sagte – daß die beiden Ölpreiserhöhungen wohl die schwersten Erschütterungen in Friedenszeiten in der jüngeren Geschichte darstellen, so kann man sich anhand des Vergleichs mit den dreißiger Jahren eine Vorstellung machen, was geschehen wäre, wenn die Reaktionen der Wirtschaftspolitik und die Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte von Anfang an ähnlich gewesen wären wie damals. Auch die Ereignisse im Bereich des Finanzsektors vollzogen sich vor fünfzig Jahren mit einer Dramatik, wie sie heute nicht entfernt erreicht wird – nicht zuletzt deswegen, weil sich die Verhaltensweisen der Akteure geändert haben. Es macht eben einen bedeutenden Unterschied aus, ob der Anteil des öffentlichen Sektors 20 oder 40 Prozent beträgt, ob automatische Stabilisatoren Abschwungsbewegungen zur Entfaltung kommen lassen; ob bei den Staatsausgaben, insbesondere bei den öffentlichen Investitionen kontraktive Bewegungen mitvollzogen werden oder nicht. Es war eben durchaus nicht vergeblich, daß die Staatshaushalte Defizite auf sich genommen haben, daß mit Haftungen eingesprungen wurde.

Wenn heute die Budgetdefizite mit zunehmender Heftigkeit kritisiert werden, so sollten sich diese Kritiker dabei nicht vor der Frage drücken, was die Alternative ist. In dieser

Hinsicht hat sich durch die beiden „Kurswechsel“-Experimente in Großbritannien und in den USA eine bedeutsame Klärung ergeben. In beiden Fällen hat sich gezeigt, daß die beabsichtigte Kombination von Einkommensteuersenkung, Ausgabensenkung und Inflationsbekämpfung nicht geeignet ist, gleichsam nahtlos überzuleiten von einer durch öffentliche Defizite aufrechterhaltenen Gesamtnachfrage in eine von den spontanen Marktkräften getragene allgemeine Wirtschaftsbelebung. Die zerstörerischen Wirkungen der restriktiven Elemente dieser Art von „policy mix“ haben die belebenden Wirkungen, an die die konservative Konterrevolution angeblich so große Hoffnungen geknüpft hat, bei weitem überwogen. Weder die Regierung Thatcher noch die Regierung Reagan hatten – man muß sagen: glücklicherweise – Kraft und Mut genug, wie Berater vom Schlage der Hayek & Co. ihnen nahelegten, um ihre Ambitionen bezüglich des Defizitabbaus in die Tat umzusetzen. Produktions- und Beschäftigungsrückgänge wurden in Kauf genommen, ohne daß das Problem der wachsenden Verschuldung der öffentlichen Haushalte einer Lösung nähergebracht werden konnte.

Der angeblich so einfache Ausweg aus der Situation, den die Anhänger der supply side economics offeriert haben, existiert in Wirklichkeit nicht. Wer allen Ernstes die Staatsdefizite drastisch reduzieren wollte, würde eine wirtschaftliche Katastrophe wie in den dreißiger Jahren heraufbeschwören. Davor haben jedoch bisher alle Regierungen zurückgeschreckt.

Das einfache Konzept, das der Entwicklung kurzfristig eine entscheidende Wendung zum Besseren geben könnte, sowie es die supply side economics vorspiegeln, gibt es in der Praxis nicht. Man sollte sich daher davor hüten, Defizite als Übelstände permanent scharf anzuprangern, für die es in Wirklichkeit kurzfristig kein Mittel zur Abhilfe gibt. Die von Robert Musil etwas abwertend so genannte „österreichische Staatsphilosophie des Fortwurstelns“ erweist sich der aufgeblasenen Rhetorik von der „großen Wende“, deren Hohlheit sich in unserem Nachbarland Bundesrepublik Deutschland eben erst wieder herausgestellt hat, an pragmatischer Einsicht und Realismus allemal noch überlegen.

Dies heißt freilich nicht, daß man auf langfristige Orientierungen und Strategien verzichten kann, die das an kurzfristigen Wirkungen ausgerichtete Agieren auf einer Vielzahl von Ebenen und Bereichen ergänzen, ihm eine Perspektive geben müssen. Es unterliegt heute kaum mehr einem Zweifel, daß die Extrapolation der letzten acht Jahre bis zum Ende dieses Jahrzehnts in eine Situation führen würde, die sich nicht nur hinsichtlich des statistischen Ausmaßes der weltweiten Arbeitslosigkeit nicht mehr von jenem der Zwischenkriegs-

zeit unterscheiden würde. Diese Perspektive steht heute klarer und auch bedrohlicher vor uns als noch vor zwei oder drei Jahren, als noch gewisse Langfristtrends nicht so deutlich sich abzeichneten. Damit sie nicht Wirklichkeit wird, müßten einige zentrale Weichenstellungen vorgenommen und Entscheidungen getroffen werden, welche die Entwicklung volkswirtschaftlicher Strukturen, die Wachstumsperspektive und den Arbeitsmarkt betreffen. Sie erfordern jedoch einen gewissen internationalen Konsens, der sich derzeit noch kaum abzeichnet.

Wirtschaftspolitische Strategien und die Aussichten für die achtziger Jahre*

James Tobin

Als sich im Juni dieses Jahres die Staatsschefs der sieben großen demokratischen Staaten mit dem größten wirtschaftlichen Gewicht in der nicht-kommunistischen Welt in Versailles trafen, gab es für sie in den Trinksprüchen beim Banquett wenig zu feiern. Und dennoch fügten sie sich – soweit dies ein Außenseiter beurteilen kann – erstaunlich selbstzufrieden in die wenig hoffnungsvolle Situation und Perspektive der Weltwirtschaft.

Die Arbeitslosigkeit in den 24 Mitgliedstaaten der OECD, den fortgeschrittenen Wirtschaftsnationen außerhalb des Sowjetblocks, nähert sich der Dreißig-Millionen-Grenze. Die Arbeitslosenraten, im Durchschnitt etwa neun Prozent bei steigender Tendenz, sind die ungünstigsten seit der Großen Depression der dreißiger Jahre. Beinahe zehn Jahre nach dem ersten OPEC-Schock bewegen sich diese Volkswirtschaften humpelnd vorwärts, mit viel niedrigeren Wachstumsraten und bei chronisch gedrückter Auslastung der Kapazitäten von Arbeit und Kapital als früher. Die gegenwärtige Rezession, die dritte in Nordamerika seit 1973, wird zu Ende gehen oder auch nicht. Wenn die Wirtschaftsindikatoren aufgehört haben zu sinken, so ist dies nur ein recht bescheidener Erfolg, der unseren Politikern wenig oder gar keine Veranlassung gibt, sich damit zu trösten. Konfrontiert mit der Perspektive einer anhaltenden Stagnation im laufenden und auch im nächsten Jahr hat der Wirtschaftsgipfel kein Programm hervorgebracht, das die Aussichten verbessert, weder international noch national.

Im Gegensatz dazu haben 1961 die OECD-Mitglieder sich darauf geeinigt, eine Wirtschaftspolitik zu betreiben, die ein Wachstum von

* Revidierter Text eines Vortrags auf Einladung des Dr.-Karl-Renner-Instituts in Wien am 15. Juni 1982. Die Übersetzung besorgte Bruno Roßmann.

mindestens 50 Prozent in der Dekade der sechziger Jahre hervorbringen würde, mehr als 4 Prozent pro Jahr. Im Endergebnis wurde dieses Ziel sogar noch übertroffen. 1961 stand die Weltwirtschaft ebenfalls unter dem Eindruck einer mehrjährigen Wachstumsabschwächung und befand sich am Tiefpunkt einer Rezession. Die Arbeitslosigkeit war niedriger als heute: in den USA z. B. war sie 7 Prozent statt 9½ Prozent. Meine Kollegen und ich, die wir damals unser Amt als Wirtschaftsberater von Präsident Kennedy antraten, betrachteten diese Arbeitslosigkeit als Desaster, das rasches Handeln erforderte. Es macht einen geradezu melancholisch, wenn heute eine Arbeitslosenrate von 7 Prozent in den USA – nicht hier in Österreich, wie ich glücklicherweise feststellen kann – als zufriedenstellend, ja sogar als zu ehrgeiziges Ziel betrachtet wird.

Die Verantwortlichkeit der USA für die Weltrezession

Gegenwärtig stellt das hohe Niveau der Zinssätze in den Vereinigten Staaten das größte Hindernis für einen wirtschaftlichen Aufschwung dar. Ich beziehe mich dabei besonders auf das, was Ökonomen als *reale* Zinssätze bezeichnen, den Überschuß über die laufenden und erwarteten Inflationsraten. Gerade die realen Zinsen – Soll- oder Habenzinsen gemessen an der Kaufkraft für Güter und Dienstleistungen – sind für Unternehmungen und Haushalte von Bedeutung. Ein Kredit zu 16 Prozent für den Kauf eines Hauses oder einer Maschine kann eine günstige Sache sein, wenn die jeweiligen Preise jährlich um 14 Prozent steigen. Das ergibt einen realen Zinssatz von 2 Prozent. Aber bei einer Preiserhöhung von nur 7 Prozent (realer Zinssatz 9 Prozent) ist es weit ungünstiger. Letzteres ist heute der Fall. So hohe reale Zinssätze haben wir seit der Großen Depression nicht erlebt, als im Jahre 1932 die Preise wirklich nach unten galoppierten.

Die hohen realen Zinssätze verursachten sowohl die gegenwärtige Rezession 1981/82 wie auch den Abschwung 1980, der ihr vorausging. Sie haben die zinsempfindlichen Sektoren der US-Wirtschaft zerstört, das sind Wohn- und sonstiger Bau, dauerhafte Konsumgüter, Betriebsanlagen und Ausrüstungen und sogar die Lagerbildung. Die hohen Zinssätze zogen auch Kapital aus anderen Währungen hin zu Dollarveranlagungen, was zu einer Aufwertung des Dollars gegenüber anderen Währungen führte; dies zum Nachteil der amerikanischen Exporte. Außergewöhnlich und entmutigend an der gegenwärtigen Situation ist die Tatsache, daß die Zinssätze zwar mit zunehmender Schwächung der Volkswirtschaft leicht gesunken sind, aber real trotz voller Rezession der Wirtschaft sehr hoch bleiben. Da eine Erholung vermutlich zu einem Anstieg der Zinssätze führt, fällt es einem schwer, einen starken und nachhaltigen Aufschwung in naher Zukunft zu sehen. Bei der gegenwärtigen Wirtschaftspolitik – so habe ich schon einmal festgehalten – sind Zinssätze niedrig genug für einen Aufschwung nicht möglich, es sei denn, wir befinden uns in einer Rezession – ein „catch 22“. Jetzt scheint es, daß sie nicht einmal in einer Rezession machbar sind.

Warum sind die Zinssätze in den USA so hoch? Die Antwort ist einfach, wenn auch schwer annehmbar für viele meiner Landsleute. Sie sind hoch als absichtliches Ergebnis einer Politik, insbesondere einer gezielten Geldpolitik, nämlich wegen der Maßnahmen der amerikanischen Notenbank. Das „Fed“ stellt unseren Banken nicht genug Reserven bereit, mit deren Hilfe sie in der Lage wären, dasjenige Einlagen- und Kreditvolumen anzubieten, das für die Finanzierung eines normalen Wirtschaftswachstums notwendig wäre. Wenn die Banken mehr Reserven brauchen, bieten sie für kurzfristiges Geld höhere Zinssätze und verrechnen höhere Zinssätze für Kredite. Das ist die grundlegende Erklärung, aber viele Politiker, Journalisten und Financiers schieben anstatt dessen die Schuld auf das Bundesbudget und berufen sich auf die Krediterfordernisse der öffentlichen Hand, die so groß sind, daß sie private Nachfrager vom Markt verdrängen. Obwohl die wachsenden Budgetdefizite in den nächsten Jahren einer Korrektur bedürfen, sind das laufende und sogar das Defizit des Folgejahres nicht die Ursache, sondern die Symptome der hohen Zinssätze und der wirtschaftlichen Rezession, die automatisch die Steuereinnahmen reduzieren und die Arbeitslosenunterstützungen und andere Ausgaben erhöhen. Sie sind noch dazu relativ harmlose Symptome.

Die Auswirkungen der amerikanischen Zinssätze auf die übrige Welt

Vor einer europäischen Zuhörerschaft muß ich kaum die Probleme herausarbeiten, die die Geldpolitik der USA für den Rest der Welt geschaffen hat. Die Härte, die die hohen amerikanischen Zinssätze dem Dollar verleihen, ist ein Dilemma für die Hüter anderer Währungen, der europäischen und japanischen. Obgleich eine Abwertung eine willkommene Ankurbelung für deren Exporte ist, erhöhen sich auch ihre heimischen Preise für in Dollar fakturierte Güter, allem voran das Öl. Aus Angst vor den inflationären Folgen fühlten sich die meisten Länder gezwungen, die Abwertung ihrer Währungen zu begrenzen, indem sie ihre eigenen Zinssätze beträchtlich höher hielten, als es ihnen lieb war. Somit überträgt die amerikanische Geldpolitik, die die Zinssätze überall hochhält, die US-Rezession und Stagnation auf den Rest der Welt.

Obwohl die Regierungen der anderen Länder beim Versailler Treffen bekanntlich unzufrieden waren, tendierten sie wie viele amerikanische Beobachter dazu, eher der Fiskal- als der Geldpolitik die Schuld zuzuschieben. Sie hatten ohnehin nicht mehr Einfluß auf Präsident Reagan als die USA auf Deutschland und Japan im Jahre 1977. Wie Sie sich vielleicht erinnern, forcierte damals die USA eine Expansion und eine Erholung der Weltwirtschaft und Präsident Carter glaubte, daß die anderen Länder, die sich an den weltwirtschaftlichen Zug anhängten, ihrer Rolle als Konjunkturlokomotive nicht gerecht wurden. Jetzt ist gerade das Gegenteil der Fall.

Eines haben beide Vorfälle gemeinsam. Die neuen Wirtschaftsmächte, insbesondere Deutschland und Japan, haben nicht gelernt,

Verantwortung für die weltweite Prosperität entsprechend ihrem Gewicht am Welthandel und an den internationalen Finanzen zu übernehmen. Zu lange haben sie sich auf die USA als Motor und Stabilisator des weltwirtschaftlichen Fortschritts verlassen und sich an ein exportorientiertes Wachstum und an exportgetragene Aufschwünge nach Wirtschaftsflauten gewöhnt. Wenn, wie jetzt, die USA ihren Verpflichtungen nicht nachkommt, erweisen sich Europa und Japan sowohl für ihre eigenen Volkswirtschaften als auch für die Weltwirtschaft als unfähig, die destabilisierenden, kontraktiven Impulse aus Nordamerika auszugleichen. Klarerweise kann nicht jedes Land eine exportorientierte Prosperität genießen, weil die Exporte einer Volkswirtschaft die Importe einer anderen sind. Europa und Japan müssen lernen, selbst Nachfrage zu generieren. Sie müssen Nettobeiträge zur Weltnachfrage schaffen, wenn der Anlaß es erfordert, so wie sie es zu Zeiten gelernt haben, die Nachfrage einzuschränken, um inflationäre Einflüsse aus dem Ausland zu vermeiden. Zusammen mit den USA müssen sie lernen, ihre Geld- und Fiskalpolitik entsprechend ihrer gemeinsamen Interessen und jener der kleineren Volkswirtschaften der Welt zu konzertieren. Das wäre viel wichtiger. Dieser Aufgabe hätte in Versailles höhere Priorität und dringendere Aufmerksamkeit gebührt.

Die Inflation und die Lähmung der Wirtschaftspolitik

Die Inflationsangst ist natürlich die zugrundeliegende Ursache für die gegenwärtige Paralyse der Wirtschaftspolitik in fast allen wichtigeren Ländern. Aus den siebziger Jahren erbten wir höhere Inflationsraten, als uns lieb ist. Die Preise stiegen in den USA im Jahre 1979–80 infolge der Nachwirkungen des OPEC-Schocks mit zweistelligen Raten. Es war daher natürlich, der Inflationsbekämpfung eine hohe Priorität zu Beginn der achtziger Jahre einzuräumen und ebenso natürlich ist es, daß die Wirtschaftspolitiker – in Erinnerung unheilvoller Episoden des vergangenen Jahrzehnts – außerordentlich besorgt über neuerliche inflationäre Schübe sind. Es kommt nicht überraschend, denn schwere Rezessionen, Arbeitslose und Bankrotte sind wirkungsvolle antiinflationäre Waffen. Es sind die einzigen Waffen, die Notenbanken in ihren Arsenalen haben, und das ist der Grund, warum sich das „Federal Reserve Board“ auf seinen unbarmherzigen Kurs monetärer Restriktion – der Quelle hoher nomineller und realer Zinssätze – einließ. Bei den Preisen und Löhnen hatten sie Erfolg, kombiniert mit etwas Glück bei Öl, Nahrungsmitteln und anderen Gütern.

Aber wieviel Rezession brauchen wir zur Inflationsbekämpfung und für wie lange? Wie hoch ist der Preis, den unsere Volkswirtschaften, unsere Arbeiter, unsere ärmeren Staatsbürger und der Rest der Welt bezahlen müssen? Das Beispiel Großbritannien unter Frau Thatcher ist nicht gerade ermutigend. Nach einer fast dreijährigen Roßkur für die Volkswirtschaft hat die Arbeitslosigkeit 12 Prozent, die Rezession noch nicht die Talsohle erreicht und die Inflation dauert an. Werden die

Urheber dieser Politik und die Notenbanken, die entschlossen an der monetaristischen Politik festhalten, Expansion und Erholung immer als sicher erachten, egal wieviel sie an Inflationssenkung erreichen, egal wie hoch die Kosten an Arbeitslosigkeit und Stagnation sind? Oder müssen wir uns permanent mit niedrigen Wachstumsraten abfinden, bei einer Arbeitslosigkeit von 8, 9, 10 Prozent oder mehr als Sicherheits-spielraum für einen neuerlichen Inflationsschub?

Es wird heute oft angenommen, ja sogar als selbstverständliche Wahrheit dargestellt, daß eine Erhöhung der Wachstumsrate der Geldmenge *immer* inflationär ist – ungeachtet dessen, wie temporär, und ungeachtet dessen, wie weit die Rezession fortgeschritten ist. Ich halte das für einen Irrtum und ein Rezept, das zu nichts führt. Es ist deshalb ein Irrtum, weil die Ausweitung der Geldnachfrage in einer Wirtschaft mit hoher Arbeitslosigkeit und Überkapazitäten die Produktion stärker erhöht als die Preise, genauso wie die Restriktion der aggregierten Geldnachfrage die Produktion und die Beschäftigung verringert. Es ist ein erfolgloses Rezept, weil es den Weg für eine Erholung aus der Rezession verbaut – wie tief diese auch immer sein mag –, es sei denn, die Preise fallen stark. Es mag wahr sein, daß die Verbreitung monetaristischer Ideen die Wahrscheinlichkeit dafür erhöht hat, daß eine monetäre Expansion Anlaß für die Bildung inflationärer Erwartungen ist, insbesondere wenn ihr Ziel und ihre Reversibilität der Öffentlichkeit nicht ausreichend erklärt werden. Aber diese Erwartungen werden verschwinden, wenn sie falsch sind. An der Beschäftigung interessierte Arbeiter und Gewerkschaften sowie Unternehmer, die ihre Überkapazitäten durch Absatzsteigerungen abbauen wollen, werden tatsächlich ermutigt, ihre Preise und Löhne zu kürzen.

Auf jeden Fall gibt es Möglichkeiten, sich gegen die Beschleunigung der Inflation in Aufschwungs- und Wachstumsperioden abzusichern, sogar die Möglichkeit, die Fortdauer der Inflationsbekämpfung sicherzustellen. Dazu gehört die Einkommenspolitik, wie z. B. die Lohn-Preis-Richtlinien in den frühen sechziger Jahren in den USA, oder – noch besser – die Sozialpartnerschaft in Österreich, die die Lohn-Preis-Inflation wirkungsvoll bekämpft hat, ohne die Produktion und die Beschäftigung zu opfern. In den USA und in Großbritannien sind leider dieselben Wirtschaftspolitiker, die ihren Volkswirtschaften nach den OPEC-Ölpreisschocks der siebziger Jahre mehrmals hart zusetzten, auch die härtesten ideologischen Gegner jeder Art von Einkommenspolitik. Genauer gesagt, die einzige Einkommenspolitik, für die sie eintreten und die sie ausführen, liegt in ihrer impliziten Drohung, daß niemand Arbeitsplatz- und Einkommenssicherheit hat, wenn wir nicht alle zusammen die Inflation bekämpfen. Von der Wirksamkeit her entspricht das einem Volksschullehrer, der seinen 40 Schülern sagt, daß es für die ganze Gruppe kein Frühlingspicknick gibt, wenn auch nur einer von ihnen jemals im Unterricht Kaugummi kaut.

Konservative Ideologie und Tendenzen in der Wirtschaftspolitik

Die gegenwärtige Wirtschaftspolitik in den USA und Großbritannien ist mehr als nur eine vorübergehende Strategie, um sich von den Erbschaften der Inflation zu befreien. Dieselbe Ideologie, mit der Einkommenspolitik jeder Art abgelehnt wird, hat eine allgemeinere und ernsthaftere Tragweite. Die Ideologie belebt die unreifen und vereinfachten Doktrinen über den freien Markt wieder und stellt eine stürmische Revolte gegen den Einsatz staatlicher Instrumente zur Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der ökonomischen Bedingungen der Gesellschaft dar.

Erlauben Sie mir, einige Hintergründe dieser Konterrevolution darzustellen. Marxistische und rechtsgerichtete Analytiker des Kapitalismus und der Demokratie sind sich in den meisten Punkten uneinig. Bemerkenswerte Einmütigkeit zwischen beiden herrscht jedoch in der Auffassung, daß der Kapitalismus nicht funktionieren kann, wenn die politischen Zusammenhänge der Demokratie ihm mehr Humanität abverlangen. Sie sind sich einig darüber, daß ein erfolgreicher Kapitalismus große Ungleichgewichte in Einkommen, Vermögen, Chancen und Macht, beträchtliche wirtschaftliche Unsicherheit für die Menschen und periodische „Reinigungen“ in Form von Rezession oder Depression erfordert. Ansonsten kann der Kapitalismus seine Rolle als bedeutender Motor für materiellen Fortschritt, den er während des Großteils der letzten zwei Jahrhunderte innehatte, nicht fortführen.

Die Entwicklung unserer Volkswirtschaften seit dem Zweiten Weltkrieg strafte diese düsteren Diagnosen Lüge. Die keynesianische Theorie – in Form der Nachkriegssynthese mit der neoklassischen Ökonomie – zeigte, wie Vollbeschäftigung und stabiles Wachstum annäherungsweise erreicht und mit Maßnahmen zur Milderung der Ungleichheit, Armut und Unsicherheit kombiniert werden konnten. Alle demokratischen Gesellschaften machten sich eine Politik in dieser Richtung zu eigen. Und sie funktionierte. Keine andere vergleichbare Periode in den letzten hundertfünfzig Jahren weist einen so rapiden Fortschritt des Lebensstandards oder so bescheidene zyklische Fluktuationen um den steigenden Trend auf.

Jetzt jedoch nützt eine rechtsgerichtete Konterrevolution die Enttäuschung gewohnter Erwartungen in den siebziger Jahren aus. Ihre politischen und intellektuellen Sprecher sagen der Öffentlichkeit, und überzeugen damit erfolgreich Wählermehrheiten in den USA und Großbritannien, daß nicht die OPEC – deren Lieferunterbrechungen und Anhebungen der Energiepreise die wahrscheinlich größten ökonomischen Schocks in Friedenszeiten der modernen Geschichte auslösten – schuld an der Stagnation sei, sondern ihre eigenen Regierungen, insbesondere die makroökonomische Stabilisierungspolitik, die Wohlfahrt und die seit 1946 verfolgte Politik der sozialen Sicherheit. Meiner Meinung nach ist das ein erschreckend falsches Verständnis der Geschichte.

Die Inflationsbekämpfung ist nicht das grundlegende Ziel der rechts-

gerichteten Konterrevolution. Ihre Parteigänger haben viel weitreichendere und beständigere Zielsetzungen. Diese beinhalten die Verkleinerung von Ausmaß und Reichweite des Staatssektors, laissez faire, insbesondere eine Lockerung der Regulierungen des Umweltschutzes oder der Gesundheit und Sicherheit von Arbeitern und Konsumenten sowie die wirksame Eliminierung der Progressivität des Steuer- und Transfersystems. Hinsichtlich der makroökonomischen Politik wollen die Konterrevolutionäre, daß die Regierungen ihre Verantwortung für Produktion, Konsumtion, Beschäftigung und Wachstum wieder aufgeben, die sie nach der großen Depression übernommen haben. Sie möchten den Strategien antizyklischer Stabilisierung, die die Amplitude von Konjunkturschwankungen der Nachkriegszeit eingeengt haben, ein Ende setzen. Sie wollen einfach eine Politik festschreiben, im doktrinären Glauben, daß unkontrollierte Marktkräfte stabile Ergebnisse zustande bringen – ein Glaube ohne jede empirische oder historische Stütze.

Bisher sind die Ergebnisse verheerend. In den Vereinigten Staaten machte der Kongreß vergangenes Jahr im Namen der „Supply-side“-Ökonomie immense Zugeständnisse bei der Besteuerung von Kapitaleinkünften von Unternehmungen und Individuen. Diese Zugeständnisse wurden als Mittel zur Erhöhung der Investitionen und der privaten Spartätigkeit ausgegeben. Dennoch haben wir geringere Investitionen und Ersparnisse als in den späten siebziger Jahren und wenig Aussicht auf Verbesserung in den nächsten zwei oder drei Jahren. Inzwischen verschlechtern sich die öffentlichen Einrichtungen, weil die Länder- und Gemeindeverwaltungen Bundeszuschüsse verlieren, weil sie sehen, daß ihre Steuereinnahmen durch die Rezession gesunken sind und weil sie es sich bei den gegenwärtigen Zinssätzen nicht leisten können, Geld auszuborgen. Die Bildung von Humankapital leidet, weil nachfolgende Generationen junger Leute keine Beschäftigung finden, bei der sie Erfahrung, fachliche Qualifikation und praktische Fertigkeiten erlernen können. In der internationalen Arena sehen wir auch, wie kontraproduktiv und wie widersprüchlich die gegenwärtige Politik gemessen an Zielsetzungen der freien Marktwirtschaft ist, weil der Druck nach Schutz vor ausländischer Konkurrenz in allen Ländern verstärkt wird.

Die Wirtschaft der USA und indirekt alle Volkswirtschaften sind die Geiseln eines entschlossenen Programms zur Verringerung des Staatssektors und der Wohlfahrtstransfers an die Armen, Benachteiligten und Minderheiten. Die US-Administration erhöht die Verteidigungsausgaben sehr rasch. Gleichzeitig hat sie die Steuern der Reichen gesenkt. Der Präsident war – nicht ohne Erfolg – bestrebt, das Fiskalproblem, das sein Rüstungs- und Steuerprogramm geschaffen hat, als eines darzustellen, das nur durch weitere Beschneidungen jener Sozialprogramme und Ausgaben gelöst werden kann, die den weniger begünstigten Mitgliedern der Gesellschaft helfen.

An sich günstiges Klima für wirtschaftlichen Fortschritt

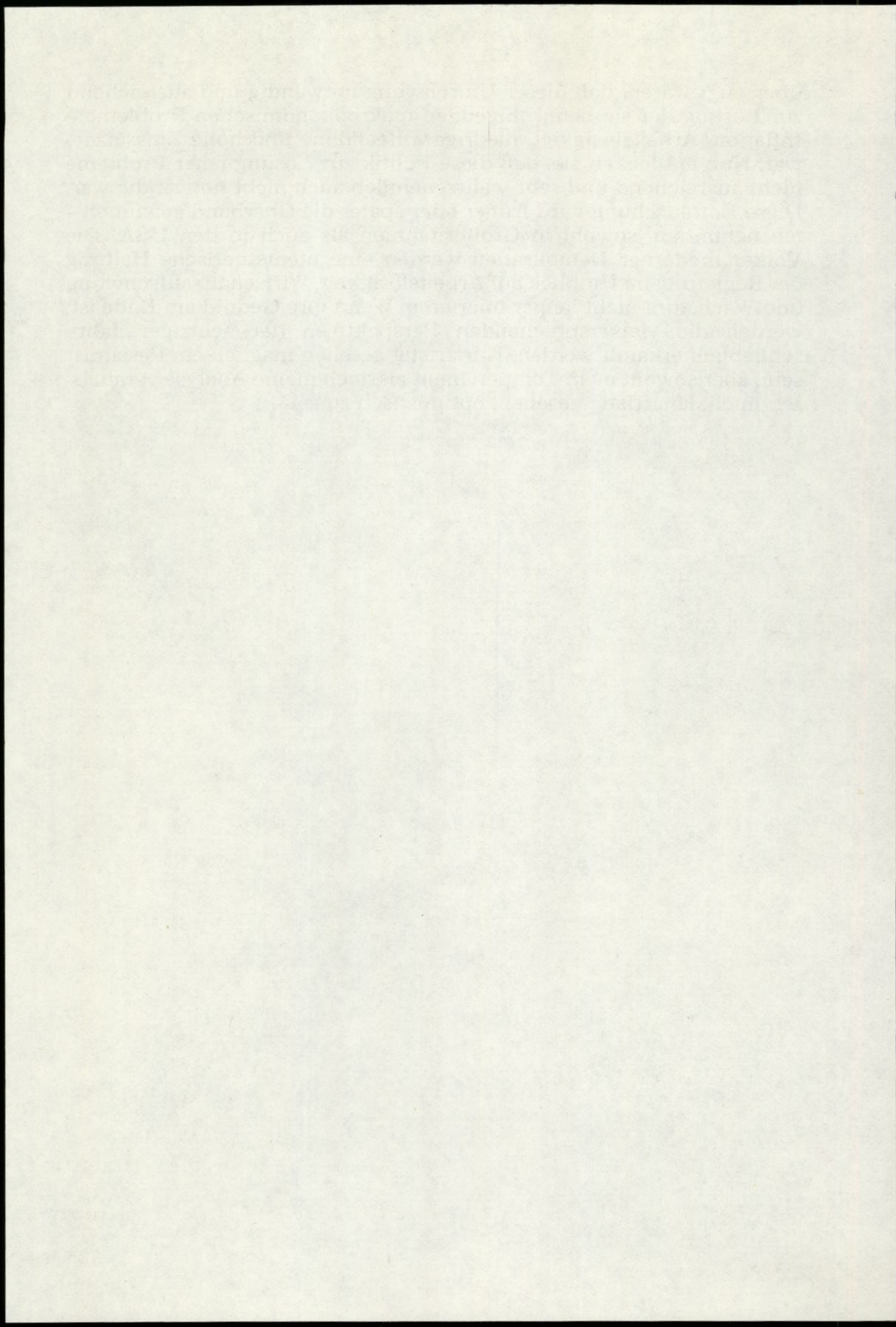
Die Tragödie an diesen Entwicklungen besteht darin, daß die Perspektiven für die achtziger Jahre gut waren. Es war und ist unwahrscheinlich, daß die kostspieligen destabilisierenden Schocks, die unsere Volkswirtschaften in den siebziger Jahren in das stagflationäre Tief warfen, sich wiederholen werden. Bei der Anpassung an die Knappheit und den hohen Preis von Energie haben wir große Fortschritte erzielt. Wir verbrauchen jetzt in den USA um zehn Prozent weniger Energie pro inländischer Produktionseinheit als vor zehn Jahren und wir werden wahrscheinlich nie wieder so viel Öl importieren wie im Jahre 1977. Energiesparen und -substitution stellen eine bessere Möglichkeit im Umgang mit unseren Energieressourcen dar als die Rezessionen im Anschluß an die Angebotsbeschränkungen der OPEC in den Jahren 1973/74 und 1979. Sofern Anpassungen an die reale Energiesituation erfolgen, haben unsere Volkswirtschaften gute Aussichten auf die Wiedererlangung stabilen Wirtschaftswachstums, vielleicht mit nicht so hohen Raten wie in den fünfziger und sechziger Jahren, aber auch nicht mit den niedrigen Raten, die die meisten Länder seit 1973 erlebt haben. Das Haupthindernis besteht – wie ich oben angemerkt habe – im Versagen der weltwirtschaftlich wichtigen Länder, sozial kooperative Wege der Inflationsbekämpfung sowohl national als auch international zu finden, anstatt nur auf die schädigende und auf konfliktorische restriktive Geldpolitik zu vertrauen.

Ich möchte nicht mißverstanden werden: Ich behaupte sicherlich nicht, daß früher alles in Ordnung war. Einige Aspekte des Wohlfahrtsstaates waren übertrieben, viele erwiesen sich als wirkungslos. Viele von den Ausgaben her unbegrenzte Sozialversicherungsprogramme bedurften einer Reform. Wohlerworbene Rechte im Unternehmens-, Arbeits- und im landwirtschaftlichen Bereich erfreuten sich viel zu kostspieliger Subventionen und Schutzbestimmungen. Sowohl die Gewerkschaften und das Management tragen die Verantwortung für die Fortdauer der Inflation, für abnehmbares Produktivitätswachstum, für die Erosion der Konkurrenzfähigkeit wichtiger Industrien und für die Aufrechterhaltung von Privilegien gegen die Interessen der Jungen und Arbeitslosen. Aber Probleme dieser Art erfordern pragmatische Lösungsansätze, nicht eine massive Konterrevolution.

Die Amerikaner haben, so glaube ich, die historischen Reformen von Franklin D. Roosevelts „New Deal“, von Lyndon Johnsons „Great Society“ oder die Gedanken sozialer Gerechtigkeit und Sicherheit, die sie inspiriert haben, nicht verworfen. Dazu sind sie zu pragmatisch und ehrlich gesinnt. Sie haben eine undifferenzierte ideologische Ablehnung des Staates als Träger sozialen und wirtschaftlichen Fortschritts nicht wirklich gutgeheißen. Sie wollen immer noch Straßen, Parks, Schulen und saubere Luft. Sie sind immer noch für Maßnahmen zur Einschränkung von Armut und Ungleichheit.

Wenn sie anders abgestimmt haben und regressive Kürzungen bei den Budgetausgaben und Steuern unterstützten, dann deshalb, weil sie

überzeugt waren, daß dieser Umschwung notwendig und ausreichend zur Lösung der sie beunruhigenden makroökonomischen Probleme – Inflation, Arbeitslosigkeit, niedrigere Reallöhne und hohe Zinssätze – war. Nun entdecken sie, daß diese Politik zur Lösung jener Probleme nicht ausreichend und sehr wahrscheinlich auch nicht notwendig war. Diese Enttäuschung wird früher oder später die Oberhand gewinnen – ich nehme an, sowohl in Großbritannien als auch in den USA. Die Völker moderner Demokratien werden eine nichtstuerische Haltung der Regierung im Hinblick auf Arbeitslosigkeit, Wirtschaftsaufschwung und Wachstum nicht länger tolerieren. Wenn ihre Geduld am Ende ist, werden die vielversprechenden Perspektiven der achtziger Jahre schließlich erkannt werden. Kurzfristig gesehen mag ich ein Pessimist sein, aber sowohl mein Temperament als auch meine Analyse veranlassen mich, langfristig gesehen, optimistisch zu sein.



Organisatorische Effizienz und organisierte Verschwendung

Bemerkungen zur aktuellen Diskussion um die Rolle des Staates in der Wirtschafts- und Sozialpolitik

Manfred Prisching

Die Auffassung, daß legitimerweise vom Staat eine umfassende Regulierung wirtschaftlicher Aggregate wie auch eine nach sozialen Gesichtspunkten erfolgende Gestaltung gesellschaftlicher Strukturen und Prozesse zu verlangen sei, ist in den letzten Jahren verstärkter Kritik ausgesetzt gewesen. Die Bedrohung individueller Freiheit, die Ineffizienz staatlicher Aufgabenerfüllung, die allzu große Verschuldung waren Gegenstand dieser Zweifel an der Richtigkeit des eingeschlagenen Weges; vermischt wurden diese Fragen mit diffusen Aversionen gegen Bürokratien, liberalen Ideologien, Warnungen vor einem allumfassenden staatlichen Leviathan, Gleichheitsdiskussionen und instrumentellen Fragestellungen. Marktwirtschaftliche Idiosynkrasien, reformistische Strategien, Erwägungen über geeignete Instrumentarien und finanzielle Ressourcen, so läßt sich beobachten, geraten dabei in Zusammenhänge und lassen kaum erkennen, wo „Sachfragen“ – mit allen Vorbehalten der Verwendung dieses Wortes – enden und politisch-ideologische Streitfragen beginnen.

Die Tendenz zur großen Verweigerung gegenüber der Bürokratie kann kurz zusammengefaßt werden: „Im öffentlichen Sektor, so vermuten viele, sitzen Beamte und Angestellte herum und tun gar nichts oder unnötige Dinge; für den Kunden, den Bürger, aber bilden sie eine Nebelwand des Ärgernisses zwischen Bedürfnissen und ihrer Befriedigung. Insbesondere die Dienstleistungen im öffentlichen Sektor haben an Qualität verloren; die Verwaltung macht Einfaches schwierig; und wo der öffentliche Sektor in die Wirtschaft hineinreicht, kann er nicht ernsthaft mit dem privaten konkurrieren. Fazit: Steuern müssen gesenkt, öffentliche Ausgaben gekürzt werden; der öffentliche Sektor muß nach privatwirtschaftlichem Muster gemanagt werden; wo immer möglich, muß er überhaupt ausgeschaltet werden.“¹

Mit harten Worten wird in diesen Diskussionen nicht gespart. Von der „Entmündigung“ des Bürgers ist da die Rede, und von der „Taschengeldgesellschaft“.

Wolfram Engels sprach jüngst mit Bezug auf die Staatsbürokratie von der „organisierten Verschwendung“ und versuchte der Frage nachzugehen, warum die Administration so wenig leiste, aber zuviel Geld verbrauche²; *Günter Schmölders* fühlte sich gar zu der Frage veranlaßt, ob nicht durch die Einmischung des Staates bereits „die Gefahr einer Außerkraftsetzung oder tödlichen Schwächung der freiheitlichen unternehmerischen Wirtschaftsordnung“ drohe³.

Man könnte über derlei Äußerungen mit dem Verweis auf die Tatsache, daß es bei diesen Auseinandersetzungen um alte Streitfragen gehe, daß sich dabei Klassen- oder Interessengesichtspunkte niederschlagen oder daß es sich um ganz normale Symptome einer lebenskräftigen pluralistischen Demokratie handle, hinweggehen – ließen sich nicht auch von anderer Seite Spekulationen ausfindig machen, die eine ähnliche Thematik unter den Begriffen „Finanzkrise“ oder „Legitimationskrise“ abhandeln⁴.

Resümiert man schließlich seine eigenen Erfahrungen und Beobachtungen, so lassen sich auch Anhaltspunkte für die Berechtigung solcher Vorwürfe finden, läßt sich das Wiederaufleben krisentheoretischer Diskussionen auch als Symptom für tatsächliche Krisen und Probleme in diesen „unersprißlichen Zeiten“⁵ interpretieren.

In der Folge soll es um einige Effizienzaspekte gehen; nicht so sehr um Fragen der individuellen Freiheit oder Wirtschaftsordnung⁶, im wesentlichen auch nicht so sehr um Probleme öffentlicher Aufgaben oder der Zunahme der Staatsanteile⁷. Auch politische Ziele könnten im Sinne der Frage, wie effizient ihre Postulierung in bezug auf übergeordnete Zielsetzungen der Politik sei, in die Problematik einbezogen werden, können aber hier nicht weiterverfolgt werden. Schließlich sollen weder die konventionellen alloktionstheoretischen Überlegungen wohlfahrtsökonomischer Art, deren Gleichsetzung irgendwelcher Grenznutzen und -kosten anerkanntermaßen von begrenztem praktischem Wert ist, dargestellt noch die zum Teil subtilen Verästelungen der Public-choice-Problematik im Detail verfolgt werden⁸. Es geht eher um eine Systematisierung jener Teile der politischen Auseinandersetzung, die sachlichen Gehalt aufweisen, um eine Entflechtung der Argumente und eine Analyse gängiger Lösungsvorschläge; dabei sollen die folgenden Fragenbereiche angeschnitten werden: das adäquate Instrumentarium des Staates, der Umfang des Staatsanteils unter dem Gesichtspunkt der sozialen Effizienz, die öffentliche Produktstruktur, die Effizienz der Produktionsprozesse des öffentlichen Sektors, und die Frage der Qualität des administrativen Angebots.

Ein Vorbehalt allerdings ist gleich vorneweg anzubringen. Daß die Frage nach der Freiheit des einzelnen Bürgers mit jener nach dem Staatsanteil und der bürokratischen Effizienz immer wieder vermengt wird⁹, trägt nicht gerade zur Klärung der Frage bei, daß einerseits auch staatliche Interventionen unverzichtbare Freiheitsräume schaffen, sich

andererseits auch in Marktprozessen Herrschaft und Macht niederschlagen können¹⁰. Daß einer unreflektierten Anti-Staatshaltung eine genauso naive reformistische Ideologie, die an den freiheitsgefährdenden Konsequenzen einer Präventivstrategie eines „Staats der Daseinsvorsorge“¹¹ vorbeisieht,¹² korrespondiert, macht das Problem nicht geringer.

1. Über die Effizienz der Durchführung staatlicher Maßnahmen – das Problem des Instrumentariums

In vielen kritischen Äußerungen zur Allmacht des Staates bleibt unklar, ob es der Staatsanteil am Sozialprodukt oder das staatliche Interventionsniveau ist, wogegen sich das Unbehagen richtet; sie lassen vermuten, daß das aufgewendete Budget als Indikator für staatliche Aktivität genommen wird. Dies wird nicht nur durch die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung nahegelegt, sondern auch durch das Selbstverständnis vieler Politiker und Bürokraten, denen ein finanzieller Mehraufwand als Leistungsnachweis gilt.

Ein erster Problemkreis ist somit durch das aufgrund des jeweils eingesetzten Instrumentariums variable Verhältnis von Staatsaufgaben und -ausgaben gegeben. Denn die Substituierbarkeit öffentlicher Instrumente gestattet es, eine Auswahl zwischen unterschiedlichen Maßnahmen zur Erreichung derselben Ziele zu treffen, die differierende finanzielle Auswirkungen haben. Administrative Ver- und Gebote, die Private be- oder entlasten, aber das staatliche Budget nicht berühren, können zu bestimmten Zwecken in gleicher Weise eingesetzt werden wie steuerliche Änderungen auf der Einnahmen- oder Umschichtungen auf der Ausgabenseite.

Zu den wichtigsten Arten der staatlichen Intervention zählen a) die regulative Politik, das sind Ge- und Verbote, Genehmigungspflichten und Strafandrohungen, b) Anreizprogramme, d. h. positive oder negative finanzielle Anreize, und c) Leistungsprogramme, d. h. die unmittelbare staatliche Erstellung von Gütern und Dienstleistungen¹³. Weitere Möglichkeiten der Beeinflussung sind finanzielle Transfers ohne Anreizfunktion (Kindergeld), Überzeugungsprogramme (z. B. Bildungswerbung), prozedurale Regelungen (z. B. Mitbestimmung) und die Schaffung „künstlicher Märkte“ (z. B. „Bildungsgutscheine“).

Meist gibt es mehrere Möglichkeiten, ein gegebenes Ziel anzuvisieren; die Programmwahl sollte von dieser antizipierten Zweckmäßigkeit abhängig sein. Dabei muß allerdings berücksichtigt werden, daß die jeweilige Zweckmäßigkeit eines Instruments auch von den Rahmenbedingungen abhängig ist. So ergibt sich eine zweifache Möglichkeit der Ineffizienz bei der gewählten Variante des staatlichen Eingriffes; einerseits durch eine unzweckmäßige Programmwahl, d. h. durch die Wahl regulativer Eingriffe in jenen Fällen, wo sich Anreiz- oder Leistungsprogramme als sinnvoller erweisen würden (oder umgekehrt), und andererseits durch die Veränderung der Rahmenbedingungen, d. h. durch das

Wegfallen bisher bestehender Voraussetzungen für ihre erfolgreiche Anwendung¹⁴. So sind etwa die effizienzmindernden Möglichkeiten zu berücksichtigen, a) daß der Gesetzgeber eine beispielsweise mit Effektivität oder Effizienz in vielen Fällen nicht zu rechtfertigende Vorliebe für die Instrumente regulativer Politik haben könnte: aus Gründen der Gewohnheit, Phantasielosigkeit oder Trägheit; aus dem Wunsch nach Rechtssicherheit oder einer immanenten Perfektionierungstendenz¹⁵;

b) daß politische Konfliktvermeidungsstrategien in vielen Fällen zu Leistungsprogrammen etwa zum Zwecke einer nachträglichen kosten-trächtigen Beseitigung von Folgen privater Tätigkeiten führen, deren administrative Regulierung von vornherein zwar weitaus vorteilhafter gewesen wäre, aber politisch gewichtige Interessen verletzt hätte¹⁶;

c) daß sich im Verlaufe der Entwicklung die Voraussetzungen der Anwendung bestimmter Instrumente ändern, was etwa mit Verweisen auf die wachsende Komplexität des Einsatzbereiches, auf den dauernden Wandel der Problemsituationen, auf die sinkende Folgebereitschaft und die steigende Reaktivität der Normadressaten begründet werden kann¹⁷.

Durchaus ökonomisch interessante Fragen werfen dabei regulative Maßnahmen auf, die sich zwar nicht im staatlichen Budget, aber in jenem des Konsumenten niederschlagen. *Klaus Novy* spricht von „administriertem Zwangskonsum“, wenn der Verbrauch von Gütern und Diensten aufgrund von administrierten Entscheidungen höher liegt als bei freier Verbraucherentscheidung, und faßt dabei z. B. aufwendige Strominstallationsnormen, übertriebene Bau- und Modernisierungsstandards, zu hohe Standards der Straßensicherheit und ähnliches ins Auge¹⁸. An derartigen Standardanhebungen haben durchaus auch Teile der Industrie ein Interesse; in einer Wachstumskoalition von Staat und Privatwirtschaft entwickeln sich – wie *Martin Jänicke* meint – medizinisch-industrielle, öko-industrielle und sicherheits-industrielle Komplexe¹⁹. Diese Quellen allfälliger Ineffizienz, gemessen an dem potentiellen Wohlstand der Gesellschaft, werden nicht gesehen, wenn man nur auf den Staatsanteil fixiert ist²⁰.

Auch eifrige Verfechter eines staatsinterventionistischen Reformismus werden zudem nicht bestreiten, daß es zu inadäquaten Instrumenteneinsätzen oder zu Anpassungsverzögerungen an geänderte Rahmenbedingungen kommen kann. *Fritz W. Scharpf*²¹ hat auf diesem Sachverhalt sogar eine historisch-kontingente Interaktionskrisentheorie aufzubauen versucht: Da der Staat eine unrealistische Realitätsdeutung habe, weil er die seit den sechziger Jahren veränderten Verhaltensparameter von Unternehmern und Konsumenten und die Situationscharakteristika der Weltwirtschaft nicht richtig wahrnehme, wären seine konventionellen keynesianischen Instrumente nicht mehr wirksam; er verschleudere somit im Zuge der globalen Investitionsförderung Mittel, ohne sein Ziel – die Schaffung von Arbeitsplätzen – zu erreichen; es sei nötig, neue, gezieltere wirtschaftspolitische Instrumente einzusetzen²².

Wie immer auch die Therapievorschläge im Detail lauten mögen – sicher ist, daß bei der Entscheidung über einzusetzende Instrumente

erreichbare Wohlstandsniveaus verfehlt werden können; staatliche Ineffizienz beginnt nicht erst mit der Durchführung einer Aufgabe, sondern schon bei der Auswahl von Staatsfunktionen und den Instrumenten ihrer Bewältigung.

2. Über staatliche Ausgaben und Einnahmen – das Problem des Staatsanteils

Wenn die Frage des optimalen Instrumentariums für potentielle Staatstätigkeiten gelöst ist, können wir uns jenem Teil der Aufgaben zuwenden, der mit finanziellem Aufwand verbunden ist, und stoßen dabei auf die Problematik der steigenden Staatsquoten²³. Nach A. C. Pigou läßt sich die Wohlfahrt nach der Vorschrift, daß der Grenznutzen jeder Geldeinheit, die von den Individuen im öffentlichen bzw. im privaten Sektor ausgegeben wird, gleich groß sein muß, unschwer maximieren²⁴. Daß dies keine handhabbare Regel ist, liegt ebenso auf der Hand wie die Tatsache, daß auch Externalitäten, die Eigentümlichkeiten der „öffentlichen Güter“ und andere Marktunvollkommenheiten zu berücksichtigen sind. Die soziale Effizienz jedenfalls ist nicht gewahrt, wenn das Angebot von seiten des Staates zu groß oder zu klein ist oder wenn sich das Verhalten der öffentlichen Hand in dynamischer Perspektive als verhängnisvoll erweist.

Während nach den Überlegungen Adolph Wagners²⁵ und seiner Nachfolger in der Zunahme der Staatsaufgaben gerade die Realisierung von Effizienznotwendigkeiten angesichts des Wandels sozialer Strukturen und Bedürfnisse gesehen werden kann, sind politische Erklärungsversuche eher dazu geeignet, Ineffizienzen zu begründen. Anthony Downs²⁶ etwa glaubt, daß sich die Wähler eher der Kosten als der Vorteile aus öffentlichen Ausgabenprogrammen bewußt seien, und kommt zum Schluß, daß der Anteil des Staates zu gering sei; Buchanan und Wagner²⁷ finden die umgekehrte Behauptung plausibler und leiten daraus die Hypothese eines allzu großen Staatsanteils ab. Auch jene Theorien, die den Staat als Wahrer des Gemeinwohls anzweifeln und den Politikern und Bürokraten eigennützige Zielsetzungen zuschreiben, können zur Ineffizienzbegründung herangezogen werden. Diesen Auffassungen zufolge sind Bürokrationen an der unnötigen Expansion der Verwaltungen interessiert; der „budgetmaximierende Beamte“ hat ein Interesse daran, sein Prestige und sein Einkommen in der bürokratischen Organisation zu heben und – da diese an der Zahl der unterstellten Personen oder am verwalteten Geld bemessen werden – somit Anreize, seine Aufgabe möglichst unwirtschaftlich zu erfüllen²⁸.

Ähnliche Verhaltensannahmen können auch erklären, wieso die Politik sich im wesentlichen als ein Wettkampf um neue Ausgabenprogramme abspielt, warum immer mehr spezielle Ausgabenprogramme verabschiedet und generelle, versteckte Steuern auferlegt werden²⁹.

Drei Problembereiche sollen kurz behandelt werden: die staatliche Güterproduktion, die öffentlichen Transferleistungen und die Steuerpolitik³⁰.

a) Man muß nicht *Milton Friedmans*³¹ radikale Brille benutzen, um zuzugestehen, daß in manchen Bereichen eine Überproduktion an öffentlichen Gütern nicht geleugnet werden kann. Schon die Logrolling-Problematik kann dafür gute Gründe liefern, wenn die Verhandlungen auf politische Gruppen, die eine Zustimmung zu den jeweils präferierten Maßnahmen gegenseitig garantieren, bezogen werden³².

Mit dem Angebot öffentlicher Güter und der Subventionierung von Leistungen wird häufig tatsächlich überhaupt erst eine Nachfrage geschaffen; allerdings nicht nur deswegen, weil viele Individuen erst bei gesenktem Preis oder bei Gratisangebot angesichts ihrer Präferenzen das entsprechende Gut erwerben wollen, sondern auch, weil viele erst unter diesen Umständen dazu in der Lage sind, oder weil bestimmte Güter nun erst überhaupt als erreichbar angesehen werden. Auf welche suggestive Weise in diesen Zusammenhängen allerdings argumentiert werden kann, beweist *Wolfram Engels* mit seinem Mercedes-Beispiel. „Stellen wir uns vor, der Staat würde Mercedes-Wagen zu ‚meritorischen‘ Gütern erklären und auf einen Preis von 3000 Mark heruntersubventionieren. Die Nachfrage würde sich verzehnfachen oder verzwanzigfachen. Der Staat kann nun entweder versuchen, die Nachfrage zu befriedigen. Dann stünde er bald vor leeren Kassen. Oder er führt Zuteilungsverfahren und Wartelisten ein – dann wird allenthalben über ‚Mangel an öffentlichen Gütern‘ geklagt.“⁴³³

Mercedes-Autos sind als Beispiel für den unbestrittenermaßen wichtigen Mechanismus der Nachfragesteigerung nach öffentlichen Gütern wohl nicht zufällig gewählt; die Absurdität solcher staatlichen Dotationen soll deutlich werden. Mercedes sollen sich nur jene kaufen, die es sich leisten können. Aber gilt in gleicher Weise: Hochschule sollen nur jene besuchen, die es sich leisten können? Wohnungen sollen nur jene bekommen, die finanziell gut gestellt sind? Das sind nämlich die realen „meritorischen“ Güter, und bei diesen würde die Antwort der meisten Bürger anders lauten.

Daß allerdings selbst im Bildungsbereich unverdrossen mit Marktprinzipien argumentiert werden kann, beweist beispielsweise *Ulrich van Lith*, der meint, daß der Markt unter der Voraussetzung eines funktionstüchtigen Kapitalmarktes aus sich heraus die für das Wachstum erforderliche Menge und Qualität an formaler Bildung produziere, daß durch den Wettbewerb unter Bildungseinrichtungen einseitige und verfälschende Informationen eliminiert würden, daß Bildung keinerlei externe Effekte hätte und daß Bildungsentscheidungen durchaus rational unter Rücksicht auf eine Abschätzung des zu erwartenden Einkommens bzw. der zu ihrer Ermittlung anfallenden Informationskosten gefällt würden³⁴; er plädiert konsequenterweise für ein staatliches Kreditsystem mit rückzahlbaren Dotierungen. In der Perspektive einer derart entschlossenen Ökonomisierung ist natürlich kein Platz für schichtspezifische Probleme, verzerrte Präferenzen, Bildung als Aufklärung und Emanzipation, für Informationsdefizite und ähnliches.

Meritorische Güter, deren Nachfrage von staatlicher Seite erst forciert werden muß, bilden schon deshalb einen besonderen Ansatzpunkt der

Kritik, da sie es gestatten, sich mit einem populistisch-vorwurfsvollen „Der Staat weiß es offenbar besser als die Bürger“ hinter dem kaum verhüllten Hinweis zu verstecken, man sei eben der bessere Demokrat. Allerdings hat auch die Attitüde, lieber mit dem Volk zu irren als gegen es recht zu behalten, ihre Geschichte; aber die geschichtslose Affirmation der Gegenwart entspricht natürlich auch dem vorherrschenden ökonomischen Denken – bei jeweils „gegebenen Präferenzen“ ist das Interesse dafür, wie, unter welchen Bedingungen und in welchen geschichtlichen Konstellationen sich diese entwickelt haben, naturgemäß nicht sehr rege.

In vielen Bereichen besteht gleichwohl eine Tendenz zur Überproduktion öffentlicher Güter; *Martin Jänicke* hat auf ein dreifaches zusammenwirkendes Interesse hingewiesen: das industrielle Interesse an Problemmärkten, das bürokratische Interesse an Etaterweiterungen und das fiskalische Interesse des Staates am Wirtschaftswachstum³⁵. Die Konvergenz dieser Interessen trage zur technokratischen Ökonomisierung von Problemlösungen bei, die zur teuren und nur kurzfristig wirksamen Symptombekämpfung führe. Auch bestimmte eigentümliche Konstellationen – wie etwa jene des „Gesundheitsmarkts“, auf dem praktisch eine Berufsgruppe Angebot und Nachfrage definiert und sich die Konsumenten in einem Gefangenendilemma befinden – sind zu berücksichtigen, die zu überhöhtem Mitteleinsatz bei überhöhten Preisen führen³⁶. Andere Beispiele lassen sich etwa im Kulturbereich finden, wo viele subventionierte Kunstveranstaltungen eine ausgesprochen regressive, die Bezieher hoher Einkommen begünstigende Umverteilung zur Folge haben³⁷.

Aber auch die gegenteilige Behauptung über ein Konsum und Produktion schädigendes Defizit an manchen öffentlichen Gütern kann gute Gründe für sich reklamieren; begründet wird ein solcher Mangel damit, daß in den Phasen günstiger wirtschaftlicher Entwicklung der Staat zugunsten der privaten Investitionen zurückstehe, im Abschwung aber aus Gründen der Finanzierungsengpässe diese Zurückhaltung nicht durch verstärkte Infrastrukturinvestitionen kompensieren könne. Auch *Bernhard Gahlen*³⁸ sieht aus diesem Dilemma nur den Ausweg, die öffentlichen Investitionen aus ihrer Funktion, einen Beitrag zur Konjunkturstabilisierung zu leisten, zu befreien³⁹. Derlei Divergenzen lassen sich auf genereller Ebene kaum klären⁴⁰; und die Analysen der Staatsaufgaben werden auch zunehmend disaggregiert⁴¹.

Die Effizienzsteigerungsprogramme, die angesichts der Vermutung allzu ausgedehnten öffentlichen Güterangebots immer wieder vorgeschlagen werden, konzentrieren sich vor allem auf die Nutzung von marktmäßigen Verfahrensweisen. Da das private Angebot zu günstigeren Bedingungen zur Verfügung stünde, wird eine *Privatisierung* öffentlicher Leistungen in Erwägung gezogen – in manchen Bereichen zweifelsohne eine überlegenswerte Strategie, wenn auch die längerfristige Preis- und Qualitätsentwicklung kritisch im Auge zu behalten⁴² und eine Aufarbeitung der „regulation“-Problematik vorausgesetzt ist; im kommunalen Bereich werden insbesondere Schlachthöfe und Müll-

abfuhr genannt, im Verwaltungsbereich Reinigungsdienste und diverse handwerkliche Abteilungen, deren Leistungen im Fremdbezug günstiger besorgt werden können. Auch von einer *kostenorientierten Nachfragesteuerung*, bei der marktmäßige oder kostendeckende Preise für einzelne öffentliche Leistungen einzuheben sind, wird eine Reduzierung der Nachfrage nach Staatsleistungen erwartet⁴³. Natürlich sind solche Vorschläge heiß umstritten; und *John Kenneth Galbraith* formuliert die Gegenposition pointiert, wenn er meint, daß jeder Angriff auf öffentliche Dienste als das verstanden werden müsse, was er ist: ein Angriff auf den Lebensstandard der Minderbemittelten⁴⁴.

Allerdings können pauschale Behauptungen oder Therapien der einen oder der anderen Art in diesem Dilemma nicht helfen – schon gar nicht dann, wenn es um Mischformen der Aufgabenerfüllung geht, wie z. B. um die privatwirtschaftliche Erfüllung von Diensten unter staatlicher Aufsicht oder mit öffentlichen Zuschüssen, um die Nutzung von Selbstverwaltungs- oder die Förderung von Selbsthilfepotentialen und ähnliche Varianten staatlich-privater Kooperation⁴⁵.

b) Ein anderer Komplex von Vorwürfen bezieht sich auf staatliche Transferzahlungen; großzügige Sozialleistungen würden zu Leistungsminderung, zu parasitären Verhaltensweisen und zur Verringerung von Marktflexibilitäten führen. Die dynamische Entwicklung des Sozialbudgets legt es nahe, in diesem Bereich nach Einsparungen zu suchen; wenn es auch weniger die geschickten Faulenzer sind, die sich in den Nischen des Sozialstaates etablieren, so ist es nicht nur eine durch die Wirtschaftssituation erzwungene, sondern auch unter Gerechtigkeitsaspekten verdienstvolle Aufgabe, das weite Feld der Sozialleistungen nach Unzulänglichkeiten und überflüssigen Maßnahmen zu durchforsten; Pensionen beispielsweise müssen tatsächlich nicht höher sein als der Aktivbezug⁴⁶. Anders liegt die Sache bei den Angriffen auf die Arbeitslosenunterstützung; daß mit dieser ein weitverbreiteter Mißbrauch getrieben wird, ist bisher eine unbelegte Behauptung geblieben; und die Vorschläge zur Abhilfe orientieren sich an traditionellen Vorstellungen, denen zufolge nur die Not zur Arbeit zwingt; sowohl arbeitssoziologische wie sozialpsychologische Studien vermögen diese Auffassung nicht zu stützen, und die Entwicklungen der Arbeitsmarkttheorien in den letzten Jahren haben auch immer stärker den Unvollkommenheiten dieser Märkte Rechnung getragen. Die banale Schlußfolgerung, daß es auch hier im Detail jene Bereiche ausfindig zu machen gilt, in denen zuviel an öffentlichen Leistungen vorhanden ist, und jene Lücken, in denen das soziale Netz zu lose geknüpft ist, läßt sich schwer umgehen. – Differenziertere Untersuchungen müssen allerdings auch der Tatsache Rechnung tragen, daß zum Teil ein schichtspezifisch unterschiedlicher Zugang zu den öffentlichen Leistungen besteht, daß jene, die sie am nötigsten hätten, aus Gründen mangelnder Information, aus Nachlässigkeit oder Scheu oft nicht in ihren Genuß kommen. Dies führt einerseits zu Fragen der Organisation sozialer Güter, aber andererseits auch zum politischen Problem protektionistischer oder korrupter Praktiken – Beispiele dafür lassen sich etwa im Bereich des geförderten

Wohnungswesens in reicher Fülle finden. – Daß soziale Maßnahmen schließlich zur Verringerung von Marktflexibilitäten führen, ist angesichts der Tatsache nicht verwunderlich, daß sie meist genau zu dem Zweck, als untragbar erachtete Folgen der Marktprozesse zu korrigieren, installiert worden sind. Daß es auch dabei zu einer Abwägung von Kosten und Nutzen innerhalb bestimmter Bandbreiten kommen müßte, ist allerdings genauso festzuhalten. – Dies wird dadurch erschwert, daß die Ideologisierung der Diskussion in diesen Fragen besonders massiv ist. Reden die einen von der „Individualisierung des Risikos“, so die anderen von der „sozialen Demontage“. Wenn man den Menschen der Möglichkeit des Risikos beraube, so nehme man ihm seine Freiheit; sogar mit einer derartigen Heuchelei begründen pragmatisierte Einkommensbezieher ihre Forderung nach einer Verringerung des Arbeitslosengeldes; ihnen stehen andererseits die Ideologen der „Besitzstandswahrung“ gegenüber, denen jede Veränderung an einem unantastbaren System als soziales Sakrileg erscheint. Die nüchternen Analysen kollektiver Entscheidungsprozesse in den letzten Jahren können diese Phänomene zwar zum Teil erklären, uns aber nicht aus dem Dilemma helfen.

c) Da der wesentlichste Teil dieser Ausgaben über Steuern finanziert werden muß, wenden wir uns nunmehr der *Einnahmenseite* des Staatsbudgets zu⁴⁷. Die aktuellen Vorwürfe beziehen sich auf Höhe und Struktur der Steuern; der Steuerdruck nehme bereits Dimensionen an, die Dynamik, Leistung und Wachstum untergraben. Zudem würden bereits die Nivellierungstendenzen so weit getrieben, daß sich ein Mehraufwand leistungswilliger Individuen nicht mehr lohne.

Arthur Laffer von der University of Southern California mit seiner beeindruckend schlichten Kurve hat die theoretische Untermauerung der Kritik geliefert; der Staat hat keine Einnahmen, wenn keine Steuern erhoben werden, aber auch dann nicht, wenn der Steuersatz 100 Prozent beträgt und daher die Einkommen Null sind; es muß also ein Optimum zwischen diesen beiden Werten geben. Dieses einfache Hilfsmittel sagt zwar letztlich gar nichts aus, wird aber im allgemeinen in der Weise interpretiert, daß dieses Optimum bereits überschritten sei und somit über Steuersenkungen und dadurch verursachte Produktionsanstiege die Staatseinnahmen erhöht werden könnten; Galbraith reiht diese Argumentation unter die „simplen“ Angriffe auf den „sozialen Konsens“ ein⁴⁸.

Daß mit einem solchen Konzept neue Dynamik ausgelöst wird, ist allerdings eher eine Hoffnung als eine empirisch fundierte Tatsache. Daß die individuelle Leistungsbereitschaft der Arbeitenden durch eine Steuerreduzierung angespornt werden könnte, setzt die Dispositionsfreiheit über die Arbeitszeit voraus; angenommen, der Grenzsteuersatz wäre den Arbeitnehmern auch nur annähernd bekannt, so liegt doch die Entscheidung über einige Stunden zusätzlicher Arbeit nicht ihrem Bereich⁴⁹. Empirische Studien jedenfalls konnten bislang keine stichhaltigen Beweise für tatsächliche Effekte von Steueränderungen auf die Arbeitszeit beibringen⁵⁰, ist doch die grenzsteuersatzorientierte Variabi-

lität der Arbeitszeit in vielen Fällen nicht einmal bei den freien Berufen plausibel⁵¹. Dies legt vielmehr die Vermutung nahe, daß ökonomische Krisenerscheinungen als geeignetes Szenarium erachtet werden, um herkömmlichen Weltbildern neue Resonanz zu verleihen⁵².

Wo die „Grenzen der Besteuerung“ liegen, ist nicht zuletzt wohl aus jenem Grunde noch nie geklärt worden, weil es sie als in eindeutiger Höhe zu fixierende nicht gibt: Steuern sind eine Funktion der Gewöhnung, der Erwartungen, der Legitimierung ihrer Notwendigkeit, des Vertrauens in ein politisches System, der Integration einer Gesellschaft. Und auch die Benutzung legaler und illegaler Varianten des „Steuerwiderstandes“ ist in die sozialen Verhaltensweisen einer Gesellschaft eingebettet: Schwarze Märkte, „Pfusch“, der Übergang zu Sachleistungen als Einkommensbestandteilen und ähnliche Phänomene können allenfalls Hinweise darauf geben, ob Steuererhöhungen für den Staat noch „rentabel“ sind – im Vergleich zu Einnahmeausfällen oder Kontrollkosten. Auch dies ist natürlich ein Kapitel für Effizienzschätzungen.

Ob schließlich die Investitionsfreude der Unternehmen dadurch wieder neu entfacht werden kann, daß ihre Besteuerung erheblich reduziert wird⁵³ – oder umgekehrt: ob ihre „unfreundliche“ steuerliche Behandlung daran schuld ist, daß es ihnen nicht möglich ist, hinreichend Eigenkapital zu bilden; daß ihre Zukunftserwartungen so pessimistisch sind, daß es selbst ausgedehnten Ankurbelungs- und Investitionsförderungsprogrammen nicht gelingt, eine neue Dynamik zu entfachen – das sind jene Fragen, die heute einen Teil jener wirtschaftstheoretischen Kontroversen ausmachen, die das Ende eines praktisch unangefochtenen „keynesianischen Zeitalters“ kennzeichnen. An jenem Punkt verknüpft sich die Kontroverse um den Staatsanteil mit den wankenden makroökonomischen Grundprinzipien der Disziplin: nachfrage- oder angebotsorientierte Wirtschaftspolitik, Intervention oder Laissez-faire, Geld- oder Fiskalpolitik. Diese Diskussion führt in all die leidigen (weil ungeklärten) Probleme der gegenwärtigen wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Situation; ihnen kann in diesem Rahmen nicht nachgegangen werden⁵⁴.

3. Über die Effizienz der Mittelverwendung im öffentlichen Sektor – das Problem der „öffentlichen Produktstruktur“

Unter dem Titel der Mittelverwendung *im öffentlichen Sektor* sei das mit der vorherigen Frage in engem Zusammenhang stehende Problem angesprochen, inwieweit die finanziellen Mittel des Staates *bei gegebenem Gesamtumfang* auf verschiedene Ausgabenarten in zielgerichteter Weise verteilt werden, also die „öffentliche Produktstruktur“. Ein erster Hinweis betrifft die organisatorischen Inflexibilitäten bürokratischer Strukturen. Es ist bekannt, daß trotz existierender Reformkonzepte (wie beispielsweise PPBS)⁵⁵ Budgetansätze schon durch den dezentralisierten Prozeß der Erstellung weitgehend fortgeschrieben werden, ohne

daß prinzipielle oder bedarfsorientierte Korrekturen vorgenommen werden⁵⁶; diese zum Teil erstaunlichen Irreversibilitäten⁵⁷ verhindern zugleich eine von Zeit zu Zeit erforderliche Neubewertung prinzipieller Budgetprioritäten: Nur um Zuwächse kann verhandelt werden, aber nicht um die Frage, ob fünf Kilometer Autobahn gegen die Ausstattung eines Behindertenzentrums abzuwägen sind. Gleichmaßen ist es üblich, nicht verbrauchte Gelder hastig vor Jahresende zu verschleudern, Bedarfsschätzungen in „spieltheoretisch“ kalkulierten Sätzen zu überhöhen, Subventionen nicht nach Bedarf, sondern in politischer Ausgewogenheit oder Präferenz zu verteilen usw.⁵⁸. Neben diesen Phänomenen treten aber zusätzlich politisch bedingte Ineffizienzen auf.

Wenn es richtig ist, daß der Staat, wie *Claus Offe*⁶⁰ meint, nur eine reaktive Krisenvermeidungsstrategie betreibt, daß er also jene Gruppen, die organisations- und konfliktfähig sind, bevorzugt behandelt und sich damit neue Disparitäten ergeben, die sich dem „alten“ Klassenschema entziehen, dann ist damit eine Quelle falscher Mittelverwendung aufgezeigt, die vermuten läßt, daß erreichbare Wohlstandsniveaus verfehlt werden. Ähnlich steht es natürlich auch mit der jeweiligen Klientel der Parteien, die vorrangig beteiligt wird, und den protektionistischen Strukturen, die genau das, was an bürokratischen Systemen zweckrational ist, unterlaufen.

Eine dritte Problematik kann mit der fatalen Neigung der staatlichen Administration, zu Symptomkuren Zuflucht zu nehmen, bezeichnet werden.

Dies läßt sich am besten durch die Ausführungen *Martin Jänicke*s zum „Staatsversagen“ gegenüber Umweltproblemen illustrieren, der hinsichtlich der Expansion des staatlichen Sozial- und Entsorgungssektors die Auffassung vertritt, der Staat tendiere im Zeichen sinkender Wachstumsraten dazu, „die Intervention in sozialproblematische Wachstumssektoren zu tabuisieren und stattdessen das zusätzliche Wachstum von Sozial- und Entsorgungsindustrien zu begünstigen“; dies führe zu „teuren, aber kurzfristig wachstumsträchtigen Lösungen.“⁶¹ Die technokratischen Problemdefinitionen führen seines Erachtens dazu, daß die Komplexität von Problemen ignoriert, die Ursachen von Problemen vernachlässigt, die billigen und außeralltäglichen Maßnahmen außer acht gelassen und die strukturpolitisch vorsorgenden Komponenten ausgeblendet würden⁶². Die sich daraus ergebende Krise beruhe allerdings auf keinem „zynischen Plan“, sondern verlaufe wie ein naturwüchsiger Prozeß. Die Ineffizienz der Mittelverwendung ergibt sich dieser Auffassung zufolge daraus, daß die Problembewältigung – aus welchen Gründen auch immer – am falschen Punkt, auf jeden Fall viel zu spät im prozessualen Verlauf, einsetzt.

Eine vierte Quelle der Ineffizienz ergibt sich aus der finanziellen Verflochtenheit verschiedener Gebietskörperschaften. Mit Recht wird darauf hingewiesen, daß ein Zuschußsystem, das etwa Gemeinden für bestimmte Infrastrukturvorhaben Gelder übergeordneter staatlicher Verwaltungsebenen garantiert, dazu führt, daß die in Betracht gezogenen Projekte nur noch mit jener Summe bewertet werden, die aus den

eigenen Budgets getragen werden muß⁶³; auch wenn etwa ein Gemeindevorhaben weit weniger wichtig eingeschätzt wird, als es seinen Kosten entspricht, wird es realisiert, wenn entsprechende Mittel der Oberinstanz zugeschossen werden. Eine inflexible Zuschußregelung kann weiters dazu führen, daß überflüssige Aktivitäten gesetzt werden, nur um die Mittel nicht verfallen zu lassen. Ganz zu schweigen von den politischen Einflüssen eines derartigen Mehrebenensystems, die zu Überkapazitäten bestimmter öffentlicher Güter nur deswegen führen, weil die Nachbargemeinden unterschiedlicher politischer Couleur zugeordnet werden...

Eine Reihe von Verzerrungen ergibt sich aber auch aus der Natur politischer Prozesse in einer repräsentativen Demokratie; die Public-Choice-Theoretiker sind sich darin einig, daß es zur Berücksichtigung spezieller Interessen kommt, die einen erreichbaren Wohlstand verfehlen lassen. Strittig ist allerdings, ob aus diesem Grunde der Staatsanteil insgesamt zunimmt, oder ob die zusätzlichen Leistungen zugunsten spezieller Interessen nicht durch ein Unterangebot an Gütern, die dem allgemeinen Interesse dienen, aufgewogen werden⁶⁴.

4. Über die effiziente Erstellung der öffentlichen Dienste – das Input-Output-Problem

Zur Behandlung der Frage der Effizienz im Staatssektor sei vorausgesetzt, daß sowohl die Frage des Umfangs des Staatsanteils wie auch die Art der gewünschten öffentlichen Güterproduktion geklärt sei; es geht um das Input-Output-Verhältnis bei der staatlichen Produktion, um die so häufig beanstandete Unwirtschaftlichkeit der Bürokratie⁶⁵.

Vorausgeschickt werden muß allerdings der Vorbehalt, daß die quantitative Bestimmung des Outputs im öffentlichen Sektor – unter Ausklammerung eines Marktmechanismus, der die Preise fixiert – praktisch unmöglich ist; daß der Input, wie bereits erwähnt, als Indikator gewählt wird, hilft bei dieser Frage nicht weiter, sondern umgeht das Problem.

Dieses liegt schon einmal bei mangelnden Rechnungsunterlagen. „Es gibt kaum einen Lebensbereich“, meint *Recktenwald*, „der vom Gesichtspunkt rationaler Entscheidung ein solch rückständiges Rechnungswesen besitzt, wie der öffentliche Sektor.“⁶⁶ Denn dieses sei, so beklagt auch *Wolfram Engels*, beim Staat als Führungsinstrument unbrauchbar: Wirtschaftlichkeitsberechnungen müßten als vorausschauende Planungen und als Kontrollrechnungen fungieren, der Staat aber beschränke sich fast ausschließlich auf eine vorausschauende Einnahmen-/Ausgabenrechnung; zudem gäbe es nur die Arten- und Stellenrechnung, nicht aber die Trägerrechnung; so könne niemand genau wissen, was ein Student, ein Krankenhausbett oder ein Opernplatz koste. Der Mangel einer sinnvollen Kostenrechnung führe aber dazu, daß Verwirrung darüber herrsche, wie es mit einmaligen oder laufenden Zahlungen für bestimmte Güter stehe, in welchem Zusam-

menhang Defizite und Vermögen öffentlicher Gebietskörperschaften stünden, wie ein zeitlicher Verlauf der laufenden Kosten bei bestimmten Vorhaben in Rechnung zu stellen wäre⁶⁷.

Dies sind offensichtlich gravierende Unterlassungen bei der Kontrolle öffentlicher Institutionen. Zusätzlich aber können natürlich alle organisationssoziologischen Argumente für bürokratische Ineffizienzen angeführt werden: Es fehlen ausreichende Anreize zu effizientem Handeln hinsichtlich der Zielerfüllung der Organisation, die persönlichen – materiellen und immateriellen – Interessen laufen mit diesen häufig nicht konform, Parkinsons Gesetz stellt nur eine der Spielarten administrativer Vergeudung dar⁶⁸. Der mangelnde Zwang zur Leistung über Konkurrenzmechanismen wird durch fehlende Kontrollen und Regreßansprüche für fehlerhafte Leistungen ergänzt; die technologische Freisetzung von Arbeitskräften ist praktisch nicht möglich⁶⁹. Zusätzlich können neuere Erklärungsversuche des Verhaltens in Organisationen herangezogen werden.

So hat etwa *Harvey Leibenstein* auf die von ihm so benannte X-Ineffizienz in Organisationen hingewiesen⁷⁰; seines Erachtens richten sich Individuen nicht so sehr an den Intentionen des Unternehmens (Outputmaximierung u. ä.) aus, sondern an ihrem individuellen Befriedigungsniveau; die von ihnen präferierte Intensität ihres Arbeitseinsatzes muß aber nicht unbedingt mit der Effizienzposition der Unternehmung übereinstimmen; sie können aber nicht auf entsprechende Weise kontrolliert oder motiviert werden. Da zudem eine Änderung der Arbeitsintensität Kosten erfordere, die erst durch größere Nutzenzuwächse kompensiert werden müßten, damit es zu dieser Änderung komme, ergäben sich „träge Reaktionsbereiche“ (inert areas), innerhalb derer Ineffizienzen stabil seien. Das Ausmaß dieser trägen Reaktionsbereiche wird nun, wie *Dieter Bös*⁷¹ meint, im öffentlichen Dienst deswegen größer sein als im privaten Bereich, weil die Korrelation zwischen Arbeitsintensität und Einkommen geringer, die geschätzten Kosten einer Änderung der Einsatzposition im öffentlichen Sektor aber (aufgrund von Hierarchien, Kompetenzproblemen usw.) größer seien als in der Privatwirtschaft; damit liege aber auch die Wahrscheinlichkeit der X-Ineffizienz in öffentlichen Institutionen höher. – Nun können aus solchen Erwägungen die Meriten bürokratischer Apparate nicht vernachlässigt werden; und *Engels* gesteht beispielsweise zu: „Nicht Bürokratie ist (. . .) das Übel, sondern die Anwendung bürokratischer Organisation in den falschen Bereichen.“ Aber was sind falsche Bereiche? Seinen Beispielen zufolge zählen dazu auch die Schulen, die Krankenhäuser und die Justiz⁷².

Konkurrenzmechanismen, die mit einem marktförmigen Verhalten verbunden seien, könnten seines Erachtens hier Wunder wirken; der Staat solle nicht die Kosten einer Schule übernehmen, sondern einen bestimmten Betrag pro Schüler leisten, wodurch die Schulen zu einem Wettbewerb um Schüler gezwungen seien; der Staat solle dem Studenten Geld geben und die Hochschulen zwingen, ihre Ausgaben durch Gebühren zu decken; durch solche Vorgangsweisen könne verhindert

werden, daß die Produktivität an Universitäten, in Krankenhäusern und in der Justiz weiterhin sinke, daß öffentliche Verkehrsträger mit Verlust arbeiten und so fort⁷³.

Auch die Kürze der Argumentation kann solche Pauschalurteile, die munter im Strom des Zeitgeistes plätschern, wohl nicht rechtfertigen.

Der private Bus kostet – so der Kritiker – ein Drittel des öffentlichen pro Kilometer: Muß dabei nicht berücksichtigt werden, daß durch private Unternehmen eben im wesentlichen nur gewinnbringende Linien betrieben werden, während die öffentliche Versorgung aus regional- und sozialpolitischen Gründen auch die unrentablen Seitentäler erreicht?

Das Personal an Universitäten, bezogen auf Examina, habe stark zugenommen: Muß dabei redlicherweise nicht in Rechnung gestellt werden, daß die neue Lehrplan-Generation ein durchgeplantes Netz von Lehrveranstaltungen darstellt („Verschulung“), das die formalen Anforderungen an Studenten und Lehrende (über deren inhaltliche Konsequenzen sich kritisch diskutieren ließe) vervielfacht hat? Das Personal an Krankenhäusern, bezogen auf die Bettenzahl, habe sich wesentlich vermehrt: Müssen dabei nicht gleichermaßen die Arbeitszeitverkürzung, die sozialpolitischen Verbesserungen und der medizinische Fortschritt ins Kalkül gezogen werden, der die kapital- und arbeitsintensive Betreuung zahlreicher Patienten ermöglicht, die früher nach sehr viel kürzerer Zeit aus der Krankenhausstatistik „verschwunden“ wären?

In vielen Fällen haben empirische Studien tatsächlich erbracht, daß die Produktion durch private Produzenten zumindest zu gleichen, in einigen Fällen zu eindeutig niedrigeren Kosten erfolge; es ist allerdings darauf aufmerksam zu machen, daß unterschiedliche Firmengrößen und „economies of scale“-Effekte in solche Erhebungen eingehen, da die öffentliche Müllabfuhr eben auch unrentable kleine Orte versorgt bzw. andererseits öffentliche Monopole mit einer zerstreuten privaten Konkurrenz nicht vergleichbar sind⁷⁴.

Im extremen Fall wird sogar angenommen, daß die staatliche Produktion nur die halbe Produktivität der vergleichbaren privaten aufzuweisen habe, was – wie *Thomas Borchering* in einer Untersuchung der USA hervorhebt – rund $\frac{1}{2}$ des Budgetwachstums erklären könnte⁷⁵.

Viel interessanter aber ist wohl das Motivationssystem, das zur Abhilfe solcher mangelhafter Produktivität geschaffen werden soll; die Vermutung liegt nahe, daß dieses Effizienzsteigerungsprogramm zu gravierenden Ineffizienzen Anlaß geben könnte. Wenn die Leistung einer Verwaltungsstelle beispielsweise nach der Anzahl der erledigten Akten bemessen wird, ist offenbar ein Anreiz dazu gegeben, unter „Sanktionsdrohung“ möglichst viele unnötige und damit wenig arbeitsintensive Akten anzulegen, um die Quantität zu steigern. Wenn die Leistung eines Gerichtes nach der Zahl der gefälltten Urteile beurteilt wird, kann nicht nur eine Tendenz dazu bestehen, die Urteilsqualität auf das unterste mögliche Niveau abzusenken, sondern auch dazu, andere Formen der Fallerledigung in die nach Leistungspunkten hoch-

wertigen umzuwandeln. Die Operationalisierungsproblematik des Outputs kann nicht leichthin übergangen werden.

In gewisser Weise ist es erstaunlich, daß die traditionsreiche Diskussion darüber, daß sich bürokratische Institutionen in ihrem Verhalten, ihrer spezifischen Leistungsfähigkeit usw. von den marktförmig handelnden unterscheiden, so umstandslos mit der unproblematischen Verallgemeinerung des Effizienzprinzips vom Tisch gewischt wird. Daß es gerade in manchen bürokratischen Organisationen von großer Bedeutung ist, daß das leistungsorientierte Handeln der Individuen durch moralische Ideen, die Relikte aus „vorkapitalistischen“ Zeiten darstellen mögen, restringiert wird, die auch – im Sinne der idealtypischen Leistungskonditionierung – „irrational“ sind, gerät dabei nicht in den Blick. Aber dies bedeutet nichts anderes, als daß viele Institutionen die ihnen zugedachte Funktion nicht mehr erfüllen können, wenn die in ihnen tätigen Individuen tatsächlich bloß nach den Kriterien jener individuell-formalen Rationalität handeln, die in den Effizienzsteigerungskonzepten dieser Art vorausgesetzt oder erzwungen wird.

Ein gutes Beispiel dafür, zu welchen Konsequenzen eine Verquikung von Aufgabenerfüllung und Leistungsnachweis in manchen Bereichen führen kann, stellt eine Studie über die Arbeitsämter dar: Die Untersuchung, die der Tatsache nachspürt, daß einerseits bei der Führung der Arbeitslosenkarteien beachtliche Ermessensspielräume bestehen, andererseits die regionale Arbeitslosenrate als Indikator für die Leistungen der Institution betrachtet wird, kommt daher zu dem Schluß, daß hierbei – je nachdem, ob es sich um ländliche oder städtische Ämter handelt – Indizien dafür bestehen, daß die Ermessensspielräume konsequent nach oben oder unten ausgeschöpft (allenfalls auch ihre Grenzen überschritten) werden, um Leistungsnachweise zu erbringen⁷⁶.

Diese Bemerkungen dürfen nicht dahingehend gedeutet werden, als gäbe es keinen Grund, mangelnde Effizienz in den Bürokratien anzunehmen und Rationalisierungen als wünschenswert zu erachten. Das verbreitete Unbehagen an der Staatsadministration darf durchaus als Symptom realer Mißstände verstanden werden. Aber eine Politik der Leistungssteigerung muß behutsam die Eigentümlichkeiten staatlicher Verwaltungen berücksichtigen, was nicht Zurückhaltung gegenüber dem Schlendrian bedeutet, aber Anerkennung der Tatsache, daß nicht in allen Bereichen dieselben Motivationsverfahren zu wünschbaren Ergebnissen führen⁷⁷.

5. Über Leistung, Effizienz und die Beschaffenheit öffentlicher Dienste – das Qualitätsproblem

Das Qualitätsproblem, das abschließend angesprochen werden soll, dreht sich um die Frage, welche qualitativen Entwicklungen öffentliche Güter nehmen, inwieweit sich deren Qualität von jener privat angebote-

ner Güter unterscheidet, ob Anreizsysteme irgendwelcher Art mit Qualitätsveränderungen beantwortet werden usw.

Man kann davon ausgehen, daß prinzipiell die Produktion eines qualitativ besseren Gutes mehr Kosten erfordert, daß es aber (durch den Konsumenten bzw. durch Kontrollinstanzen) nicht kontrollierbare Bandbreiten der Qualität gibt.

Vom staatlichen Produktivitätsdilemma – daß angesichts einer input-orientierten Leistungsbetrachtung und angesichts der Kostenexplosion Unzufriedenheit schon programmiert ist – war schon die Rede; wenn dennoch Effizienzsteigerungen erzwungen werden sollen, so erfolgt dies häufig über Qualitätsverschlechterungen – man denke an Verkehrsbetriebe, Postzustellung, Bildung, polizeiliche Überwachung usw. Häufig ist nicht einmal mit der Artikulation von Widerspruch von seiten der Konsumenten zu rechnen; *Albert O. Hirschman*⁷¹ hat insbesondere für die USA den Trend zur Abwanderung unzufriedener Konsumenten in den gewinnorientierten Privatsektor oder in den nicht-gewinnorientierten freiwilligen Sektor⁷⁹ beschrieben; gerade dieses Verhalten schwächt potentielle Proteste ab und führt allenfalls sogar zur weiteren Verschlechterung des öffentlichen Angebots⁸⁰.

Die entscheidende Frage hinsichtlich der Vorschläge zur administrativen Umgestaltung ist die, ob öffentliche Güter so beschaffen sind, daß Konkurrenzmechanismen zu Effizienzverbesserungen führen, ohne daß die Qualität darunter zu leiden hat. Dies ist sowohl bezüglich der Reaktionen der Konsumenten als auch im Hinblick auf Qualitätserwägungen der Produzenten zu überlegen. Es liegt auf der Hand, daß Konkurrenzmechanismen nur funktionieren, wenn die Konsumenten jeweils beim günstigsten Produzenten kaufen; und dies wirft mancherlei Vereinbarkeitsfragen mit dem staatlichen System auf. Erscheint es noch als relativ unproblematisch, wenn man sich seinen Reisepaß bei jenem Amt holt, das ihn am billigsten anbietet, so ergeben sich schwerwiegendere Fragen der Rechtssicherheit, wenn das zuständige Gericht von einem der Streitbeteiligten ausgesucht werden kann; wenn dies aber nicht der Fall ist, sondern Richter durch finanzielle Anreize zur leistungsorientierten Verfahrenserledigung veranlaßt werden, ist keinerlei Reaktion der Konsumenten auf schlechte Qualität denkbar. Es verbleibt nur die Grenze der Revisionsdrohung, und diese Kontrollmöglichkeit ist häufig fraglich. In vielen Fällen lokaler Zuständigkeiten dürfte darüber hinaus die Parallelisierung von Ämtern eher zu einer Ausdehnung der Bürokratisierung führen – und der Teufel, der bekanntlich im Detail steckt, wird mit dem Beelzebub ausgetrieben.

Falls im Schul- und Hochschulbereich Konkurrenzmechanismen zwischen den anbietenden Institutionen organisiert werden, kann allerdings die Diskussion der letzten Jahre um die Wirkungen unvollkommener Qualitätsinformationen erhellende Hinweise liefern. Der Ausgangspunkt von *Georg A. Akerlofs* berühmtem Aufsatz ist die Tatsache, daß sich zahlreiche Güter in ihren leistungsrelevanten Eigenschaften aufgrund äußeren Ansehens nicht beurteilen lassen, sondern erst gekauft und benutzt werden müssen, um Informationen über ihre

Qualität zu erhalten⁸¹. Dies trifft nicht nur für viele Nahrungsmittel, sondern auch für technische Apparaturen und die Schulbildung zu; die Nachfrage nach Arbeitskräften wurde in diesem Zusammenhang bereits eingehend erörtert⁸², und auch auf die Nachfrage nach Bildung lassen sich diese Überlegungen anwenden.

Wenn die Anbieter davon ausgehen müssen, daß der einzelne Konsument ein Gut nur aufgrund von Durchschnittsinformationen beurteilen kann, dann besteht für ihn „ein starker Anreiz, unter kompetitiven Bedingungen aufgrund von Preisunterbietungen sogar ein Zwang, innerhalb des beobachtbaren Qualitätsbereichs an der unteren Grenze zu operieren, da die Kosten besserer Qualität nicht angemessen entschädigt werden.“⁸³ Die Konsequenz ist ein Prozeß der Qualitätsverschlechterung, der das Niveau der Produkte zum unteren Rand der angebotenen Qualität selbst dann drängt, wenn bei genügender Diskriminierungskraft der Käufer auch für gute Qualität hinreichende Absatzmöglichkeit bestünde⁸⁴.

Im Falle des Bildungsbereichs handelt es sich bei dem angebotenen Gut um den Schul- oder Studienabschluß; der unmittelbare finanzielle Aufwand des Besuchs einer Ausbildungsstätte wird sich – wenn wir dem Marktprozeß so weit vertrauen wollen – auf ähnlichem Niveau einpendeln. Warum aber sollten die Bildungsinstitutionen – nunmehr ihren Umsatz kalkulierend und maximierend – ausgerechnet davor Halt machen, den immateriellen Preisbestandteil, den von den Konsumenten zu erbringenden Leistungsaufwand, im Konkurrenzdruck zu reduzieren? Warum sollten Institutionen nur deswegen in ihrer Existenz gefährdet werden, weil allzu „billige“ Abschluszeugnisse irgendwelche „irrationalen“ Leistungsnormen nicht erreichen? Dies wäre aber wohl ein unliebsamer, längerfristig auch dysfunktionaler Prozeß; zudem mögen zwar Vorstellungen über philosophische Reflexion und menschliche Reife heute etwas veraltet erscheinen, aber dennoch sollte man sie nicht – im Namen der Wirtschaftlichkeit – dem akademischen Volk mit Elan ausgetrieben wissen wollen⁸⁵.

Natürlich kann man in hypermarktwirtschaftlicher Perspektive auch dieses Argument zum Teil auffangen: Letztlich würde auch den Abschlüssen verschiedener Institutionen eine unterschiedliche Bewertung zuteil, Qualitätsinformation würde sich also letztlich doch durchsetzen, und es müßte sich entweder ein einheitliches Niveau ergeben oder ein differenziertes Angebot von allgemein bekannten Preis-Qualitäts-Kombinationen von der Elite- bis zur Masseninstitution entwickeln⁸⁶. Inwieweit diese Variante – gesetzt den Fall, es käme wirklich dazu – mit den bildungspolitischen Zielsetzungen einer Gesellschaft übereinstimmt, ist – wie so vieles in diesem Problemkreis – eine politische Frage.

Dieses am Beispiel des Bildungsbereichs exemplifizierte Problem könnte bei mancherlei öffentlichen Gütern auftreten, wenn Konkurrenzmechanismen eingeführt werden, ohne die Rahmenbedingungen sorgfältig zu analysieren.

Eigentlich sollten gerade liberale Theoretiker sich vor der Vorgabe

derartiger Operationalisierungen hüten, wenn die Qualität der Produkte derart variabel ist; schließlich gibt es hinreichend bekannte Anekdoten aus planwirtschaftlichen Systemen, die deutlich machen, wie ökonomisch rationale Menschen reagieren, wenn die Schraubenproduktion nach Tonnen bemessen wird. Ob man nicht bei den Examina pro Kopf, den Betten pro Krankenschwester und den Akten pro Richter sehr leicht ähnliche Fehler begehen kann?

6. Schlußbemerkungen – die Auflösung des Effizienzbegriffes?

Die politischen Kräftefelder der Diskussion am Beginn der achtziger Jahre haben sich verschoben: An der staatlichen Regulierung der makroökonomischen Entwicklung wird, seit sie so erfolgreich nicht mehr ist, theoretische und praktische Kritik laut; der Begriff des „Wohlfahrtsstaates“ hat sich von einem der Hoffnung zu einem der Anschuldigung verwandelt; Bürokratie wird nicht mehr mit Zweckrationalität, sondern mit Ineffizienz assoziiert; „Grenzen“ der bisherigen Wege werden ausgemacht, und mit Krisenperspektiven wird man in allen Teilbereichen der Gesellschaft, aus denen sie sich zur „Menschheitskrise“ aggregieren lassen, konfrontiert.

Finanzielle Schwierigkeiten, dysfunktionale soziale Phänomene, politische Irritationen lassen verdrängte Fragestellungen, wie auch jene nach der Leistungsfähigkeit des Staates, wieder an Aktualität gewinnen; Diskussionen, die nur vor dem Hintergrund der Ereignisse dieser Zeit verständlich sind.

Einige Aspekte, die das staatliche Effizienzproblem weiter zu komplizieren geeignet sind, sollen abschließend hervorgehoben werden.

a) Es gibt kein umfassendes Effizienzkriterium, das eine eindeutige Auszeichnung staatlicher Aktivitäten ermöglicht⁸⁷. Eine Sozialmaßnahme kann sich beispielsweise als effizient in Hinsicht auf die Förderung des Wirtschaftswachstums, aber als ungeeignet zur Realisierung der Umverteilungsziele erweisen; der Föderalismus etwa kann zu einer ineffizienten Mittelallokation beitragen, aber eine ökonomisch begründbare Dezentralisierung der Aufgabenerfüllung bewirken.

b) Wenn der Effizienzbegriff nicht so weit gedehnt werden soll, daß auch die Verwirklichung einer „gerechten“ Gesellschaft in ihm enthalten ist⁸⁸, gibt es offenbar einige „trade-offs“ zwischen verschiedenen politischen Zielsetzungen – wie Rechtssicherheit, Gleichheit, Freiheit usw. – einerseits und „Effizienz“ – verstanden nun als wirtschaftliche Effizienz im engeren Sinn – andererseits. Die Durchsetzung bestimmter ethisch-politischer Leitvorstellungen kann Effizienzverluste als tragbar erscheinen lassen.

c) Die Beurteilung der Effizienz bestimmter Vorgangsweisen ist zudem eine Frage der Betrachtungsebene; die Ineffizienz von Verfahrensweisen kann sich auf höherer Systemebene als durchaus funktional, ihre Rationalisierung als destabilisierend erweisen. So können beispielsweise verschiedene politische Geldverteilungsprozesse, die

sich allokationstheoretisch als ineffizient darstellen, zu einem sozialen Interessenausgleich und damit zu einer Legitimierung des demokratischen Systems beitragen.

d) Selbst unter Berücksichtigung dieser Sachverhalte und unter der Voraussetzung, daß es Effizienznormen gäbe, an denen sich die traurige Realität messen läßt, bleibt die Frage offen, wie diese Standards zu erreichen sind. Eine realistische Betrachtung der tatsächlichen politischen Prozesse lehrt uns, daß die Effizienz de facto nicht erreicht wird; aber die Frage nach den politischen Strukturen, die jenen Forderungen besser entsprechen, und nach den zu ihrer Erreichung erforderlichen institutionellen Änderungen bleibt vorderhand offen.

e) Über einige wesentliche Phänomene, die mit diesen Problemen in Zusammenhang stehen, läßt sich bislang nur wenig Definitives sagen: über den Wertwandel, der sich in den Industriegesellschaften abzeichnet, die Bedingungen gemeinschaftlicher Kooperation und die Veränderungen der politischen Kultur. So sind etwa Hypothesen von Interesse, die einen Konnex zwischen der Größe einer Gemeinschaft und dem Verfall kooperativer Wertsetzungen (Buchanan)⁸⁹ oder zwischen dem Niveau der Staatsintervention und dem Wertverfall (Taylor)⁹⁰ sehen⁹¹.

Daß sich die Auseinandersetzungen über die Fragen staatlicher Leistungsfähigkeit und ihrer Grenzen zum Teil als politisch-ideologische Strategien und intellektuelle Modeerscheinungen begreifen lassen, sagt nichts über die längerfristige Bedeutung der angesprochenen Probleme. Kurzfristige Umschwünge der vorherrschenden Meinung unter dem Eindruck schwankender wirtschaftlicher Verhältnisse sind allerdings der Problematik nicht angemessen⁹². Auch in diesen Fragen scheint, wie in so vielen anderen, die Zeit der Patentlösungen, wie immer sie auch lauten mögen, vorbei zu sein; daß uns eine adäquate Kombination von marktwirtschaftlicher Dynamik und bürokratischer Rationalität, getragen von einem politischen Konsens, mit dem Instrumentarium zur Bewältigung der anstehenden Probleme ausstattet, können wir ohnehin nur hoffen.

Anmerkungen

- 1 Ralph Dahrendorf: Vater Staat zu Leibe rücken. Die große Verweigerung gegenüber der Bürokratie. Theorie und Praxis, in: Die Zeit, Nr. 47, 16. November 1979
- 2 Wolfram Engels: Die organisierte Verschwendung (I und II), in: Die Zeit, Nr. 12 vom 13. März 1981 und Nr. 13 vom 20. März 1981
- 3 Günter Schmölders: Stoppt den Staat, er wird zu teuer! Die Gefahren des wachsenden Staatsanteils am Sozialprodukt, in: Hubertus Zuber (Hg.): Schlankheitskur für den Staat, Stuttgart 1979, S. 276–293, hier S. 289
- 4 Vgl. James O'Connor: Die Finanzkrise des Staates, Frankfurt a. M. 1974; Rolf Richard Grauhan/Rudolf Hickel: Krise des Steuerstaates? Zu einigen staatlichen Funktions- und Finanzierungsproblemen in der BRD, in: Heinz Markmann/Diethart B. Simmert (Hg.): Krise der Wirtschaftspolitik, Köln 1978, S. 167 ff.; Jürgen Habermas: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt a. M. 1973; Claus Offe: „Krisen des Krisenmanagements“: Elemente einer politischen Krisentheorie, in: Martin Jänicke

- (Hg.): Herrschaft und Krise. Beiträge zur politikwissenschaftlichen Krisenforschung, Opladen 1973, S. 197 ff. u. v. a.
- 5 So betitelte Michael Jungblut seine wirtschaftliche Jahresvorschau in der „Zeit“ vom 2. Jänner 1981.
 - 6 Vgl. in jüngerer Zeit z. B. Helmut Leipold: Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme im Vergleich. 2. Aufl., Stuttgart 1980; Jürgen Kromphardt: Konzeptionen und Analysen des Kapitalismus, Göttingen 1980 u. a.; vgl. z. B. die Beiträge von Otto Schlecht, Knut Borchardt, Philipp Herder-Dorneich u. a. in dem Band: Otmar Issing (Hg.): Zukunftsprobleme der sozialen Marktwirtschaft (Schriften des Vereins für Socialpolitik 116), Berlin 1981
 - 7 Vgl. Wilhelm Weber: Das ‚Gesetz der wachsenden Staatsausgaben‘ in Theorie und Empirie, in: Wirtschaftspolitische Blätter 23 (1976), S. 12–25; Ian Gough: State Expenditure in Advanced Capitalism, in: New Left Review 1975, H. 92, S. 53–92
 - 8 Vgl. zu einigen dieser Fragen im Zusammenhang von Markt und Staat beispielsweise Rupert Windisch: Staatseingriffe in marktwirtschaftliche Ordnungen, in: Erich Streißler/Christian Watrin (Hg.): Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen, Tübingen 1980, S. 297–339
 - 9 Milton Friedman: Kapitalismus und Freiheit, München 1976 (Originalausgabe: Capitalism and Freedom, 1962)
 - 10 Herbert Ostleitner: Handlungssequenzen, Herrschaftsverhältnisse und unfreiwillige Arbeitslosigkeit, in: Kazimierz Laski/Egon Matzner/Ewald Nowotny (Hg.): Beiträge zur Diskussion und Kritik der neoklassischen Ökonomie. Festschrift für Kurt W. Rothschild und Josef Steindl, Berlin/Heidelberg/New York 1979, S. 45–59
Vgl. auch Hans K. Schneider/Christian Watrin (Hg.): Macht und ökonomisches Gesetz (Schriften des Vereins für Socialpolitik Bd. 74/I und II), Berlin 1973
 - 11 Vgl. Ernst Forsthoff: Verfassungsprobleme des Sozialstaates, in: Ders. (Hg.): Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays, Darmstadt 1968, S. 145–164
 - 12 Wolf-Dieter Narr: Hin zu einer Gesellschaft bedingter Reflexe, in: Jürgen Habermas (Hg.): Stichworte zur „Geistigen Situation der Zeit“. 2. Band: Politik und Kultur, Frankfurt a. M. 1979, S. 489–528, hier S. 512
 - 13 Vgl. zu dieser Typologie Renate Mayntz: Regulative Politik in der Krise, in: Joachim Matthes (Hg.): Sozialer Wandel in Westeuropa (Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages), Frankfurt a. M. 1979, S. 55–81, hier S. 56
 - 14 Ebd., S. 63 ff.
 - 15 Ebd.
 - 16 Vgl. Martin Jänicke: Wie das Industriesystem von seinen Mißständen profitiert, Opladen 1979
 - 17 Mayntz: Regulative Politik (Anm. 13), S. 63 ff.
 - 18 Vgl. Klaus Novy: „Administrierter Zwangskonsum“. Zur paradoxen Funktionalität erhöhter Staatsinterventionen – eine Problemskizze, in: Leviathan 1980, S. 357–374
 - 19 Vgl. Jänicke: Wie das Industriesystem von seinen Mißständen profitiert. (Anm. 16)
 - 20 Es ist natürlich klar, daß viele dieser regulativen Maßnahmen angesichts irrationaler Konsumentenentscheidungen und praktisch unüberwindbarer Informationsprobleme sich durchaus als notwendig, wohlstandssteigernd oder sozial gerechtfertigt erweisen – man denke etwa an höhere Wärmedämmvorschriften angesichts der Energiekrise, an Vorschriften zur recycling-adäquaten Müllentsorgung, aber auch an Führerscheine, Baugenehmigungen, die Gewerbeaufsicht usw. „Ausgesprochen problematisch wird die zunehmende Hochnormierung von Qualitätsstandards dort, wo es Chancen zu einer politisch sehr wünschenswerten, nicht-professionalisierten Selbsthilfe gäbe.“ Novy: Administrierter Zwangskonsum (Anm. 18), S. 373
 - 21 Fritz W. Scharpf: Die Rolle des Staates in westlichen Wirtschaftssystemen: Zwischen Krise und Neuorientierung, in: C. C. v. Weizsäcker (Hg.): Staat und Wirtschaft (Schriften des Vereins für Socialpolitik 102), Berlin/München 1979
 - 22 Vgl. ähnliche Feststellungen von Tibor Scitovsky: Can Capitalism Survive? – An Old Question in a New Setting, in: AER Papers and Proceedings 70 (1980), S. 1–9
 - 23 Vgl. Horst Claus Recktenwald (Hg.): Tendances a Long Terme du Secteur Public. Secular Trends of the Public Sector, Paris 1978; Thomas E. Borchering (Hg.): Budgets and Bureaucrats. The Source of Government Growth, Durham 1977

- 24 Vgl. Dieter Bös: Effizienz des öffentlichen Sektors aus volkswirtschaftlicher Sicht, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik (1978), S. 287–314
- 25 Adolph Wagner: Die Ordnung des österreichischen Staatshaushaltes, Wien 1863; Ders.: Staat in nationalökonomischer Hinsicht, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. 6, 2. Aufl. Jena 1901
- 26 Anthony Downs: Why the Government Budget is too Small in a Democracy, in: World Politics 12 (1960), 541–563
- 27 James M. Buchanan/Richard E. Wagner: Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes, New York 1977
- 28 Vgl. dazu W. A. Niskanen Jr.: Bureaucracy and Representative Government, Chicago 1971, der – da keine Anreize zur effizienten Aufgabenerfüllung bestehen – die folgenden Ziele des Beamten nennt: salary, perquisites of the office, public reputation, power, patronage, output of the bureau, ease of making changes, and ease in managing the bureau. Mit Ausnahme der beiden letzten seien alle Ziele positiv mit der Größe des Budgets verbunden. S. die Darstellung bei Dennis C. Mueller: Public Choice, Cambridge u. a. 1979, S. 156 ff.
- 29 Vgl. Karl Brunner: Reflections in the Political Economy of Government. The Persistent Growth of Government, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik (1978), S. 649–680
- 30 Zu den Problemen kollektiver Entscheidungsprozesse über öffentliche Güter und die damit verbundene Steuerproblematik vgl. z. B. Mueller: Public Choice (Anm. 28)
- 31 Friedman: Kapitalismus und Freiheit (Anm. 9)
- 32 Vgl. Gordon Tullock: Some Problems of Majority Voting, in: Journal of Political Economy 67 (1959), S. 571–579; s. auch die Erweiterung der Logrolling-Problematik zu Vote-Trading-Modellen.
- 33 Engels: Die organisierte Verschwendung (Anm. 2)
- 34 Ulrich von Litz: Der Markt als Organisationsprinzip des Bildungsbereichs, in: Otmar Issing (Hg.): Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft (Schriften des Vereins für Socialpolitik 116), Berlin 1981, S. 367–385
- 35 Vgl. Martin Jänicke: Wie das Industriesystem von seinen Mißständen profitiert (Anm. 16)
- 36 Peter Rosenberg: Unzureichende Effizienz im System der Gesundheitssicherung – Gesundheitspolitik in der Krise, in: Heinz Markmann/Diethart B. Simmert (Hg.): Krise der Wirtschaftspolitik, Köln 1978, S. 557–566
- 37 Vgl. Frank E. Münnich: Zur ökonomischen Analyse der Kunst, in: Wirtschaftspolitische Blätter 27 (1980), S. 17–26
- 38 Bernhard Gahlen: Neue Wohlfahrtsmaßstäbe, Hemmnisse für eine höhere öffentliche Investitionsquote und Reform der marktwirtschaftlichen Ordnung, in: Manfred Krüper (Hg.): Investitionskontrolle gegen die Konzerne? Reinbek b. H. 1974, S. 45–67
- 39 Kritiker eines deutschen Sachverständigenratsgutachtens stellen fest, daß ein offener Bedarf nach Gütern bestünde, die der Markt nicht oder nur zu unverhältnismäßig hohen Preisen bereitstellen kann: „Es geht um die Beseitigung zunehmender sozialer Kosten privaten Wirtschaftens (von der Umweltbelastung bis zu körperlichen und seelischen Schäden der Beschäftigten); es geht um die Beseitigung jeweils spürbarer und immer wieder auftretender Engpässe in den gesamtwirtschaftlichen Strukturen, es geht darum, daß Formen kollektiven Konsums eine wachsende Bedeutung für eine qualifizierte Reproduktion der Arbeitskraft haben (. . .).“ Arbeitsgruppe „Alternative Wirtschaftspolitik“: Memorandum. Alternativen der Wirtschaftspolitik, Köln 1978, S. 103
- 40 Die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel kommt hinsichtlich der staatlichen Investitionen zu dem Schluß: „Letztlich ist ein Urteil über den Stand der Infrastrukturversorgung politisch bedingt, da es abhängig ist von der Wahl der Bewertungsmethode der Bestände und dem angestrebten Bedarf.“ Und so ist es wohl auch. Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel: Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten der Kommission, Göttingen 1977, S. 103 ff.
- 41 Vgl. Horst Claus Recktenwald: The Public Sector in Transition, in: Ders.: Tendances a Long Terme Public (Anm. 23)

- 42 Insbesondere von Gewerkschaftsseite wird allerdings häufig darauf aufmerksam gemacht, daß sich die Situation der in reprivatisierten Betrieben Beschäftigten im Normalfall deutlich verschlechtere. „In diesen privaten Institutionen werden mit Vorliebe sozial schwächere Arbeitnehmergruppen eingestellt, zum Beispiel Frauen, Teilzeitbeschäftigte, ausländische Arbeitnehmer usw. Diese sind zum Teil einem so hohen Leistungsdruck ausgesetzt, daß sie ihre Arbeit nicht mit der notwendigen Sorgfalt ausführen können. Die Qualität der Arbeit läßt demnach meistens zu wünschen übrig.“ Auch das Leistungsvolumen werde häufig herabgesetzt, was über den Preismechanismus dazu führe, daß vor allem einkommensschwächere Bevölkerungsschichten von der Versorgung ausgeschlossen würden. Vgl. *Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel: Gutachten* (Anm. 40), S. 566 f. (Minderheitsvotum)
- 43 Vgl. dazu *Manfred Timmermann*: Die Effizienz des öffentlichen Sektors im Lichte verschiedener Ansätze, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* (1978); *Walter Wittmann*: Zur Effizienz der öffentlichen Ausgaben in der Schweiz, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* (1978)
- 44 *John Kenneth Galbraith*: Angriff der Konservativen, in: *Die Zeit*, Nr. 10, 27. Februar 1981; *Galbraith* war es bekanntlich auch (*The Affluent Society*, London 1958) der das Wort von der „öffentlichen Armut“ prägte.
- 45 Vgl. z. B. *Christoph Badelt*: Sozioökonomie der Selbstorganisation. Beispiele zur Bürgerselbsthilfe und ihre wirtschaftliche Bedeutung, Frankfurt/New York 1980
- 46 Verschiedene Gruppen von Angestellten des öffentlichen Dienstes in der BRD beziehen tatsächlich nach Erreichen der Altersgrenze ein höheres Nettoeinkommen als während ihrer aktiven Dienstzeit.
- 47 Daß diese Reihenfolge der Argumente – die Analyse der Staatsaufgaben ergibt den erforderlichen Finanzierungsumfang, der nun effizient durch Steuern abzudecken ist – auch umgekehrt werden kann, haben *Brennan* und *Buchanan* bewiesen, die angesichts eines einnahmenmaximierenden Staates die jeweilige Steuergesetzgebung als Restriktion des Leviathans verstehen. Vgl. *G. Brennan/J. M. Buchanan*: Towards a Tax Constitution for Leviathan, in: *Journal of Public Economics* 8 (1977), S. 255–273
- 48 *John Kenneth Galbraith*: Angriff der Konservativen (Anm. 44)
- 49 Für den größten Teil der Arbeitnehmer ist das Ausmaß der von ihnen zu erbringenden Leistung durch den Arbeits- oder Kollektivvertrag oder durch informelle Verpflichtungen gegeben; dies trifft letztlich auch in den meisten Fällen für Überstunden zu. Plausibel sind solche Effekte allenfalls bei der Frage, ob ein weiteres Familienmitglied den Einstieg in den Arbeitsmarkt vornehmen soll – aber angesichts der derzeitigen Beschäftigungssituation sind es wohl nicht derlei Leistungsanreize, die als wünschenswert erachtet werden.
- 50 *George F. Break*: The Incidence and Economic Effects of Taxation, in: *A. S. Blinder/R. M. Solow* u. a.: *The Economic of Public Finance*, Washington D. C. 1974, S. 185
- 51 Weder kann der kleine Lebensmittelhändler seine Öffnungszeiten reduzieren, noch ein Rechtsanwalt in allen Fällen beliebig Klienten abzulehnen beginnen. Auch die Drohung, daß die Ärzte ihre schätzenswerten Aktivitäten einschränken, ist angesichts des andauernd betonten Ärzteüberschusses nicht gerade erschreckend. Welche Spielräume der steuertarifbedingten individuellen Leistungsminderung verbleiben, ist angesichts dieser Erwägungen vorstellbar.
- 52 *Soltwedel* etwa plädiert anhand einiger kühner Schlußfolgerungen geradewegs für Lohnsenkung und Entnivellierung der Einkommen, da er die strukturellen Arbeitsmarktp Probleme in der zweiten Hälfte der 70er Jahre im wesentlichen auf die Anhebung der Löhne, Kündigungsschutz, Mindestlohnvereinbarungen, die Verdienstnivellierung zwischen Männern und Frauen usw. zurückführt. Vgl. *Rüdiger Soltwedel*: Unerwünschte Marktergebnisse durch sozialpolitische Eingriffe, in: *Otmar Issing* (Hg.): *Zukunftsprobleme der sozialen Marktwirtschaft* (Schriften des Vereins für Socialpolitik 116), Berlin 1981, S. 79–99.
Ein anderes Beispiel dafür ist etwa *Norbert Walter* vom Institut für Weltwirtschaft in Kiel: „Es bedarf stärkerer Differenzierung der Löhne, um die Mehranstrengung der Qualifikation lohnend zu machen.“ (Schluß mit dem Schleuderkurs, in: *Die Zeit* Nr. 44, 24. Oktober 1980).

- 53 Die Unterscheidung zwischen Einkommen zu konsumtiven und zu investiven Zwecken ist in diesem Zusammenhang nicht unwichtig: „Man wehrt sich gegen eine weitere Erhöhung der Spitzensteuersätze mit dem Argument, daß hiermit die Investitionsbereitschaft gelähmt werde. Für die Investoren ist die Richtigkeit dieser Behauptung nicht von der Hand zu weisen. Es wird aber verkannt, daß sich hinter diesem Argument viele Spitzenverdiener verstecken, die nicht oder nur unwesentlich investieren.“ *Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel: Gutachten*, (Anm. 40), S. 97
- 54 Da sich aus der Differenz zwischen Ausgaben und Einnahmen gemeiniglich das staatliche Defizit ergibt, die Frage der Grenzen der Staatsverschuldung aber wieder ganz spezifische Probleme aufwirft, soll diese als dritter aktueller Streitpunkt in diesem Zusammenhang erwähnt werden. Andeutungen der Kritik müssen genügen: die Flexibilität des Budgets gehe verloren, zukünftigen Generationen werden unzumutbare Lasten aufgebürdet, die Inflation werde angeheizt, die Verteilungswirkungen seien ungünstig, private Kreditaufnahme werde eingeschränkt usw. Zu einer Übersicht über einige aktuelle Probleme, vor allem aber zu den ideengeschichtlichen Hintergründen vgl. *Karl Diehl/Paul Mombert* (Hg.): *Ausgewählte Lesestücke zum Studium der politischen Ökonomie. Das Staatsschuldenproblem*. Mit einer Einführung von *Rudolf Hickel*. Frankfurt a. M./Berlin/Wien 1980 (erstmalig 1923).
- 55 Von denen man sich im übrigen auch nicht allzu viel erwarten darf, wenn die politischen Gebräuche nicht geändert werden.
- 56 Vgl. *Karl Heinrich Hansmeyer*: Nicht-marktwirtschaftliche Allokationsmechanismen und die Rolle politischer und wirtschaftlicher Macht, in: *Hans K. Schneider/Christian Watrin* (Hg.): *Macht und ökonomisches Gesetz* (Schriften des Vereins für Socialpolitik 74/II), S. 1287–1318, hier S. 1305; *Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel: Gutachten* (Anm. 40), S. 561
- 57 Vgl. *Kurt Eichenberger*: Der geforderte Staat: Zur Problematik der Staatsaufgaben, in: *Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz* (Hg.): *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung*, Bd. 1, Stuttgart 1977, S. 103–117, hier S. 107
- 58 *Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel: Gutachten* (Anm. 40), S. 561
- 59 Auf Probleme wie Koordinierung zwischen Teilbürokratien, Qualifikation der öffentlich Bediensteten nach Niveau und Art, dienstrechtliche Rigiditäten und ähnliche Fragen sei hier nur am Rande hingewiesen.
- 60 *Claus Offe*: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: *G. Kress/D. Senghaas* (Hg.): *Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme*, Frankfurt a. M. 1972, S. 135–164
- 61 *Martin Jänicke*: Zur Theorie des Staatsversagens, in: *Peter Grottian* (Hg.): *Folgen reduzierten Wachstums für Politikfelder* (Sonderheft 11/1980 der Politischen Vierteljahresschrift), Opladen 1980, S. 132–145, hier S. 139
- 62 Ebda, S. 142
- 63 *Engels*: Die organisierte Verschwendung (Anm. 2)
- 64 Vgl. *Albert Breton*: *The Economic Theory of Representative Government*, Chicago 1974; vgl. auch *G. Tullock* und *A. Downs*. *S. Mueller*: *Public Choice* (Anm. 28), S. 148 ff. auch für eine Übersicht über empirische Untersuchungen.
- 65 Die Gründe für Ineffizienz in Organisationen können, will man der Frage systematisch und umfassend nachgehen, mannigfaltig sein. Zumindest könnte man die folgenden Dimensionen unterscheiden: 1. Persönlichkeit: Intelligenz, Berufsausbildung, physischer Zustand, Gefühls- und Motivationslage usw.; 2. Familie: Krise, häusliche Orientierung usw.; 3. Arbeitsgruppe: Gruppenkohäsion, ineffizientes Management, ungeeignete Standards usw.; 4. Organisation: Organisationsfehler, falsche Postenbesetzung, Disziplin und Lockerheit der Führung, ungeeignete Organisationsstandards usw.; 5. Gesellschaft und Wertsystem: z. B. Konflikt zwischen kulturellen Werten und Anforderungen des Berufs; 6. Situation: wirtschaftliche Einflüsse, Arbeitsbedingungen, -gefahren, -probleme usw.
Vgl. die Übersichten in *John B. Miner/J. Frank Brewer*: *The Management of Ineffective Performance*, in: *Marvin D. Dunnette* (Hg.): *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, Chicago 1976, S. 995–1029.
- 66 *Horst Claus Recktenwald*: Unwirtschaftlichkeit im Staatssektor. Elemente einer

- Theorie des ökonomischen Staatsversagens, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 1978, S. 155–166, hier S. 159
- 67 Engels: Die organisierte Verschwendung (Anm. 2)
- 68 C. Northcote Parkinson: Parkinsons Gesetz und andere Untersuchungen über die Verwaltung, Reinbek b. H. 1966
- 69 Recktenwald: Unwirtschaftlichkeit im Staatssektor (Anm. 66)
- 70 Vgl. Harvey Leibenstein: *Beyond Economic Man. A New Foundation for Microeconomics*, Cambridge/Mass. und London 1976
- 71 Dieter Bös: Effizienz des öffentlichen Sektors (Anm. 24)
- 72 Engels: Die organisierte Verschwendung (Anm. 2)
- 73 Die mögliche Gegensätzlichkeit von Effizienz und Konkurrenz allerdings spricht Mueller (Public Choice, Anm. 28) an: „The usual reason for granting a bureau a monopoly on the provision of a given service is to avoid wasteful duplication. Although there is certainly some validity in this justification, the monopoly nature of most bureaus also frees them from competitive pressure to be efficient, and denies the funding agency an alternative source of information by which to gauge the efficiency of the monopolist bureaus, thus compounding the monitoring problem inherent in the nature of the bureau's output.“ (S. 157 f.)
- 74 Vgl. Dieter Bös: Effizienz des öffentlichen Sektors (Anm. 24)
- 75 Vgl. seine Analysen: „One Hundred Years of Public Spending, 1870–1970“ und „The Sources of Growth of Public Expenditures in the United States, 1902–1970“ in dem von ihm herausgegebenen Band: *Budgets and Bureaucrats* (Anm. 23)
- 76 Vgl. Helmut Kuzmics/Karl Meirold-Mautner: *Regionale Arbeitsmarktstatistik und reale Beschäftigung*, Graz 1979. Die Leiter der Arbeitsämter in den ländlichen Bezirken, deren Leistung an der Arbeitslosenrate gemessen wird, haben ein Interesse daran, die Rate zu drücken, also möglichst viele Arbeitssuchende als „nicht arbeitswillig“ oder „nicht arbeitsfähig“ aus ihren Karteien zu eliminieren; den Referenten eines „großen“ Amtes ist die Arbeitslosenrate nicht zurechenbar, ihre Leistungsnachweise bestehen in der Anzahl betreuter Kunden, was ein Interesse an einer möglichst großen Zahl der Betreuten wachrufen muß.
- 77 Dies wurde auch von einer Minderheit der *Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel* hinsichtlich einer Verknüpfung von Beförderung bzw. Besoldung mit sparsamer Mittelverwendung betont; die Mitglieder strichen hervor, daß die Honorierung der Einsparung finanzieller Mittel auf die Dauer zu Lasten der Zielerreichung gehen (bzw. einkommensschwächere Bevölkerungsschichten besonders treffen) könne, da der Beschäftigte sich in dem ständigen Konflikt befände, entscheiden zu müssen, ob er mehr verdienen wolle und ob das verlangte Ziel auch erreicht sei.
- 78 Albert O. Hirschman: *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Mass. 1970
- 79 B. A. Weisbrod (Hg.): *The Voluntary Nonprofit Sector. An Economic Analysis*, Lexington, Mass. 1977
- 80 Windisch: Staatseingriffe in marktwirtschaftliche Ordnungen (Anm. 8), S. 310 f. nennt folgende Beispiele für den gewinnorientierten Privatsektor: Privatschulen und -kliniken, Wach- und Schließgesellschaften, private Paketzustellung; für den nonprofit-Sektor konfessionelle Kindergärten, Schulen, Krankenhäuser.
- 81 Georg A. Akerlof: The Market for 'Lemons', in: *Quarterly Journal of Economics* (1970), S. 488 ff.
- 82 Vgl. u. a. Kenneth J. Arrow: Higher Education as a Filter, in: *Journal of Public Economics* (1973), 193 ff.; Joseph E. Stiglitz: The Theory of 'Screening', Education, and the Distribution of Income, in: *AER* (1975), S. 284 ff.
- 83 Heinz Hauser: Qualitätsinformationen und Marktstrukturen, in: *Kyklos* 32 (1979), S. 739–763, hier S. 740
- 84 Akerlof: The Market for 'Lemons' (Anm. 81), S. 489 f.
- 85 Es soll betont werden, daß diese Bedenken in jenen Fällen wegfallen, wenn nur die Finanzierung des Lebensunterhaltes während des Schul- oder Hochschulbesuchs über ein staatliches, beispielsweise je nach dem später erzielten Einkommen rückzahlbares Kreditsystem erfolgt; erst wenn damit auch Studiengebühren an rivalisierenden Bildungsstätten abgedeckt werden müßten, könnten sich die oben beschriebenen Probleme ergeben.

- 86 Dies würde bedeuten, daß es zu einer Marktaufteilung zwischen verschiedenen Qualitätskategorien kommt; ähnliche Fragen werden in der Diskussion um die Qualitätsinformation hinsichtlich der Markenbindung, der dauernden Geschäftsverbindung u. ä. angesprochen.
- 87 *Klaus-Dirk Henke*: Bestimmung und Steigerung der Effizienz im öffentlichen Sektor – Ein Überblick, in: *WISU* 12/1978, S. 601–605
- 88 Vgl. zur Klärung des Begriffs Politikineffizienz, Politikversagen, Politikinkompatibilität *Leopold Kohn*: Effizienz des öffentlichen Sektors als Politikeffizienz, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* (1978)
- 89 *James M. Buchanan*: Ethical Rules, Expected Values, and Large Numbers, in: *Ethics* 76 (1965), S. 1–13; *Ders.*: Markets, States, and the Extent of Morals, in: *American Economic Review* PP 68 (1978), S. 364–368
- 90 *Michael Taylor*: *Anarchy and Cooperation*, New York 1976; Vgl. *Dennis C. Mueller*: *Public Choice*, (Anm. 28), S. 15 ff.
- 91 Vgl. *Samuel H. Barnes/Max Kaase u. a.*: *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*, Beverly Hills 1979
- 92 Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel: Gutachten (Anm. 40), S. 99

1. The first of these is the fact that the
economy is not in a state of equilibrium.
The second is the fact that the economy is
not in a state of equilibrium.
The third is the fact that the economy is
not in a state of equilibrium.
The fourth is the fact that the economy is
not in a state of equilibrium.
The fifth is the fact that the economy is
not in a state of equilibrium.
The sixth is the fact that the economy is
not in a state of equilibrium.
The seventh is the fact that the economy is
not in a state of equilibrium.
The eighth is the fact that the economy is
not in a state of equilibrium.
The ninth is the fact that the economy is
not in a state of equilibrium.
The tenth is the fact that the economy is
not in a state of equilibrium.

Multinationale Konzerne in der österreichischen Erdölwirtschaft

Wilhelmine Goldmann

I. Anteil an der Erdölproduktion in Österreich

Vorgeschichte

Als in den frühen dreißiger Jahren das erste Mal auf dem Gebiet der Republik Österreich Erdöl gefunden wurde, waren multinationale Konzerne daran beteiligt, in erster Linie der US-Konzern Mobil, der niederländisch-britische Shell-Konzern und das kanadische Unternehmen Van Sickle. Alle drei Unternehmen sind heute noch in Österreich in der Erdöl-Gewinnung tätig. Die US-Firma Socony Vacuum Oil Co (die heutige Mobil Oil Corporation) und die britisch-niederländische Anglo-Saxon Petroleum Co Ltd (die heutige Shell) gründeten bereits im Jahr 1935 eine gemeinsame Gesellschaft, die Rohöl-Gewinnungs-AG (RAG), um die v. a. im Wiener Becken vermuteten reichen Erdölvorkommen zu erschließen und auszubeuten.

Nachdem 1932 bei Zistersdorf das erste Mal Öl aus österreichischem Boden geflossen war, ging die weitere Aufschließung nur sehr schleppend voran. 1937 deckte die heimische Förderung noch nicht einmal 8 Prozent des Bedarfs. Allerdings sicherte sich die RAG sehr schnell ausgedehnte Freischurfgebiete, die den Hauptteil des Wiener Beckens einschließlich der heutigen Ölfelder Matzen und Aderklaa umfaßten. Das 1938 erlassene deutsche Bitumengesetz, das alle Freischürfe, auf denen die Besitzer bis Juni 1940 nicht fündig geworden waren, ab diesem Zeitpunkt für verfallen erklärte, nahm der RAG und Van Sickle – zum Teil mit, zum Teil gegen deren Willen – ihre Schurfgebiete bis auf jene Grubenfelder, die ihnen als bereits fündig noch nach österreichischem Bergrecht verliehen worden waren¹.

Zwischen August 1942 und November 1945 stand die RAG unter deutscher Verwaltung, wobei sie von 1940 bis 1942 im Auftrag der Reichsregierung Teile ihrer alten Freischürfe bearbeitete, ehe diese dann als Konzessionen an deutsche Firmen verliehen wurden, die ihrerseits die RAG für die durchgeführten Investitionen für verschiedene Schurfarbeiten zu entschädigen hatten. Denn nach dem Anschluß begann aus strategischen Gründen eine fieberhafte Ölfördertätigkeit, die im Kriegsjahr 1944 ein Fördermaximum von 1,3 Millionen Jahrestonnen und damit das Vierzigfache der Produktionsmenge von 1937 erreichte².

Am 21. Juli 1939 wurde die zweite gemeinsame Firma von Mobil und Shell in Österreich, die „Ostmärkische Mineralölwerke GmbH“, gegründet. Diesmal allerdings – den geänderten politischen Verhältnissen entsprechend – durch ihre deutschen Tochtergesellschaften „Rhenania-Ossag Mineralölwerke AG“ Hamburg (Shell), und „Deutsche Vacuum Oel AG“, Hamburg (Mobil). Das Stammkapital der Ostmärkischen Mineralölwerke GmbH betrug 20.000 Reichsmark, das die beiden Gesellschafter zu je 50 Prozent hielten. Anglo-Saxon Petroleum (Shell) und Socony Vacuum Oil (Mobil) planten die Errichtung einer Raffinerie in der Lobau, die sogar mit einer katalytischen Crackanlage ausgestattet hätte werden sollen. Da sehr bald danach der Krieg ausbrach, wurde nur eine atmosphärische Destillieranlage mit einer Jahreskapazität von 250.000 Tonnen und eine Rohölleitung von Zistersdorf zur Raffinerie gebaut. Die Raffinerie ging 1941 in Betrieb und wurde nach Kriegsende von den Gesellschaftern wieder instand gesetzt und bis zur Beschlagnahme durch die Sowjets Ende Juli 1947 betrieben. Am 6. August 1945 wurde der Firmenname in „Österreichische Mineralölwerke“ (ÖMW) geändert.

Der Kampf um die Erdölinteressen in Österreich

Nach dem Krieg fielen beide Gesellschaften unter den Begriff des „deutschen Eigentums“ – zumindest nach der Definition der Alliierten – und fanden sich auch – da dem Grundstoff- und Erdölbereich zugehörig – in der Liste der verstaatlichten Gesellschaften des Verstaatlichungsgesetzes vom 26. Juli 1946³. Allerdings ließen die Vertreter der USA und Großbritanniens von Anfang an keinen Zweifel an ihrem überaus starken Interesse an diesen Gesellschaften. Dies kam sowohl in der von den Westalliierten verlangten und im Juli 1946 von der österreichischen Bundesregierung gegebenen Zusage über die vorläufige Sicherung von Eigentum von Mitgliedern der Vereinten Nationen (im Anschluß an die Erklärung der Westmächte vom 10. Juli 1946, das deutsche Eigentum an Österreich in treuhändige Verwaltung zu übergeben) zum Ausdruck⁴, als auch in den direkten Verhandlungen der Westmächte mit der österreichischen Regierung, die im Herbst 1949 zu der Kompensationsverpflichtung seitens der Republik Österreich, die in einem Zusatzprotokoll zum Staatsvertrag festzulegen sei, führten⁵. Diese Kompensa-

tionsverpflichtung verlangten die drei Westmächte, nachdem sie zuvor bei der Stellvertreterkonferenz der Außenminister im Frühjahr 1949 ihren endgültigen Verzicht auf alles in den Westzonen gelegene deutsche Eigentum bekanntgegeben hatten⁶. Damit „blieben neben den russischen Ansprüchen auch die englischen und amerikanischen Interessen im Erdölsektor und die der Franzosen an der Länderbank gewahrt“⁷. In der dramatischen Schlußphase der Staatsvertragsverhandlungen im Frühjahr 1955 schließlich spielten die amerikanischen und britischen Erdölinteressen, die dem im Moskauer Memorandum vom 15. April 1955 verankerten generellen Übertragungsverbot an ausländische physische oder juristische Personen für das von der Sowjetunion an Österreich zu übertragende Deutsche Eigentum entgegenstanden, nochmals eine wichtige Rolle. Erst als sichergestellt war, daß das generelle Übertragungsverbot nicht für Ölraffinerien und Betriebe der Ölverteilung (Listen 3 und 4 des Artikels 22 des Staatsvertrages) galt und somit – unter anderem – die Raffinerie Lobau und die Zistersdorf-Lobau Ölleitung der ÖMW sowie die Beteiligung der Anglo-Saxon Petroleum Co Ltd an der Korneuburger Raffinerie und am Gasolin-Verteilernetz den ursprünglichen Eigentümern gesichert waren, gaben die Westmächte ihr Einverständnis zum umstrittenen Artikel 22 (ehemals 35)⁸. Im „Wiener Memorandum“ vom 10. Mai 1955 schließlich wurde zwischen der amerikanischen und britischen Regierung auf der einen und der österreichischen Bundesregierung auf der anderen Seite die Rückgabe dieser Beteiligungen sowie die Herauslösung der im Verstaatlichungsgesetz 1946 genannten Gesellschaften RAG, Vacuum Oil Company AG, Wien (Raffinerie Kargan), Aktiengesellschaft der Shell-Floridsdorfer Mineralöl-Fabrik (Raffinerie Floridsdorf), ÖMW (Raffinerie Lobau und Ölleitung Zistersdorf-Lobau), Austrogas (im Besitz der Standard Oil New Jersey) und des Tiefbohrunternehmens R. K. van Sickle (im Besitz des kanadischen Staatsbürgers Richard Keith van Sickle) und ihre Rückgabe an die früheren Eigentümer vereinbart⁹. Im Falle der RAG gab zudem die österreichische Bundesregierung eine Absichtserklärung für den Abschluß von Betriebsdurchführungsverträgen (operating agreements) mit der RAG zwecks Entwicklung der Ölvorkommen in Österreich ab¹⁰. Die Aufgabe der je 25prozentigen Beteiligung der Anglo Saxon Petroleum und Standard Oil Co. N. J. am ostösterreichischen Verteilernetz der Deutschen Gasolin AG (die den beiden Gesellschaften gehörte) wurde durch die Übertragung von 50 Prozent der Verteileranlagen der Deutschen Gasolin AG im Westen Österreichs an die beiden ausländischen Gesellschaften entschädigt¹¹.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, daß das Wiener Memorandum nicht nur die amerikanisch-britischen Erdölinteressen behandelt, sondern auch die Rückstellung anderer ausländischer Beteiligungen, wie z. B. der britisch-holländischen Beteiligung an der Unilever (Fabrik Atzgersdorf), einer amerikanischen Beteiligung an der Hotel Nordbahn-Gesellschaft oder des bereits erwähnten kanadischen Tiefbohrunternehmens R. K. van Sickle an die ursprünglichen Eigentümer vorsah.

Auch wurde am selben Tag, dem 10. Mai 1955, ein österreichisch-französisches Memorandum paraphiert, das eine Entschädigung für in Ranshofen und Moosbierbaum befindliches französisches Material und die Wiederherstellung der französischen Interessen an der Raffinerie in Schwechat (NOVA) vorsah¹². Nach Paraphierung dieser Memoranden erklärten die Westmächte ihr Einverständnis nun auch mit Artikel 25 (ehemals Art. 42) betreffend das Vermögen von Mitgliedern der Vereinten Nationen in Österreich¹³. Damit war nicht nur das dramatische Schlußkapitel der Geschichte des österreichischen Staatsvertrages geschrieben, sondern auch der Fortbestand der Erdölinteressen von Mobil und Shell in Österreich gesichert.

Als der damalige Staatssekretär Bruno Kreisky 1957 bei einer Aussprache mit ÖMV-Betriebsräten gefragt wurde, ob das Wiener Memorandum nicht eine Erpressung darstelle, antwortete er darauf, daß sich darüber streiten ließe, was im internationalen Leben eine Erpressung sei. Fest stehe jedenfalls, daß Österreich den Staatsvertrag haben wollte und sich dafür bereit gefunden habe, gewisse Ansprüche – einerseits der Sowjetunion, andererseits der westlichen Großmächte – anzuerkennen¹⁴. Nun, was die Förderrechte für ausländische Ölgesellschaften betrifft, so zahlt Österreich heute noch.

Neuetablierung und Ausweitung

Die RAG, die vor und während des Krieges bei Zistersdorf zwei Ölfelder erschlossen hatte, führte ab 1951 im Auftrag der geologischen Bundesanstalt umfangreiche Bodenuntersuchungen im westlichen Oberösterreich durch¹⁵. Die Betriebsdurchführungsverträge (Operating agreements), die Österreich in Durchführung der Bestimmungen des Wiener Memorandums mit den westlichen Erdölgesellschaften als Entschädigung für die in Niederösterreich verlorenen Schürfrechte abschloß, sicherten der RAG ergiebige Erdöl- und später auch Erdgasfelder in Oberösterreich und Salzburg.

1955 (zum Teil noch vor Abschluß des Staatsvertrages!) und 1960 erhielt sie Konzessionsrechte für große Teile Oberösterreichs und begann, diese Gebiete zu explorieren, wofür die Erträge der Zistersdorfer Felder die finanziellen Mittel bereitstellten. Zwischen 1959 und 1961 erschloß die RAG vier zum Teil überaus ergiebige Erdölfelder und ein Gasfeld, in den sechziger Jahren kamen weitere Gasfelder dazu¹⁶.

Der Anteil der RAG an der gesamtösterreichischen Erdölproduktion, der 1955 weniger als 3 Prozent betrug, stieg seither kontinuierlich. Er betrug 1960 7 Prozent, 1970 14 Prozent und 1981 mit 300.000 Tonnen Rohöl bereits mehr als 22 Prozent. Der Anteil der RAG an der gesamtösterreichischen Erdgasförderung stieg von 0,1 Prozent im Jahr 1965 auf 46 Prozent im Jahr 1981 und stellt ebenfalls eine überaus lukrative Gewinnquelle dar. Anfang 1981 verfügte die RAG in Oberösterreich und im angrenzenden Salzburg über Aufsuchungsgebiete und Gewinnungsfelder im Ausmaß von zirka 6.600 km². Zum selben Zeitpunkt betrieb sie 127 Gewinnungsfelder in einem Ausmaß von zirka 400 km².

In den vergangenen 25 Jahren wurden von der RAG – übrigens mit im internationalen Vergleich ungewöhnlich hohen Bohrerfolgen – in Oberösterreich 374 Bohrungen niedergebracht, sowie 24 Ölfelder und 31 Erdgashorizonte erschlossen. Fünf Millionen Tonnen Rohöl und mehr als sieben Milliarden Kubikmeter Erdgas wurden gefördert. Die jährliche Förderung der RAG liegt derzeit bei 300.000 Tonnen Erdöl und etwa 500 Millionen Kubikmeter Erdgas. Trotz ständig sinkender Förderung – seit 1973 ist die gesamte Rohölförderung in Österreich fast um die Hälfte zurückgegangen und hält derzeit bei 1,3 Millionen Tonnen – rechnet die Gesellschaft bei einem Förderniveau von 200.000 Jahrestonnen noch etwa 15–20 Jahre fündig zu sein¹⁷. Die Erdgasquellen dürften allerdings früher erschöpft sein. Die Multis haben sich also im Laufe der Jahre einen ganz erklecklichen Anteil an den österreichischen Erdöl- und Erdgasvorkommen und damit hohe Gewinne gesichert.

Sie haben es aber auch verstanden, beim Import von Rohöl und Rohölprodukten und von Erdgas, sowie bei der Verteilung der geförderten und importierten Mengen kräftig mitzumischen. Ein Blick auf die Eigentümerstruktur des österreichischen Tankstellennetzes zeigt, daß den ausländischen Konzernen 60 Prozent aller Tankstellen gehören. Allein 27 Prozent aller Tankstellen – im Jahr 1969 waren es noch 32,7 Prozent – werden von Shell und Mobil betrieben. In den letzten 10 Jahren ist der Auslandseinfluß bei der Zahl der Tankstellen von 68,9 Prozent im Jahr 1969 auf 60 Prozent (siehe Tabelle 1) zurückgegangen. Allerdings sind aussagekräftigere Umsatzziffern nicht verfügbar.

Das unverhohlene Streben der multinationalen Ölkonzerne nach Dominanz auf dem österreichischen Markt war – und ist jetzt wieder – im Zuge der Verhandlungen über die Adria-Wien-Pipeline (AWP)-Verträge erkennbar. Die ÖMV, die zwar 51 Prozent der Finanzierung des Pipelinebaues trug, hätte nach den ursprünglichen Vorstellungen der ausländischen Firmen, die an der AWP beteiligt waren (und sind)¹⁸, die Pipeline nur zu einem Bruchteil ihrer Kapazität ausnützen dürfen. Damit hätten die Multis den österreichischen Markt beherrscht. Erst nach massiven Protesten von Gewerkschaftsbund, Arbeiterkammer und ÖIG kam es im Juli 1967 zu einem Kompromiß, der auch der ÖMV eine bessere Nutzung der Pipeline sowie eine gewisse Absatzsicherung für ihre Raffinerieprodukte ermöglichte. Bei den derzeitigen AWP-Vertragsverhandlungen – der geltende Vertrag läuft am 30. September 1983 aus – streben die ausländischen Ölgesellschaften – auf Kosten der ÖMV – völlig freie Hand bei den Lohnverarbeitungsübereinkommen bzw. Produktimporten an.

Auch was die Verteilung des von der RAG geförderten Erdgases betrifft, ließen sich die Multis bis Ende der siebziger Jahre nichts dreinreden. Obwohl der Vertrieb des in Oberösterreich verbrauchten Erdgases ausschließlich über die Oberösterreichische Ferngas GmbH, an der große oberösterreichische Industriebetriebe, die Handelskammer und zu einem geringen Teil die öffentliche Hand beteiligt ist, erfolgt, suchte sich die RAG die Abnehmer aus und setzte in Einzelver-

Tankstellen in Österreich

Tabelle 1

	1969*)		1975**)		1980**)	
	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%
Shell	1.120	20,1	984	18,6	685	14,4
Martha	702	12,6	645	12,2	599	12,6
Mobil	681	12,2	556	10,5	497	10,5
Elan	615	11,0	760	14,4	681	14,3
BP	525	9,4	357	6,8	325	6,8
ESSO	406	7,3	322	6,1	407	8,6
Aral	392	7,0	387	7,3	329	6,9
Total	233	4,2	206	3,9	176	3,7
AGIP	197	3,5	227	4,3	176	3,7
Texaco	—	—	145	2,7	114	2,4
Avia	—	—	106	2,0	112	2,4
Stroh	—	—	90	1,7	109	2,3
Jet-Conoco	—	—	32	0,6	27	0,6
PAM	265	4,8	—	—	—	—
Sopi	20	0,4	—	—	—	—
Sonstige (markenlose)	412	7,4	468	8,9	512	10,8
Summe	5.568	100,0	5.285	100,0	4.749	100,0
davon ausländisch kontrollierte Firmen	3.839	68,9	3.322	62,9	2.848	60,0

*) Grünwald-Lacina, Auslandskapital in Österreich, Wien, 1970

**) Energiebericht der Bundesregierung 1976 und 1981

handlungen beliebige Preise fest. Erst auf Drängen v. a. der oberösterreichischen Arbeiterkammer, die seit 1974 eine Preisregelung sowie einheitliche vertragliche Verhältnisse forderte, kam es 1979 endlich zu einer einheitlichen Regelung.

Die Gewinne, die Mobil und Shell mit ihrer gemeinsamen Tochtergesellschaft RAG im Laufe der Jahrzehnte, insbesondere aber nach dem „Erdölchock“ im Jahr 1973, erzielten, verdienen eine besondere Betrachtung. Das Beispiel dieser im internationalen Vergleich kleinen Ölfördergesellschaft kann als Musterbeispiel gelten, daß US-Ölmultis bei der Ölgewinnung im Ausland wesentlich mehr verdienen als in den USA. So haben die Ölkonzerne anlässlich eines Kongreßhearings über die „windfall profits“ immer wieder betont, daß die großen Gewinnzuwachsraten vor allem im Ausland erzielt wurden. Der Gewinnzuwachs bei Mobil etwa betrug im Jahr 1979 in den USA 78 Prozent, außerhalb der USA hingegen 132 Prozent¹⁹. 1980 floß sogar mehr Kapital von Tochtergesellschaften amerikanischer Erdölmultis an die Muttergesellschaften als umgekehrt. Dies trifft zwar in erster Linie auf amerikanische Direktinvestitionen im Nahen Osten zu, aber auch bei den europäi-

schen Tochtergesellschaften überstiegen die Kapitalrückflüsse die -zuflüsse²⁰.

Zweifellos trug die RAG das Ihrige dazu bei, was ein Blick in die Bilanzen bzw. Gewinn- und Verlustrechnungen bestätigt.

II. Gewinne und Gewinnverschiebungen

Zunächst wurde in der Schillingseröffnungsbilanz zum 1. Jänner 1959 das Anlagevermögen, das bis dahin mit 67,9 Millionen Schilling bewertet worden war, um 114 Prozent auf 145,7 Millionen Schilling aufgewertet. Das Umlaufvermögen erhöhte sich um 337,2 Millionen Schilling, das waren jene 13 Millionen Dollar Entschädigung, die zu zahlen sich die Republik Österreich in Erfüllung des Wiener Memorandums verpflichtet hatte²¹. Das neue Grundkapital von 341 Millionen Schilling (vorher 2 Millionen) wurde schon 1960 um 102,3 auf 238,7 Millionen Schilling herabgesetzt (3,7 Millionen der insgesamt 13 Millionen Dollar Entschädigungszahlungen waren bereits gezahlt worden). Durch die Begleichung der restlichen Schuld durch Österreich im Jahre 1961 wurden nochmals drastische Kapitalherabsetzungen – 1962 auf 170,5, 1965 auf 61,38 Millionen Schilling – erforderlich. Sämtliche Kapitalien wurden – ein echtes Lehrbuchbeispiel – an die Aktionäre ausgeschüttet, die sich damit für ihren jahrelangen Gewinnentgang schadlos hielten²².

Die österreichischen Mineralölwerke GmbH (ÖMW), die bis Kriegsende zu je 50 Prozent den deutschen Tochtergesellschaften von Socony Vacuum und Anglo-Saxon Petroleum gehört hatte, besaß als Hauptaktivum die Raffinerie in der Lobau, die von der sowjetischen Besatzungsmacht beschlagnahmt worden war. Am 26. Juli 1955 wurde laut Bescheid des Bundesministeriums für Verkehr und verstaatlichte Betriebe ein öffentlicher Verwalter für die „Sowjetische Mineralölverwaltung für Österreich“ bestellt und die ÖMW in der Folge unter die Verwaltung der ÖMV gestellt²³. Durch den Vertrag vom 21. Juli 1960, der durch die Zustimmung des Hauptausschusses des Nationalrates rechtskräftig wurde, wurden die verstaatlichten Geschäftsanteile der österreichischen Mineralölwerke von der Republik Österreich auf „The Shell Petroleum Company“, London, und „Socony Mobil Oil Comp. Inc.“, New York, übertragen. Die beiden Gesellschaften übernahmen zu gleichen Teilen das Stammkapital von 15 Mio. S. Im November 1960 wurde der öffentliche Verwalter abgezogen²⁴.

Auf Grund der Schillingseröffnungsbilanz per 1. Jänner 1959 ergab sich bei der ÖMW ein Reinvermögen von 60,59 Mio. S, das sich aus dem neuen Stammkapital von 40 Mio. (Shell und Socony Mobil hielten je 20 Mio.) und einer freien Rücklage von 20,59 Mio. zusammensetzte. Das Anlagevermögen wurde von 15 Mio. auf 72,11 Mio. S, d. h., um über 380 Prozent (!), aufgewertet. Die Aufwertung des Anlagevermögens im Zuge der Schillingseröffnungsbilanz brachte den steuerlichen Vorteil mit sich, von einem erhöhten Anlagevermögen erneut gewinnmindernd abschreiben zu können, ohne daß tatsächliche Investitionen vorgenom-

men werden mußten. Ab 1961 firmierten Shell London (ab 1970 Shell Austria) und Mobil Oil Austria als je 50-Prozent-Eigentümer des Stammkapitals von 40 Mio. S, das bis 1979 unverändert blieb²⁵.

Die Ertragslage der RAG war zunächst – wohl auch auf Grund hoher Buchverluste infolge hoher Abschreibungen – wenig rosig, wurde aber zur Zufriedenheit ihrer Aktionäre sehr rasch besser. Nach einem beträchtlichen Verlust im ersten Jahr nach der Schillingseröffnungsbilanz 1959 stieg das ordentliche Ergebnis – definiert als Jahresüberschuß (Jahresgewinn $\pm$ Rücklagenveränderungen), bereinigt um das außerordentliche Ergebnis – von 1 Million im Jahr 1960 auf 63,8 Mio. S im Jahre 1972²⁶. Auch die Selbstfinanzierungskraft der Gesellschaft, die von Anfang an auf Grund hoher Abschreibungen beträchtlich war, nahm eine steile Aufwärtsentwicklung. Der Cash flow – definiert als selbsterwirtschafteter finanzieller Überschuß aus der ordentlichen Geschäftstätigkeit (= ordentliches Ergebnis plus Abschreibungen) – stieg von 13,6 Millionen Schilling im Jahr 1959 auf 121,8 Millionen im Jahr 1972. Zwischen 1959 und 1972 schüttete die RAG 351,2 Millionen Schilling Dividenden an ihre Muttergesellschaften Mobil und Shell Austria aus. Zählt man die Kapitalherabsetzungen von 279,6 Mio. dazu und zieht die 1971 stattgefundene Kapitalerhöhung von 87,3 Mio. S ab, so flossen zwischen 1959 und 1972 insgesamt 543,5 Mio. S an die Eigentümer.

Im selben Zeitraum belief sich der Cash flow auf insgesamt 974,5 Mio. S und konnte somit fast voll die Investitionen von 995,3 Mio. S finanzieren (vgl. Tabelle 2).

RAG 1959 bis 1972 (in TS)

Tabelle 2

Dividenden	351.208,6
+ Kapitalherabsetzungen	279.620,0
	630.828,6
– Kapitalerhöhungen	87.354,0
Summe der Abflüsse	543.474,6
Cash flow	
(ordentliches Ergebnis + Abschreibungen)	974.456,9
Investitionen	995.304,6

Die sechziger Jahre waren somit eine Zeit der Konsolidierung der steigenden Gewinne und Selbstfinanzierungskraft und der zunehmenden Dividenden.

Doch was in der RAG erwirtschaftet wird, kommt ja voll den Eigentümern Mobil und Shell Austria zugute, die ihrerseits den ganzen RAG-Gewinn an ihre ausländischen Mütter weitergeben.

Zwischen 1955 und 1980 wurden insgesamt 1,2 Mrd. S an Dividenden von Mobil Oil Austria an ihre amerikanische Muttergesellschaft ausgeschüttet; zieht man davon die Kapitalzuführungen von 565 Mio. S ab, so verbleibt eine Nettodividende von 642 Mio. S, die in den letzten 25 Jahren ins Ausland floß²⁷. Bei Shell betrug die Nettodividende im selben Zeitraum 678,7 Mio. S²⁸. Unterteilt man diese 25 Jahre in zwei Perioden, bis zum „Erdölchock“ 1973 die eine und nach dem „Erdölchock“ die andere, so wird deutlich, wie golden die „goldenen siebziger Jahre“ für die Erdölkonzerne waren. Bei Mobil zum Beispiel überstieg im Zeitraum 1955 bis 1972 die Kapitalzufuhr sogar die Dividendenausschüttungen um 188 Mio. S – es floß also mehr Kapital nach Österreich als hinaus –, im Zeitraum 1973 bis 1981 hingegen erreichte die Nettodividende die stolze Höhe von 825 Mio. S (vgl. Tabelle 3). Bei Shell betrug die ins Ausland ausgeschüttete Nettodividende im Zeitraum 1955 bis 1972 100 Mio., im Zeitraum 1973 bis 1981 aber 578,5 Millionen S (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3

Mobil und Shell 1955–1981 (in TS)

	Mobil	Shell
Dividende 1955 bis 1972	26.750	260.810
Kapitalzufuhr 1955 bis 1972	– 215.000	– 160.600
Nettodividende 1955 bis 1972	– 188.250	100.210
Dividende 1973 bis 1981	1.250.437	718.491
Kapitalzufuhr 1973 bis 1981	425.000	– 140.000
Nettodividende 1973 bis 1981	825.437	578.491

Shell Austria zahlte – mit Ausnahme des Jahres 1954 – bis 1958 keine Dividenden, Mobil Austria bis 1967 nicht. Soviel also profitierten unmittelbar die ausländischen Muttergesellschaften von ihren Direktbeteiligungen in Österreich. Noch interessanter und auch viel komplizierter ist es, die Rolle, die die indirekten – weil über die österreichischen Tochtergesellschaften verwalteten – Beteiligungen an RAG und ÖMW spielten, zu durchleuchten²⁹. Tatsache ist, daß vor allem die RAG entscheidenden Anteil am Gewinn von Mobil und Shell Austria hatte und bis heute hat. So richtig bezahlt machte sich dann die Existenz der beiden Gesellschaften RAG und ÖMW in den bereits erwähnten „goldenen“ siebziger Jahren, als die Gewinne infolge des sogenannten „Ölschocks“ in die Höhe schnellten und die beiden Gesellschaften als Operationsbasis für eine Reihe von gesellschaftsrechtlichen Transaktionen zur Verschleierung bzw. steueroptimierenden Verschiebung dieser Gewinne fungierten. Dabei bewiesen Mobil

und Shell auf eindrucksvolle Weise, daß Ölkonzerne keineswegs nur Erdöl aufsuchen und verarbeiten können, sondern als versierte juristische Jongleure unter Ausschöpfung der gegebenen rechtlichen Möglichkeiten ihren Gewinn maximieren und ihre Steuerbelastung minimieren.

„Schütt-aus-hol-zurück“

Im Jahre 1971 begannen Mobil und Shell Austria ihre Geschäftspolitik um verschiedene gesellschaftsrechtliche Verflechtungen und Umwandlungen im Rahmen ihrer Tochtergesellschaften zu bereichern; wobei sowohl die Zahl dieser Transaktionen als auch das Tempo, in dem sie vollzogen wurden, bis Ende der siebziger Jahre beinahe dramatisch zunahm.

Bei der ordentlichen Hauptversammlung der Rohöl-Gewinnungs-Aktiengesellschaft (RAG) am 7. Juli 1971 wurde bei einem Grundkapital von 61,38 Mio. S ein Gewinn von 59,57 Mio. S des Geschäftsjahres 1970 festgestellt und die Ausschüttung einer Dividende von 59 Mio. S beschlossen.

Durch die Ausschüttung einer Dividende in voller Höhe des Gewinnes ersparte sich die RAG die halbe Körperschaftssteuer (27,5 statt 55 Prozent Körperschaftssteuersatz). Trotzdem verlor sie nicht an Kapitalkraft. Im Gegenteil: Eine Woche später floß der gesamte Gewinn in Form einer Kapitalerhöhung (20,7 Millionen Schilling Nominale), sowie in Form eines Agios³⁰ von 322 Prozent – insgesamt flossen der Gesellschaft somit 87 Millionen Schilling an neuem Kapital zurück, was von Fachleuten mit „Schütt-aus-hol-zurück“-Praxis bezeichnet wird³¹. Dieselbe Kapitalerhöhung war weiters der Anlaß für Mobil und Shell, einen Teil ihrer Beteiligung an der RAG an die ÖMW abzugeben, indem sämtliche neuen Aktien von der ÖMW übernommen wurden. Der direkte Anteil von Mobil und Shell betrug nun statt bisher je 50 Prozent nur mehr je 37,39 Prozent, ihr indirekter – über die ÖMW – je 12,61 Prozent, das sind zusammen der Rest von 25,22 Prozent.

Am 9. Oktober 1973 wurde bei der ordentlichen Hauptversammlung die Umwandlung der Gesellschaft in eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) sowie die Änderung des Firmenwortlauts in „Rohöl-Aufsuchungs-GmbH“ beschlossen. Der Gewinn des Geschäftsjahres 1972, der wieder in voller Höhe ausgeschüttet wurde, betrug mehr als 77 Millionen und schlug sich in den Bilanzen 1973 von Mobil und Shell als Beteiligungsgewinn, mit je 30 Millionen Schilling nieder³². Zwei Monate nach der Umwandlung der RAG in eine GmbH wurde das Stammkapital um 62,92 auf 145 Millionen Schilling bei einem Agio von 400 Prozent erhöht. Mobil Austria und Shell Austria übernahmen je 23,5 Mio. S Stammeinlage zum Übernahmepreis von 117,7 Mio. S, die ÖMW 15,85 Mio. S zum Übernahmepreis von 79,3 Mio. S. Auch hier wird wieder die beliebte Methode des „Schütt-aus-hol-zurück“ angewendet, um der vollen Besteuerung zu entgehen: Die Soforteinzahlung

für die übernommenen Stammeinlagen von insgesamt 78,6 Mio. S. entspricht in etwa dem zwei Monate vorher ausgeschütteten Dividendenbetrag. Ein Jahr später ist das restliche Kapital samt Agio voll eingezahlt wofür eine Kapitalverkehrssteuer von 4,7 Mio. S bezahlt wurde³³.

Es dürfte wohl auch kein Zufall sein, daß gerade im Jahr der sogenannten „Erdölkrise“ oder „Erdölschocks“ die RAG in eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung umgewandelt wurde: die spektakulären Gewinne (windfall profits) – vor allem auch der Folgejahre – sollten wohl nicht in der Öffentlichkeit sichtbar werden.

Das Umwandlungskarussell

Im Jahr 1974 gaben Mobil und Shell Austria mit vier Firmenneugründungen den Auftakt zu einer Reihe von gesellschaftsrechtlichen und beteiligungspolitischen Umstrukturierungen rund um RAG und ÖMW, die 1975 beginnen und 1979 ihren vorläufigen Abschluß finden. Die verwickelten und zum Teil sehr verwirrenden Transaktionen sind chronologisch geordnet und in einer Übersicht (Chronologie) zusammengestellt. Im Text soll versucht werden, auf Sinn und Zweck derselben einzugehen. Das Schaubild stellt die Zusammenhänge graphisch dar, wobei Beteiligungsverhältnisse durch Striche, Umstrukturierungen nach den Bestimmungen des Strukturverbesserungsgesetzes, Umwandlungen und Einbringungen durch strichlierte Linien gekennzeichnet sind.

Im zweiten Halbjahr 1974 gründete Shell Austria drei Firmen: die *Industrie- und Handelsbeteiligungs-AG* (IHB AG) mit einem Grundkapital von 15 Millionen Schilling, die *Temana Chemie Produkte GmbH* mit einem Stammkapital von 200.000 Schilling und die *Temana Chemie Produkte GmbH & Co KG*, bei der die Temana Chemie Produkte GmbH als persönlich haftende Gesellschafterin und die IHB als Kommanditistin fungierte. Mobil gründete die *Investitions- und Verwaltungs-AG* (IVAG) mit 1 Million Schilling Grundkapital.

1975 brachte Shell Austria im April ihre Geschäftsanteile an der RAG, im Oktober ihre Anteile an der ÖMW in die IHB AG als Sacheinlage ein, wobei das Kapital der IHB AG zunächst auf 229,98, dann auf 250 Millionen Schilling erhöht wurde. Anschließend wurde die IHB in eine GmbH umgewandelt³⁴. Spiegelgleich dazu brachte Mobil Oil Austria im Mai 1975 ihre RAG-Anteile – im Gegensatz zu Shell nicht auch die Anteile an der ÖMW – in die IV AG ein, deren Kapital im Zuge dieser Einbringung auf 209,37 Millionen Schilling erhöht wurde. Gleichzeitig erfolgte die Umwandlung in eine Gesellschaft mbH³⁵. Beide Transaktionen erfolgten unter Inanspruchnahme der Begünstigungen des Strukturverbesserungsgesetzes und verfolgten im wesentlichen folgenden Zweck: Einmal sollten die Gewinne, die in der RAG erzielt wurden und die insbesondere nach 1973 gigantische Ausmaße erreichten, vor der Öffentlichkeit unsichtbar gemacht werden und zum zweiten war wohl

die Steuervermeidung das bestimmende Motiv, von dem sich die Konzerne leiten ließen. Denn ohne die Zwischenschaltung der Holdinggesellschaften hätten Mobil und Shell die Gewinne in der RAG zwar unsichtbar für die Öffentlichkeit – da die RAG ja seit 1973 eine GmbH war – thesaurieren können, die RAG hätte dann aber ihre beträchtlichen Gewinne mit dem vollen Körperschaftssteuersatz von 55 Prozent versteuern müssen und das lukrative „Schütt-aus-hol-zurück“-Spiel wäre nicht möglich gewesen. Daher machten sich die Muttergesellschaften der RAG durch die Zwischenschaltung der beiden Holdings Industrie- und Handelsbeteiligungs-AG und Investitions- und Verwaltungs-AG kurzerhand zu Großmüttern und konnten damit ungehindert die „Schütt-aus-hol-zurück“-Politik fortsetzen. Zudem konnten sie die Gewinne der RAG in diese Gesellschaft transferieren, ohne daß in ihren eigenen Gewinn- und Verlustrechnungen die ausgeschütteten RAG-Gewinne aufschienen.

Warum die Holdings zunächst als Aktiengesellschaften gegründet und erst nach der Einbringung der RAG – bzw. ÖMW-Anteile in Gesellschaften mbH umgewandelt wurden, hat natürlich auch einen tieferen Grund: Denn nur bei der Aktiengesellschaft ist es möglich, die *gesamte* Beteiligung als Sacheinlage einzubringen, ohne daß eine Bareinzahlung erfolgen muß³⁶. Deshalb auch wurden die beiden Holdings als Aktiengesellschaften gegründet und erst nach der erfolgten Einbringung in Gesellschaften mit beschränkter Haftung umgewandelt: die Investitions- und Handelsbeteiligungs-AG (Mobil) gleich zum Zeitpunkt der Einbringung der RAG-Beteiligung – nämlich am 21. Mai 1975 mit Wirkung vom 2. Jänner 1975 –, die Industrie- und Handelsbeteiligungs AG (Shell) erst nach der Einbringung der ÖMW-Beteiligung. – Damit war die Verschleierung der Gewinne wieder perfekt, was sie ja nicht gewesen wäre, wenn die Holdings Aktiengesellschaften geblieben wären: denn dann hätten die von der RAG an die Industrie- und Handelsbeteiligungs-AG bzw. Investitions- und Verwaltungs-AG ausgeschütteten Gewinne als Erträge aus Beteiligung in deren Bilanzen veröffentlicht werden müssen.

Zu all diesen Vorteilen kommen die beträchtlichen abgabenrechtlichen Begünstigungen des Artikels I des Strukturverbesserungsgesetzes. Das Strukturverbesserungsgesetz, das Ende der sechziger Jahre geschaffen worden war, um den österreichischen Unternehmen – vor allem kleiner und mittlerer Größe – den Konzentrations- und Umstrukturierungsprozeß steuerlich zu erleichtern, sah und sieht im Artikel I beträchtliche Steuerbegünstigungen im Fall von Fusionen und – seit Anfang 1973 – auch für die Übertragung von Beteiligungen vor. Denn mit der Novelle 1972 zum Strukturverbesserungsgesetz war Artikel I des Gesetzes um die Begünstigung von Einbringungen von Beteiligungen an inländischen Kapitalgesellschaften erweitert worden. Beteiligungen an Kapitalgesellschaften können seitdem zu ihren Buchwerten (nicht zu Tageswerten!) in eine andere Kapitalgesellschaft eingebracht werden, das heißt, ohne daß ein Verkaufsgewinn bei einer derartigen Übertragung realisiert – und damit versteuert – werden muß. Außerdem

sind solche Einbringungen so wie Verschmelzungen nach Artikel I von den Kapitalverkehrssteuern befreit. Das Strukturverbesserungsgesetz war zweifellos für eine Vielzahl von Unternehmen eine wertvolle Hilfe für echte Umstrukturierungsmaßnahmen und wäre befristet eine strukturellpolitisch sinnvolle Angelegenheit gewesen. So aber wurde es ständig verlängert und erweitert und wurde im Laufe der Jahre zunehmend von verschiedenen Unternehmensgruppen zur reinen Steuerersparnis mißbraucht, indem verschiedene Konzentrationsprozesse und Umwandlungen nur auf dem Papier, oft auch die gleichen Transaktionen wiederholt hintereinander, durchgeführt wurden, ohne daß echte Strukturbereinigungen dahinter gewesen wären³⁷. Die Einbringungs-Umwandlungs- und Verschmelzungstransaktionen von Mobil und Shell in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre sind ein eindrückliches Beispiel für die exzessive Ausnützung der Bestimmungen dieses Gesetzes ausschließlich im Dienste von Steuerersparnis und Steuervermeidung, wie es wohl kaum im Sinne des Gesetzgebers gewesen sein konnte. Trotz Verschleierungstaktik und – bis Ende 1980 – Nichtpublizierens von GmbH-Bilanzen ist es möglich, wenn auch etwas mühsam, aus den im Handelsregister einliegenden Unterlagen sowie eigenen Berechnungen die Höhe der RAG-Gewinne in den „fetten“ Jahren zwischen 1973 und 1980 zu rekonstruieren³⁸. Dabei ist nicht nur die absolute Höhe der Gewinne frappierend, sondern auch die Gewinnsteigerungen. Allein zwischen 1972 und 1974 hat sich allein der bilanzierte Gewinn verfünffacht, und zwar von 77 Mio. S auf über 380 Millionen Schilling im Jahre 1974³⁹. Im Jahr 1975 erreichte der ausgeschüttete Gewinn dieser oberösterreichischen Goldgrube eine Rekordhöhe von über 445 Millionen Schilling, was einer Dividende in Prozent des Stammkapitals von über 300 Prozent entspricht! (Siehe Tabelle 4.)

Die Gesellschafter der RAG waren nunmehr:

Investitions- und Verwaltungs GmbH mit einer Stammeinlage von 54,222 Mio. S (= 35,849 Prozent)

Industrie- und Handelsbeteiligungs GmbH mit einer Stammeinlage von 54,222 Mio. S (= 35,849 Prozent)

Österreichische Mineralölwerke GmbH mit einer Stammeinlage von 42,805.840 Mio. S (= 28,302 Prozent)

Doch dabei blieb es nicht lange, denn Mobil und vor allem Shell planten weitere Verwicklungen.

Zunächst zu Mobil:

Am 29. Juli 1977 wurde das kurze Leben der Investitions- und Verwaltungs GmbH – wir erinnern uns: sie war erst 1974 als AG gegründet und 1975 in eine GmbH umgewandelt worden – beendet, indem sie mit ihrer Muttergesellschaft Mobil Oil Austria verschmolzen wurde. Selbstverständlich wurden bei der Verschmelzung die Begünstigungen des Artikels I § 1 (1) des Strukturverbesserungsgesetzes in Anspruch genommen: Übertragung der aufzunehmenden Gesellschaft zu Buchwerten, Steuerfreiheit des Verschmelzungsgewinnes, Befreiung von Kapitalverkehrssteuern. Eine Kapitalerhöhung bei Mobil Oil Austria konnte nach den Bestimmungen des Aktiengesetzes unterblei-

Tabelle 4

Dividenden der Rohöl-Aufsuchungs GmbH¹⁾

Geschäftsjahr der RAG ²⁾	Beteiligungserträge des Folgejahres in Mio. S		Geschätzte RAG- Dividende	
	Mobil Oil Austria	Shell Austria	in Mio. S	in % des Stammkapitals
1973	59,889	59,888	160,17	110,5
1974	36,770	36,770	386,7 ³⁾	266,7
1975	147,17	145,0	445,66 ⁴⁾	307,4
1976	131,543	—	367,0 ⁵⁾	242,6
1977	102,947	—	287,2	189,9
1978	107,097	105,176	298,74	197,5
1979	282,441	102,450	564,88	659,4
1980	303,94	2,286	607,88	557,7
1981	—	—	666,78	611,7 ⁵⁾

¹⁾ geschätzt aus öffentlich zugänglichen Quellen wie die Bilanzen von Mobil und Shell sowie Handelsregisterakten

²⁾ Für die Jahre bis 1972, vgl. Tabelle 3

³⁾ Bilanz der Industrie- und Handelsbeteiligungs AG bzw. GmbH 1973 bzw. 1977

⁴⁾ Bilanz der Investitions- und Verwaltungs GmbH 1976

⁵⁾ Bilanz der RAG

ben, da sie Alleineigentümerin der aufgenommenen Gesellschaft war. Die Verschmelzungsbilanz der Investitions- und Verwaltungs GmbH (IVG) zum 31. Dezember 1976 zeigte im Anlagevermögen einen Bestand an Beteiligungen von 208,362 Mio. S, ein Stammkapital von 209,37 und einen Reingewinn von 172,068 Mio. S⁴⁰. Ein nettes Sümmchen, wenn man bedenkt, daß zum 31. Dezember 1974 noch ein Verlust von S 41.269 und ein Grundkapital von 1 Mio. S zu Buche standen⁴¹. Im Geschäftsbericht 1977 der Mobil Oil Austria findet dieser Reingewinn von 172 Mio. S als „außerordentlicher Beteiligungsertrag aus einer durch Verschmelzung aufgenommenen Tochtergesellschaft“ seinen Niederschlag und trug entscheidend zum Nettozugang des Reinvermögens von 262,6 Mio. S bei. Allein die Zuweisung zur freien Rücklage betrug in diesem Jahr 94,8 Mio. S⁴². Kein Wunder, daß in diesem Jahr eine Dividende von 70 Mio. und ein Bonus von 144,734 Mio. S ausgeschüttet wurden, was dem gesamten Gewinn des Geschäftsjahres 1977 und einer Ausschüttung von 61,4 Prozent des Grundkapitals entsprach⁴³. Diese Praxis, den gesamten Reingewinn des jeweiligen Geschäftsjahres auszuschütten, wurde von Mobil seit 1973 gepflogen, während bis dahin – mit Ausnahme der Geschäftsjahre 1968 und 1969 – der Gewinn im Unternehmen verblieb.

Zum Unterschied dazu war es bei Shell Austria seit 1959 üblich, jedes Jahr den Gewinn in voller Höhe und darüber auszuschütten – mit zwei Ausnahmen: 1960 und 1961, wo weniger ausgeschüttet wurde⁴⁴. Jeden-

falls war mit der Verschmelzung der Investitions- und Verwaltungs GmbH mit Mobil deren kurzes Intermezzo bei der RAG beendet, und Mobil Austria scheint von da ab wieder direkt als Gesellschafterin bei der RAG auf.

Nicht so bei Shell, wo im Jahr 1977 komplizierte Verschachtelungs-, Umwandlungs- und Verschmelzungsaktivitäten ihren Höhepunkt erreichen. Am 16. Juni 1977 wird das Stammkapital der 1974 gegründeten Temana Chemie Produkte GmbH von der alleinigen Gesellschafterin Industrie- und Handelsbeteiligungs GmbH (IHB GmbH) um 800.000 auf 1 Mio. S erhöht. Am 20. Juli 1977 wird der Firmenwortlaut in Temana Beteiligungs GmbH geändert und gleichzeitig die Umwandlung in eine Aktiengesellschaft: *Temana Beteiligungs AG* beschlossen (vgl. Schaubild und Chronologie). Der nunmehrige Betriebsgegenstand lautet „Verwaltung von Beteiligungen“⁴⁵. Damit hat Shell eine Holding geschaffen, die von nun an zur Drehscheibe für die verschiedenen beteiligungspolitischen Aktivitäten werden soll. Drei Monate, nachdem die Temana in eine AG umgewandelt worden war, brachte die alleinige Eigentümerin IHB GmbH ihre Geschäftsanteile an der RAG und an der ÖMW in die Temana ein. Überflüssig zu sagen, daß dabei die Begünstigungen des Strukturverbesserungsgesetzes in Anspruch genommen wurden. Offenkundig ist auch, daß die Temana zwecks Inanspruchnahme des § 150 Aktiengesetz (Möglichkeit, eine Beteiligung zu 100 Prozent als Sacheinlage einbringen zu können, s. o.) in eine AG umgewandelt wurde, zumal sie schon elf Tage nach erfolgter Einbringung in eine GmbH rückgewandelt wird.

Seit jenem Zeitpunkt ist – bis heute – Shell Austria die einzige Gesellschafterin der Temana, die das Stammkapital von 235,968 Mio. S hält; die Temana ist seit dem 17. Oktober 1977 statt der Industrie- und Handelsbeteiligungs GmbH Miteigentümerin an der RAG (siehe Schaubild). Zehn Tage nach der Einbringung der RAG-Anteile der Industrie- und Handelsbeteiligungs GmbH (in die Temana AG), am 27. Oktober 1977, wird die Industrie- und Handelsbeteiligungs GmbH mit ihrer alleinigen Gesellschafterin, der Shell Austria AG, verschmolzen – selbstverständlich ebenfalls unter Inanspruchnahme der Begünstigungen des Strukturverbesserungsgesetzes⁴⁶. Der Mohr hat seine Schuldigkeit getan.

Nun war es keineswegs ein Zufall, daß Shell Austria diese Transaktion ausgerechnet im Jahr 1977 durchführte, und ein Blick in den Shell-Geschäftsbericht 1977 bestätigt diese Vermutung. Durch ein erfolgloses Explorationsvorhaben der Shell Austria in Ägypten waren Verluste aufgelaufen, die durch den Gewinn aus dem Handelsgeschäft allein nicht kompensiert werden konnten. Da waren die während der zwei Jahre bei der Industrie- und Handelsbeteiligungs AG gehorteten RAG-Gewinne gerade recht, um gegen die Ägypten-Verluste aufgerechnet zu werden. Dadurch war es der Shell möglich, auch 1977 einen Reingewinn von 64 Mio. S auszuweisen und eine Dividende in derselben Höhe auszuschütten⁴⁷. Der Verschmelzungsgewinn und die Verluste aus dem Explorationsvorhaben in Ägypten werden lediglich als Saldo in den

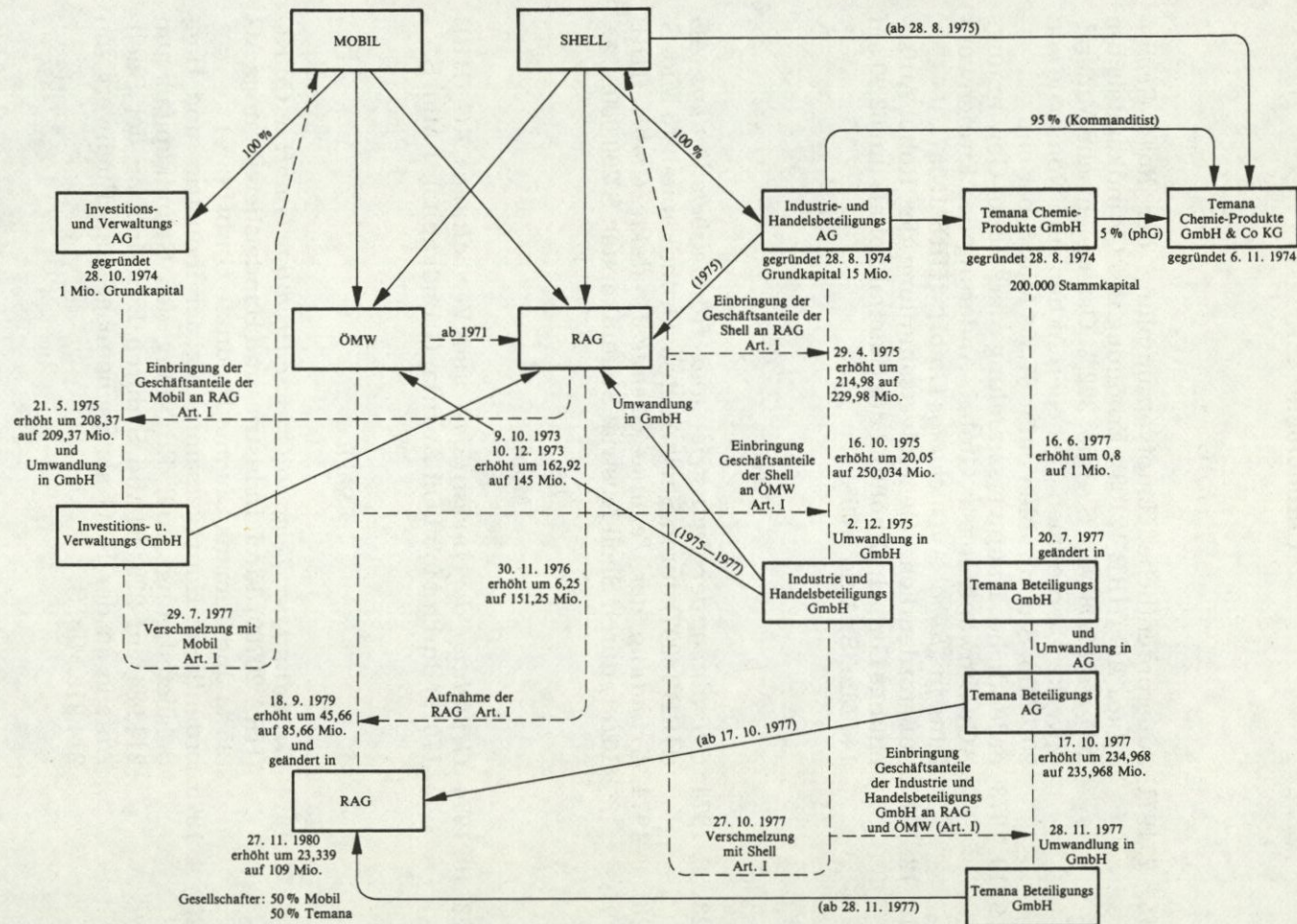
außerordentlichen Erträgen (!) ausgewiesen, eine Vorgangsweise, die offenkundig den aktienrechtlichen Publizierungsvorschriften widerspricht⁴⁸. Die tatsächliche Höhe des Verschmelzungsgewinnes wie der Ägypten-Verluste kann auf Grund dieser mehr als spärlichen Angaben im Geschäftsbericht der Shell überhaupt nicht ermittelt, auf Grund der Verschmelzungsbilanz der Industrie- und Handelsbeteiligungs AG nur geschätzt werden. Da der als außerordentlicher Ertrag gebuchte Saldo 79 Mio. S ausmacht, dürfte der Verschmelzungsgewinn rund 315 Mio. und die Verluste aus Ägypten rund 236 Mio. S betragen haben. In einem Artikel im „Börsenkurier“ vom 25. Februar 1982/Nr. 8 werden die Kosten, die für einen gescheiterten Explorationsversuch in Ägypten abgeschrieben werden mußten, mit 250 Mio. S beziffert⁴⁹.

Angesichts einer derart restriktiven Informationspolitik, durch die sich Shell seit jeher und bis heute auszeichnet, ist es ein gewisser Widerspruch, wenn im Geschäftsbericht – ab 1978 – der Satz steht: „Die Shell Austria identifiziert sich mit den von der OECD im Jahre 1976 herausgegebenen Leitsätzen für multinationale Unternehmen.“ Daß ein wichtiger Bestandteil dieser Leitsätze die Zurverfügungstellung möglichst weitgehender Informationen über die Geschäftstätigkeit multinationaler Konzerne ist, scheint den Konzernherren in Wien nicht bewußt zu sein.

1979 schließlich wird die RAG mit der ÖMW verschmolzen, indem die beiden Gesellschafter Mobil Oil Austria und Temana die RAG in die ÖMW als Sacheinlage einbringen. Als Gegenleistung erhalten sie Stammeinlagen bei der ÖMW im Wert von je 22,83 Mio. S mit Gewinnbeteiligung ab 1. Jänner 1979⁵⁰. Die ÖMW erhöht im Zuge dieser Verschmelzung ihr Kapital um 45,661 auf 85,661 Mio. S. Gleichzeitig wird der Firmenwortlaut der ÖMW in Rohöl-Aufsuchungs GmbH (RAG) geändert. Die ehemalige RAG (HRB 15557) wird am 2. Oktober 1979 im Handelsregister gelöscht. Es erübrigt sich wohl, zu erwähnen, daß dieser Verschmelzungsvorgang unter Anwendung der Begünstigungen des Artikels I des Strukturverbesserungsgesetzes vollzogen wird.

Damit ist das Umwandlungskarussell, das sich zwischen 1975 und 1979 oft sehr rasant gedreht hat, vorläufig zum Stillstand gekommen. Am 27. November 1980 wird bei einer außerordentlichen Generalversammlung der RAG das Stammkapital um 23,339 auf 108 Mio. S erhöht. Das Agio beträgt rund 1600 Prozent(!), die Einzahlungsverpflichtung 23,3 Mio. S für das Nominale und 373,4 Mio. S für das Agio. Die enorme Höhe des Agios läßt auf den infolge hoher Gewinne (besonders in den letzten Jahren) stark gestiegenen inneren Wert der RAG schließen.

Es wäre wohl wünschenswert, wenn die Muttergesellschaften – seit der Verschmelzung der RAG mit der ÖMW sind Mobil und Temana mit je 50 Prozent RAG-Eigentümerinnen – die in der RAG erwirtschafteten Gewinne nicht nur ausschütten, sondern auch in höherem Ausmaß als bisher in Österreich investieren würden und sie nicht nur zum Abdecken von Verlusten ausländischer Prospektionsunternehmungen verwenden würden.



Chronologie

RAG

15. 7. 1971 außerordentliche Hauptversammlung der *Rohöl-Gewinnungs AG* (HRB 12103): Erhöhung des Grundkapitals um 20,7 auf 82,08 Mio. S, Agio: 322%. Österreichische Mineralölwerke übernehmen die neuen Aktien zum Nominale von 20,7 Mio. S und zahlen dafür 67,354 Mio. S bar ein.
9. 10. 1973 ordentliche Hauptversammlung der *Rohöl-Gewinnungs AG*: Umwandlung in GmbH, Änderung des Firmenwortlauts in „*Rohöl-Aufsuchungs GmbH*“ (HRB 15557).
10. 12. 1973 außerordentliche Generalversammlung der *Rohöl-Aufsuchungs GmbH*: Erhöhung des Stammkapitals um 62,99 auf 145 Mio. S, Agio: 400%.

Shell

28. 8. 1974 *Gründung der Industrie- und Handelsbeteiligungs AG* (HRB 16907) durch Shell Austria; Grundkapital: 15 Mio. S.
28. 8. 1974 *Gründung der Temana Chemie Produkte GmbH* (HRB 16781) durch Shell Austria; Stammkapital: S 200.000.

Mobil

28. 10. 1974 *Gründung der Investitions- und Verwaltungs AG* (HRB 17019) durch Mobil Oil Austria; Grundkapital: 1 Mio. S.

Shell

6. 11. 1974 *Gründung der Temana Chemie Produkte GmbH & Co KG* (HRA 20700) durch Industrie- und Handelsbeteiligungs AG (95%) und Temana Chemie Produkte GmbH (5%).
29. 4. 1975 ordentliche Hauptversammlung der Industrie- und Handelsbeteiligungs AG: Erhöhung des Grundkapitals um 214,984 auf 229,984 Mio. S durch Einbringung der Shell-Anteile an der RAG als Sacheinlage zum Buchwert von 214,918 Mio. S.

Mobil

21. 5. 1975 ordentliche Hauptversammlung der Investitions- und Verwaltungs AG:

1. Erhöhung des Grundkapitals um 208,37 auf 209,57 Mio. S durch Einbringung der Geschäftsanteile der Mobil an der RAG als Sacheinlage zum Buchwert von 208,36 Mio. S.
2. Umwandlung in GmbH mit Wirkung vom 2. 1. 1975, neuer Firmenwortlaut: *Investitions- und Verwaltungs GmbH* (HRB 17760).

Shell

28. 8. 1975 Kommanditeinlage der Industrie- und Handelsbeteiligungs AG an *Temana Chemie Produkte & Co* wird an Shell Austria übertragen.
16. 10. 1975 außerordentliche Hauptversammlung der *Industrie- und Handelsbeteiligungs AG*: Erhöhung des Grundkapitals um weitere 20,05 auf 250,034 Mio. S durch Einbringung der Shell-Anteile an die Österreichischen Mineralölwerke als Sacheinlage zum Nennwert (= Buchwert) von 20,05 Mio. S per 30. 6. 1975. Industrie- und Handelsbeteiligungs AG übernimmt diesen Anteil. Der Abtretungspreis entspricht dem Buchwert.
2. 12. 1975 außerordentliche Hauptversammlung der *Industrie- und Handelsbeteiligungs AG*: Umwandlung in GmbH zum 30. 11. 1975.

RAG

30. 11. 1976 außerordentliche Generalversammlung der Rohöl-Aufsuchungs GmbH: Kapitalerhöhung um 6,25 auf 151,25 Mio. S, Agio: 700%. Österreichische Mineralölwerke übernimmt Erhöhung samt Agio (Einzahlungsverpflichtung: 50 Mio. S). Nunmehrige Gesellschafter: Investitions- und Verwaltungs GmbH 54,222
Industrie- und Handelsbeteiligungs GmbH 54,222
Österreichische Mineralölwerke GmbH 42,806

Shell

16. 6. 1977 Erhöhung des Stammkapitals der *Temana Chemie Produkte GmbH* um 0,8 auf 1 Mio. S.
20. 7. 1977 außerordentliche Generalversammlung der *Temana Chemie Produkte GmbH*:
 1. Firmenwortlaut geändert in *Temana Beteiligungs GmbH*.
 2. Umwandlung in AG: *Temana Beteiligungs AG* (HRB

21119). Nunmehriger Betriebsgegenstand: Verwaltung von Beteiligungen.

Temana Beteiligungs GmbH (bzw. AG) ist persönlich haftende Gesellschafterin bei Temana Chemie Produkte GmbH & Co KG.

Mobil

29. 7. 1977 Generalversammlung der Investitions- und Verwaltungs GmbH: Verschmelzung mit der alleinigen Gesellschafterin Mobil Oil Austria AG.

Shell

17. 10. 1977 Hauptversammlung der Temana Beteiligungs AG: Erhöhung des Grundkapitals um 234,968 auf 235,968 Mio. S durch Einbringung der Geschäftsanteile der Industrie- und Handelsbeteiligungs GmbH an der RAG zum Buchwert von 214,969 Mio. S und an der ÖMW zum Buchwert von 20,05 Mio. S als Sacheinlage zum 31. 7. 1977.
27. 10. 1977 Verschmelzung der Industrie- und Handelsbeteiligungs GmbH mit der alleinigen Gesellschafterin Shell Austria AG zum Stichtag 31. 7. 1977. Shell ist nunmehr alleinige Aktionärin der Temana Beteiligungs AG.
28. 11. 1977 außerordentliche Hauptversammlung der Temana Beteiligungs AG: Umwandlung in GmbH; neuer Firmenwortlaut: *Temana Beteiligungs GmbH* (HRB 21624). Alleinige Gesellschafterin: Shell Austria.
20. 11. 1978 außerordentliche Generalversammlung der Temana Beteiligungs GmbH: Betriebsgegenstand wird um „Handel“ erweitert.

ÖMW/RAG

18. 9. 1979 außerordentliche Generalversammlung der Österreichischen Mineralölwerke GmbH (HRB 3780):
1. Kapitalerhöhung um 45,661 auf 85,661 Mio. S. Aufnahme der Rohöl-Aufsuchungs GmbH (HRB 15557) per 1. 1. 1979. Die Gesellschafter Mobil und Temana erhalten als Gegenleistung für die Einbringung der RAG-Stammeinlagen der Österreichischen Mineralölwerke im Wert von je 22,83 Mio. S.
 2. Firmenwortlaut wird in *Rohöl-Aufsuchungs GmbH* (HRB 3780) geändert.
2. 10. 1979 Rohöl-Aufsuchungs GmbH (HRB 15557) wird im Handelsregister gelöscht.

29. 7. 1980 außerordentliche Generalversammlung der Temana Beteiligungs GmbH: Beschluß über Kapitalherabsetzung um 175,968 auf 60,0 Mio. S durch Rückzahlung an die einzige Gesellschafterin. Dieser Beschluß wurde allerdings bis jetzt nicht durchgeführt.

RAG

27. 11. 1980 außerordentliche Generalversammlung der Rohöl-Aufsuchungs GmbH: Erhöhung des Stammkapitals um 23,339 auf 109,0 Mio. S. Agio: 1.600%! Einzahlungsverpflichtung: 23,339 Mio. S für das Nominale und 373,424 Mio. S für das Agio. Gesellschafterliste per 12. 1. 1982:
54,5 Mio. S Mobil Oil Austria AG
54,5 Mio. S Temana Beteiligungs GmbH

Anmerkungen

- 1 Berichte und Informationen 491/1955, sowie Brunner, Das deutsche Eigentum, S. 173, 174. Das Bitumengesetz vom 31. August 1938 sah zweijährige „Kommissionsverträge“ für Besitzer von Freischürfrechten an Stelle der bis dahin üblichen Vergabe von Freischürfrechten vor. Da die RAG nicht in der Lage war, alle ihre Freischürfe binnen zwei Jahren zu bearbeiten, verlor sie 1940 einen Großteil ihres Besitzes, zumal bei der Wiedervergabe reichsdeutsche Firmen bevorzugt wurden.
- 2 Arbeiterzeitung vom 19. Mai 1955.
- 3 Renate Deutsch, Chance auf Veränderung, Geschichte der Verstaatlichung in Österreich II, In Sachen 7/1-2/79, S. 110, 111.
- 4 Ein Beschluß des österreichischen Ministerrats vom 12. September 1946 verfügte, daß sich das Verstaatlichungsgesetz bis zum Abschluß des Staatsvertrages nicht auf Eigentum der Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen beziehen sollte. Renate Deutsch, Chronologie eines Kampfes, Geschichte der Verstaatlichung in Österreich I, In Sachen 5/1-2/79, S. 31.
- 5 Erklärung der österreichischen Bundesregierung vom 21. September 1949, Verbalnoten vom 29. November 1949 und 31. Juli 1951, veröffentlicht in: Amtliche Wiener Zeitung vom 2. Dezember 1955. Vgl. auch Brunner, Das deutsche Eigentum, S. 174, 175.
- 6 Renate Deutsch, Chronologie eines Kampfes, Geschichte der Verstaatlichung I, In Sachen 5/1-2/78, S. 32. Vgl. auch Brunner, Das deutsche Eigentum, S. 54.
- 7 Brunner, Das deutsche Eigentum, S. 60.
- 8 Brunner, Das deutsche Eigentum, S. 120, 121.
- 9 Memorandum über die Ergebnisse der Besprechungen zwischen Mitgliedern der österreichischen Bundesregierung und den Botschaften Ihrer Königlichen Britannischen Majestät und der Vereinigten Staaten von Amerika vom 10. Mai 1955. Veröffentlicht in: Amtliche Wiener Zeitung vom 2. Dezember 1955.
- 10 ebenda
- 11 Die Presse vom 5. Dezember 1955
- 12 Memorandum über die Ergebnisse der Besprechungen zwischen Mitgliedern der österreichischen Bundesregierung und der Botschaft Frankreichs vom 10. Mai 1955. Veröffentlicht in: Amtliche Wiener Zeitung vom 2. Dezember 1955.

- 13 Gerald Stourzh, Kleine Geschichte des Staatsvertrages, S. 224, 225
- 14 Gewerkschaftliche Rundschau Nr. 133, Jänner 1958
- 15 Volkswirt 35/1955
- 16 West-Ost-Journal Nr. 2/1970
- 17 Börsen-Kurier vom 25. März 1982
- 18 Shell mit einer Beteiligung von 14,5 Prozent, Mobil (12,5 Prozent), BP (7,5 Prozent), ESSO (6,5 Prozent), Total und Agip je 4 Prozent
- 19 Alfred Schwinghammer, Alle Macht den Ölmultis, in Informationen über Multinationale Konzerne 2/81
- 20 U. S. Direct Investment Abroad in 1980 in: Survey of current Business 8/81
- 21 Die Presse vom 16. April 1961
- 22 Bilanzen der RAG 1959–1965, sowie Registerakt HRB 3919 des Handelsgerichtes Wien
- 23 Registerakt B 3780 des Handelsgerichtes Wien
- 24 ebenda
- 25 ebenda
- 26 Berechnungen von Wolfgang Hess auf Grund der Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen der RAG 1959 bis 1972
- 27 Berechnungen von Wolfgang Hess auf Grund der Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen von Mobil Oil Austria 1955 bis 1980
- 28 Zusätzlich wurden bei Shell in den Jahren 1968 bis 1973 289 Millionen Schilling gesetzliche und freie Rücklagen in Grundkapital mit Gratisaktienausgabe umgewandelt. Berechnungen von Wolfgang Hess auf Grund der Bilanzen sowie Gewinn- und Verlustrechnungen 1955 bis 1980 von Shell Austria
- 29 Die Beteiligung der Shell an der ÖMW wurde bis 1970 von Shell-London gehalten und ging dann erst auf Shell Austria über.
- 30 Agio oder Aufgeld ist die Differenz zwischen Nominale und Ausgabewert, das heißt zwischen nomineller und tatsächlicher Kapitalerhöhung: Der Ausgabekurs der neu ausgegebenen Aktien gibt Auskunft über den inneren Wert des Gesellschaftsvermögens und beträgt ein Vielfaches des Nominale (in diesem Fall: 422 Prozent)
- 31 Mit den 87 Millionen Schilling sollte der dringendste Investitionsbedarf, der für 1972 mit 145 Millionen Schilling angegeben wurde, gedeckt werden, Protokoll der außerordentlichen Hauptversammlung der Aktionäre der RAG v. 25. Oktober 1971, Registerakt HRB 12103
- 32 Geschäftsberichte 1973 von Mobil und Shell Austria
- 33 Registerakt B 15557 des Handelsgerichtes Wien
- 34 Protokoll der Hauptversammlung der Industrie- und Handelsbeteiligung AG vom 29. April 1975, Registerakt HRB 16907 des Handelsgerichtes Wien
- 35 Registerakt HRB 17019 des Handelsgerichtes Wien
- 36 Vgl. § 150 Aktiengesetz
- 37 Zur Ausnützung und Wirkungsweise des Strukturverbesserungsgesetzes vgl. Goldmann-Ederer-Haas: Das Strukturverbesserungsgesetz – unbegrenzte Möglichkeiten für Steuersparer; in: Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 3/79, S. 353 ff.
- 38 Bezüglich der Schätzungsmethode und detaillierter Hinweise siehe W. Goldmann, Mobil und Shell in Österreich (II) in: Informationen über multinationale Konzerne (IMK)
- 39 „Oberösterreichisches Tagblatt“ vom 31. Oktober 1975
- 40 Registerakt HRB 19604 des Handelsgerichtes Wien
- 41 Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung der Investitions- und Verwaltungs AG im Amtsblatt zur Wiener Zeitung vom 25. Juli 1975
- 42 Geschäftsbericht 1977 der Mobil Oil Austria AG
- 43 ebenda
- 44 Finanzcompaß 1955 bis 1980, Bilanzen 1957 bis 1980
- 45 Registerakt HRB 16781 des Handelsgerichtes Wien
- 46 Registerakt HRB 16907 des Handelsgerichtes Wien
- 47 Geschäftsbericht 1977 der Shell Austria AG
- 48 Vgl. Schiemer, Handkommentare zum österreichischen Band 21, Wien 1980, S. 490
- 49 „Börsenkurier“ vom 25. Februar 1982/Nr. 8
- 50 Registerakt HRB 15557 des Handelsgerichtes Wien

Verteilungswirkungen der Umweltpolitik

Eine Übersicht

Harald Glatz/Werner Meißner

Die Umweltökonomik hat sich anfangs vorrangig mit den allokativen Aspekten der Umweltpolitik befaßt. Diese einseitige Orientierung ist umso überraschender, als in einer Marktwirtschaft Allokation und Verteilung in einem Zug entschieden und vollzogen werden. Für jede umweltpolitische Maßnahme muß daher ihre verteilungspolitische Konsequenz bedacht werden. Die Frage nach der Eignung und der Auswahl der umweltpolitischen Instrumente stellt sich damit umfassender.

Das Aussparen von verteilungspolitischen Fragen ist auch deshalb erstaunlich, weil doch gerade für die Durchsetzungschancen einer Politik die Verteilungsfrage wichtig ist. Umweltpolitik wird dann langfristig zum Scheitern verurteilt sein, wenn bemerkbar ist, daß sie an den Bedürfnissen der weniger privilegierten Bevölkerungsschichten vorbeigeht, diese von einer Umweltpolitik nichts erwarten können, oder sogar belastet werden.

Die weitgehende Ausklammerung der verteilungspolitischen Konsequenzen ist vor allem auch deshalb interessant, weil gerade der Umweltbewegung nachgesagt wird, sie sei eine mittelständische Bewegung, die danach trachte, vorhandene Privilegien zu sichern. Auf die Frage der sozialen Struktur der Umweltschutzbewegung soll hier nicht näher eingegangen werden. Im folgenden werden nur die Verteilungseffekte von Umweltschäden und der umweltpolitischen Maßnahmen dargestellt. Faktische Betroffenheit muß sich jedoch nicht immer auch in politischer Artikulation niederschlagen. Politische Aktivität hängt oft mehr von Ausbildung, ökonomischer Potenz, Artikulations- bzw. Konfliktfähigkeit als von Betroffenheit ab.

Die Hinweise, daß die Umweltbewegung eine mittelständische ist, wofür es sicher einige Anzeichen gibt, dürften jedoch nicht dafür

herhalten, die Umweltpolitik zu disqualifizieren. Die faktische Betroffenheit von Umweltbelastung kann sich ganz anders darstellen.

Überblicksartig werden im folgenden die zu diesem Bereich vorliegenden Forschungsergebnisse zusammengefaßt werden. Ausgangspunkt ist die Bestimmung der Verteilungsposition und eine Systematik der Verteilungswirkungen. Anschließend werden Thesen zur Richtung der Verteilungswirkungen dargestellt: ihre theoretische Begründung und die empirische Evidenz.

1. Verteilungsposition und Systematik der Verteilungswirkungen

Die meisten Arbeiten fassen unter dem weiten Begriff „Verteilung“ hauptsächlich die personelle Einkommensverteilung. Damit scheiden Fragen der funktionalen, regionalen, sektoralen und der Verteilung zwischen den Generationen aus der Betrachtung aus. Obwohl keine ausgebaute Theorie der personellen Einkommensverteilung existiert (Jarre 1975, S. 13), interessieren gerade die Verteilungswirkungen auf verschiedene Einkommensgruppen im Hinblick auf Durchsetzung und Akzeptanz der Umweltpolitik (Zimmermann 1982, S. 30). Aspekte der „Verteilungsgerechtigkeit“ (equity) werden hier vernachlässigt (siehe dazu: Pearce 1982, S. 3 ff.; Zimmermann 1981, S. 498 ff.).

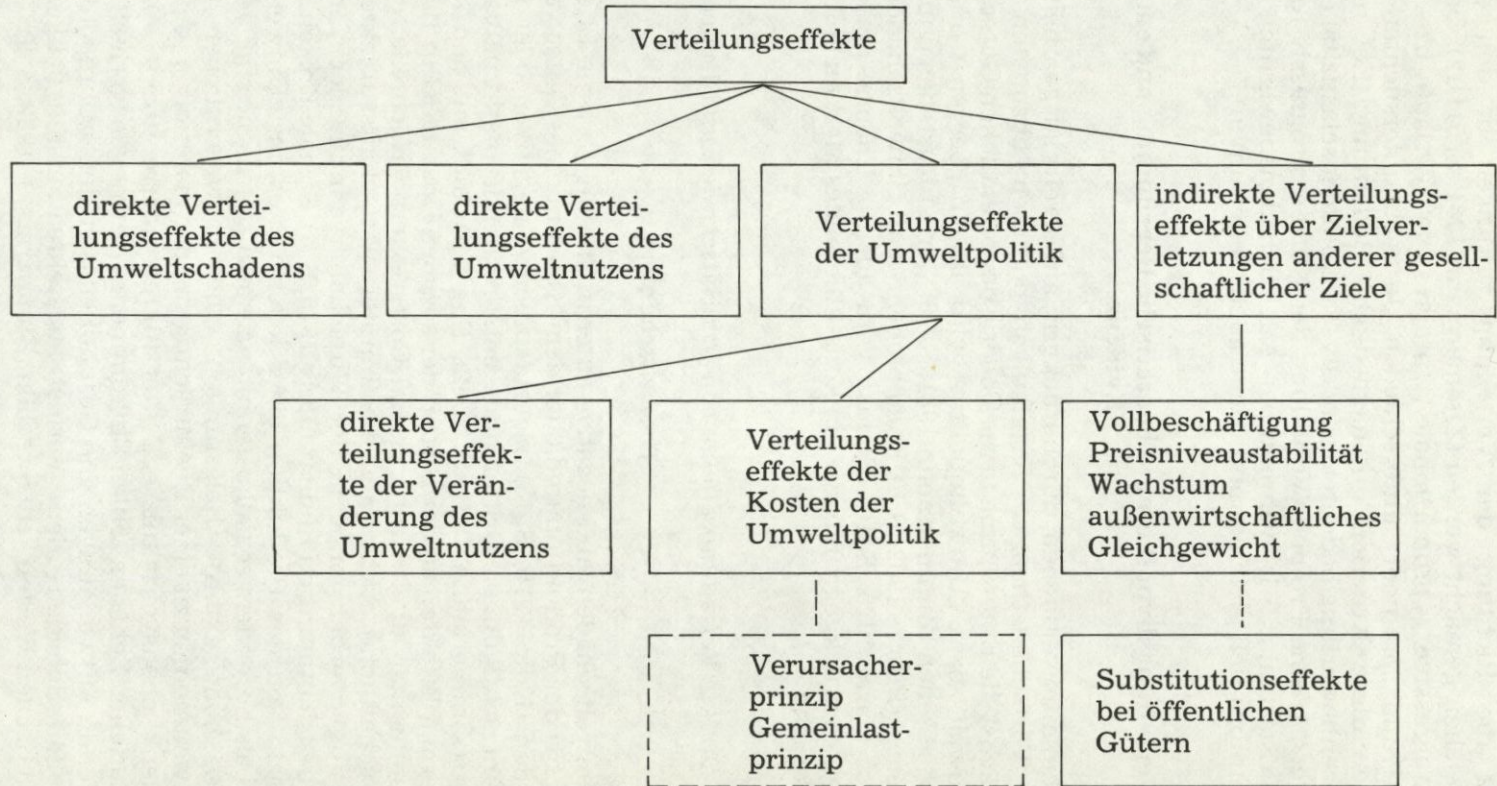
Ein Anknüpfen ausschließlich am monetären Einkommen als Maß für die Verteilungsposition wäre dann äußerst praktisch, wenn sämtliche Verteilungswirkungen in monetären Größen erfaßbar wären. Die Verteilungsposition der Einkommensgruppen könnte dann eindimensional bestimmt werden. Angesichts der Vielzahl und Komplexität der Verteilungseffekte, die regional, in langen Zeiträumen und über die verschiedenen Umweltmedien verfolgt und bewertet werden müßten, gelingt diese Reduktion auf Geldgrößen jedoch nicht.

Die Systematik der Verteilungswirkungen der Umweltpolitik ist in Schaubild 1 dargestellt. Folgende Bereiche werden unterschieden:

- Die Erfassung der Verteilung der *bestehenden Umweltschäden* und *Umweltnutzen*. Beide bilden den Ausgangspunkt für die Umweltpolitik, die Veränderungen der Umweltqualität bewirken will.
- Die direkt von der *Umweltpolitik* ausgehenden Verteilungseffekte. Hier müssen die Verteilung des *Nutzens* einer Umweltverbesserung und die Verteilung der *Kosten bzw. Finanzierungslasten* umweltpolitischer Eingriffe unterschieden werden.
- Letztlich die Verteilungseffekte der Umweltpolitik, soweit diese makroökonomisch negativ auf gesamtwirtschaftliche Ziele wirkt (*Zielverluste*) und dadurch bestimmte Einkommen besonders belastet¹.

Die Ableitung eines Gesamteffektes als Saldo aus den einzelnen Verteilungseffekten gelingt nicht. Dafür fehlt die durchgängige Bewertung in einer Maßeinheit der zu erstellenden Umweltschaden-Nutzen-Bilanz, der (Netto-) Budgetinzidenz der Umweltpolitik² und der Verteilungseffekte aus Zielverlusten. Es können lediglich Tendenzaussagen

**Verteilungseffekte im Bereich von public bads, public goods
und Umweltpolitik**



über die Richtung der Verteilungswirkungen in den einzelnen Bereichen gemacht werden (Zimmermann 1981, S. 511/12). Dabei wird in „regressive“, „proportionale“, „progressive“ Verläufe bzw. in „pro-rich“ und „pro-poor“ unterschieden. Je nach untersuchtem Bereich haben diese Kriterien unterschiedliche Bedeutung: Bei monetärer Nutzenbewertung bedeutet regressiv (Einkommenselastizität der Nachfrage < 1) eine Pro-poor-Verteilung der Nutzen, progressiv meint pro-rich (Elastizität > 1), während bei realer Schadensbewertung regressiv einem pro-rich gleichkommt (siehe auch weiter unten).

2. Verteilungshypothesen: Theoretische Begründung und empirische Evidenz

Man muß versuchen, durch Rückgriff auf bereits ausgearbeitete Teile der Wirtschaftstheorie Verteilungshypothesen abzuleiten. Da ist zunächst die Einordnung in die Theorie der öffentlichen Güter: Das Gut „Umwelt“ bzw. „Umweltqualität“ wird als ein „begrenzt öffentliches Gut“ gesehen (Zimmermann 1981, S. 76), „or, at least, has public goods aspects“ (Pearce 1982, S. 8). Entsprechend sind Umweltschäden „public bads“ (Jarre 1975, S. 10). Ebenso wird auf die Theorie der externen Effekte zurückgegriffen, die ein konstituierendes Merkmal öffentlicher Güter sind.

2.1 Direkte Verteilungseffekte von Umweltschäden und Umweltnutzen

Umweltschäden

Umweltschäden sind negative externe Effekte. Externe Effekte können bei der Produktion und/oder dem Konsum eines Gutes verursacht werden (Külp 1976, S. 13), sie entsprechen negativen oder positiven Beeinträchtigungen Dritter ohne entsprechende marktmäßige Abgeltung (Zimmermann 1981, S. 41/42). Eng verwandt mit den negativen externen Effekten ist der Begriff der sozialen Kosten (Külp 1976, S. 13), versteht man doch „unter Social Costs externe Nachteile, die durch wirtschaftliche Aktivitäten bestimmter Wirtschaftssubjekte Dritten zugefügt werden, ohne in der Wirtschaftsrechnung der Verursacher Berücksichtigung zu finden“ (Jarre 1975, S. 4). Soziale Kosten gehen im Prinzip von der Produktion eines jeden Gutes aus; Umweltschäden sind als besonders sozialkostenintensiv anzusehen. Sie sind vergleichsweise hohe externe Belastungen, „die im wesentlichen über die Umweltmedien zu einer Beeinträchtigung der materiellen und immateriellen Lebensverhältnisse Dritter führen“ (Jarre 1975, S. 4). Zu den materiellen Schäden zählen Einkommens-, Vermögensverluste, erhöhte laufende Aufwendungen und Gesundheitsschäden, während die immateriellen Schäden „dem Verlust an Rekreationsmöglichkeiten und ästhetischen Werten“ entsprechen (Zimmermann 1982, S. 9).

Neben ihrer Verursachung durch Unternehmen und/oder Haushalte und ihrer Erfassung bei den Trägern, die zur Erfassung der Belastungen der jeweiligen Einkommensgruppen notwendig ist, muß das Konzept der sozialen Kosten für den Bereich der Umweltschäden nochmals erweitert werden: Umweltschäden fallen im Wohn-, Arbeits- und Freizeitbereich an (Jarre 1975, S. 5 ff.). Der Arbeitsbereich findet Berücksichtigung, da nicht erwartet werden kann, daß die auftretenden Belastungen bereits über den Lohn abgegolten werden. Die Freizeit interessiert aufgrund der Möglichkeit, durch räumliches Ausweichen temporär den Belastungen im Wohnbereich auszuweichen. Die letzte Erweiterung verdeutlicht den engen lokalen und regionalen Bezug (begrenzte public bads) der Umweltschädigungen. Schon deswegen sind die meisten empirischen Studien Partialanalysen, die sich zudem nur auf eine der Umweltmedien erstrecken.

Bei der Bewertung der Umweltschäden widerstreiten monetäre und reale Ansätze, wobei die Wahl der Bewertungsbasis die Verteilungshypothese beträchtlich vorformen kann (vgl. im folgenden Jarre 1975, S. 22 ff.). Die monetäre Bewertung setzt bei den Preiseffekten und Einkommensverlusten, die aus Umweltschädigungen resultieren, an. Für materielle Schäden mag dieses Vorgehen relativ praktikabel sein, z. B. bei Einkommensverlusten aus Ernteaufschlägen oder niedrigeren Mieten für lärmbelästigte Wohnungen. Doch schon hier kann die Schadensursache nicht hinreichend isoliert und eindeutig zugerechnet werden, zumal verlässliche Schadensfunktionen fehlen. Gesundheitsschäden sind ihrerseits nicht monokausal, z. B. auf bestimmte Schadstoffhäufungen in Luft und Wasser, zurückzuführen und z. B. in verminderter Erwerbstätigkeit monetär quantifizierbar. In gleicher Weise sind die immateriellen Schäden als strikt subjektive Größen nicht einfach in Geldeinheiten auszudrücken. Als Ausweg wird versucht, über Indikatoren der Zahlungsbereitschaft („willingness to pay“) oder der Höhe der geforderten Entschädigungen („compensation principle“) die Nutzeneinschätzungen bzw. -beeinträchtigungen der Individuen offenzulegen. Durch Befragungen nach dem Anteil des Einkommens, den ein Haushalt für die Beseitigung der Umweltschäden aufbringen würde, oder der Entschädigung, die er für die Erduldung der Schäden verlangen würde, werden monetäre (Stellvertreter-)Größen gefunden.

Die methodische Kritik der monetären Indikatoren betrifft zum einen, daß die „willingness to pay“ der Einkommensgruppen durch ihre relative Verteilungsposition vorherbestimmt wird, diese sich quasi in die zu ermittelnde Umweltschadensverteilung fortpflanzt. Zum anderen ist die individuelle Schadensbewertung aufgrund selektiver Wahrnehmung und Gewöhnung ihrerseits verzerrt, so daß die Beseitigung von Umweltschäden als meritorisches Bedürfnis einzuordnen ist (Jarre 1975, S. 42). „Umweltschäden sind . . . als so bedeutend anzusehen, daß für ihre Beseitigung über das hinaus Sorge getragen werden sollte, was der Markt zur Verfügung stellt und was Individuen zu zahlen bereit sind. Die damit akzeptierte Einschränkung der Konsumenten-souveränität im Umweltbereich bedeutet im Hinblick auf das Problem der

monetären Schadensermittlung, daß eine Bewertung von Umweltschäden ausschließlich auf der Basis der individuellen Zahlungsbereitschaft abzulehnen ist“ (ebenda).

Stattdessen müssen reale Indikatoren herangezogen werden, um eine mehrdimensionale Schau zu ermöglichen. Ihre Problematik liegt darin, daß die erfaßte Schadensverteilung letztlich von der Leistungsfähigkeit naturwissenschaftlicher Meßverfahren und Forschung abhängt (Jarre 1975, S. 49).

Empirische Hinweise

Betrachtungen über die Verteilung von Umweltqualität beschränken sich nicht auf unser Jahrhundert. Augenfällig waren bestimmte Verteilungsmuster schon in den Städten der frühen Industrialisierung. Nachzulesen ist dies in vielen zeitgenössischen Beschreibungen, am prominentesten durch Engels in seiner Studie über „Die Lage der arbeitenden Klasse in England“. Selbst heute noch ist – auch ohne anspruchsvolle empirische Studien – in den europäischen Hauptstädten ein Westend-Eastend-Gefälle bemerkbar. Im Westen – wo meist die Oberschicht wohnt – ist die Ausstattung mit Grünflächen gut, auch die Qualität der Luft ist – aufgrund der vorherrschenden Windrichtung (Westwind) – besser als im Osten der Städte.

Freilich hat die Zunahme der großräumigen Luftverschmutzung eine zunehmende Betroffenheit auch der „besseren Viertel“ zur Folge. Eine Tatsache, die nicht zuletzt für das Entstehen einer Umweltbewegung verantwortlich gemacht wurde. „Erst seitdem auch die Wohnviertel und die Lebensverhältnisse der Bourgeoisie den Umweltbelastungen ausgesetzt sind, die der Industrialisierungsprozeß nach sich zieht, hat die ökologische Bewegung eingesetzt“ (Enzensberger 1973, S. 9).

Die Darstellung der unterschiedlichen Beeinträchtigung durch Umweltbelastung für unterschiedliche soziale Gruppierungen wird meist durch eine Erfassung der regional unterschiedlichen Umweltqualität (Immissionssituation) in Kombination mit der regionalen Verteilung der sozialen Schichten versucht. Der Großteil der Studien, welche die regionale Verteilung der Umweltbeeinträchtigung untersucht, bezieht sich auf die Umweltmedien Luft und Lärm.

Bei der Definition von Umweltschäden werden meist allerdings nur einige wenige Schadstoffe als Indikatoren herangezogen. Dies hat seine Ursache darin, daß für viele Schadstoffe kaum Daten vorhanden sind. Man geht aber von der Annahme aus, daß die gemessenen Schadstoffe auch Leitindikatoren der Umweltbelastung seien. Dieses Konzept wird in letzter Zeit immer skeptischer beurteilt, da es nicht nur auf die Menge, sondern auch auf die besonderen toxischen Qualitäten eines Schadstoffes ankommt.

In einer der ersten Studien der spezifischen Verteilung der Luftqualität in den USA, untersucht Freeman (1973) drei Städte in den USA (Kansas City, St. Louis, Washington). Er kommt zum Ergebnis, daß die

Beziehung zwischen Einkommenshöhe und Luftqualität deutlich invers ist. Dies ist aufgrund der demographischen Struktur der US-Städte zu erklären. In den Zentren, in denen die Luftqualität schlecht ist, wohnen üblicherweise ärmere Bevölkerungsschichten. Umgekehrt wohnen in den Vororten, wo die Luftqualität wiederum besser ist, auch besser verdienende Bevölkerungsschichten. Die Aussagen sind jedoch auf die europäische Situation nur bedingt übertragbar. In Europa ist die soziale Segregation nicht so eindeutig wie in den USA.

In einer weiteren Untersuchung der Verteilung der Umweltqualität in US-Städten stellt Berry (1977) für Chicago fest, daß gerade die mittleren Einkommensschichten von der Belastung durch Staub besonders betroffen sind. Dies würde den Ergebnissen von Freeman widersprechen. Für andere Städte konnte die Hypothese jedoch wiederum bestätigt werden. In allen Städten leben gerade die Ärmsten in denjenigen Gebieten, die von Schadstoffen am stärksten betroffen sind. Das gleiche gilt auch für Lärmimmissionen. Die Belastung durch Quecksilber und Arsen ist jedoch für mittlere Einkommensschichten am größten. Besserverdienende sind hingegen wiederum stärker der Belastung durch atmosphärischen Zink ausgesetzt. Blei belastet die niedrigeren Einkommensschichten am stärksten, vor allem die Farbigen.

Die zitierten Studien von Freeman und Berry, die zu dem Ergebnis kommen, daß von Umweltbelastungen vor allem untere Schichten am stärksten negativ betroffen sind, gehen jedoch lediglich von der Situation in den Agglomerationen aus.

Betrachtet man auch die ländlichen Gebiete, so stellt sich das Ergebnis anders dar. Aufgrund der Tatsachen, daß die Durchschnittseinkommen in den ländlichen Regionen niedriger als in den Städten sind, die Umweltqualität hingegen dort besser ist, ergibt sich, daß die ärmeren Schichten nicht eindeutig die benachteiligten sein müssen.

Untersuchung der Belastung durch Kfz-spezifische Schadstoffe in den USA (Harrison 1975) konnten dies bestätigen. Die Belastungen sind insgesamt erstaunlich gleichmäßig verteilt, das Ergebnis zweier sich überlagernder Trends. In den Agglomerationen sind es die ärmsten, die am stärksten belastet werden, am flachen Land (niedrigen Einkommen) ist die Luftqualität am besten. Erst wenn man die Städte isoliert betrachtet ansieht, kann man dann zu dem Ergebnis kommen, daß auch die ärmeren Schichten von den Automobilschadstoffen stärker belastet werden als die reicheren Schichten.

Für die Bundesrepublik Deutschland hat Jarre (1975) die Verteilung der Umweltbelastung auf soziale Schichten im Ruhrgebiet untersucht. Er geht dabei von der Annahme aus, sich daß die räumliche Trennung der Wohnorte einzelner Einkommens- und sozialer Schichten, wie sie in den USA vorliegt, für Europa in dem Maße nicht feststellen läßt. Immerhin existiert aber doch eine unterschiedliche räumliche Verteilung der Wohnstätten der verschiedenen/sozialen Schichten. Jarre untersucht die Hypothese, „ob sich derartige Schichten typische Wohnbezirke hinsichtlich der am Wohnort wirksamen Schadstoffkonzentrationen unterscheiden“ (S. 60). Für das Ruhrgebiet kommt die Studie zu

dem Ergebnis, daß besonders stark belastete Regionen durchwegs durch einen überdurchschnittlichen bis stark überdurchschnittlichen Arbeiteranteil gekennzeichnet sind. Hingegen sind Wohnbezirke, die hinsichtlich der Luftqualität begünstigt sind, stark überdurchschnittlich von Angestellten und Selbständigen bewohnt. Diejenigen Bevölkerungsschichten, die in Gebieten mit stärkster Umweltbelastung wohnen, können diese Benachteiligung durch entsprechende Freizeitaktivitäten (Ausflug ins Grüne) nur unzureichend kompensieren. Dazu kommt noch, daß die Arbeiter natürlich auch an ihrem Arbeitsplatz meist Umweltbelastungen ausgesetzt sind. Die Arbeitsplatzsituation von Angestellten bzw. von Selbständigen ist hinsichtlich der Umweltbelastung weitaus günstiger zu beurteilen.

Insgesamt kann die These einer regressiven Verteilung der Umweltbeeinträchtigungen zu Lasten der niedrigen Einkommensgruppen auf der Basis realer Indikatoren belegt werden.

Die Plausibilität dieser These liegt darin, daß aus dem niedrigen Einkommen erst andere (Grund-)Bedarfe gedeckt werden müssen, kein Geld für kostspielige Ausweichmaßnahmen (Umzug) vorhanden ist, wie auch diesen Gruppen – so wird in der Literatur behauptet – die Wahrnehmung des komplexen Sachverhalts „Umweltschaden“ nicht so gut gelingt. Empirisch ist also auch ein generell regressives Verteilungsmuster zu konstatieren: Die besondere Belastung niedriger Einkommensschichten durch schlechte Umweltqualität ist erwiesen – die Verteilungswirkungen sind ohne Zweifel regressiv (Zimmermann 1981, S. 315/16). Das gleiche Verteilungsmuster der realen Schadverteilung bestätigt Pearce (Pearce 1982, S. 15).

Umweltnutzen

Umweltnutzen erwachsen entweder aus der Umwelt als direktem Konsumgut oder als intermediärem Gut in Produktionsprozessen (Zimmermann 1982, S. 501).

Die empirisch ausgerichteten Studien behandeln die Verteilung des Umweltnutzens als inversen Fall der Umweltschäden. Der Umweltnutzen wird aus der (fiktiven) Verminderung der Umweltschäden abgeleitet. Die Hypothesen der Verteilung der Umweltschäden treffen aber nur dann analog auf Umweltnutzen zu, wenn Schäden und ihre Verminderung mit gleichem Maß gemessen werden.

Die meisten Studien stützen sich auf den „willingness to pay“-Ansatz³. Die monetäre Erfassung wird vorgenommen im Hinblick auf die (marktwirtschaftliche) Maxime der individuellen Nutzeneinschätzung (Jarre 1975, S. 41). Für die Verteilungsbetrachtung besonders relevant ist der Gedanke, daß „the poor simply do not value the benefits of a cleaner environment in the same way as the rich“ (Pearce 1982, S. 19). Bei Verwendung realer Indikatoren für Schäden (physical burden) und monetärer Indikatoren für Nutzen (gross benefits) können beide Werte voneinander abweichen.

Gianessi et al. (1979) bzw. Peskin (1978) kommen zum Ergebnis, daß für die USA der Umweltnutzen bei steigenden Einkommen sinkt (Auswirkungen des Clean Air Act 1970). Man beschränkt sich jedoch auf Staub und Schwefeldioxid. Für andere Schadstoffe ergibt sich möglicherweise eine andere Verteilung. Die Verteilung der Nutzen von Emissionsreduktionen bei Automobilen ist nach Harrison und Rubinfeld (1978) für Boston regressiv und zwar sowohl absolut als auch in Relation zum Einkommen.

Aus den Ergebnissen einer sehr allgemeinen Befragung („Würden Sie eine Zunahme der Haushaltsausgaben von x Dollar im Jahr für eine saubere Umwelt akzeptieren?“) zieht Dorfman (1977) den Schluß, daß saubere Umwelt ein höheres Gut sei. Höhere Einkommensschichten sind bereit, mehr dafür zu bezahlen als niedrigere Einkommensschichten.

Insgesamt findet Pearce in der Literatur zwar streuende Ergebnisse, die sich jedoch um ein „pro-poor“ der Verteilung von „gross benefits“ verdichten (Gianessi et al., Harrison, Rubinfeld – vgl. Pearce 1982, S. 22). Zumindest sieht er auf keinen Fall die Version eines eindeutigen „pro-rich“ bestätigt. Zimmermanns Auswertung der Literatur führt bei gleicher Feststellung weit streuender Ergebnisse zum Resultat einer leichten „Tendenz zur Annahme progressiver Verteilungsmuster des Umweltnutzens...“ (Zimmermann 1981, S. 367)⁴. Mithin legen höhere Einkommensgruppen tendenziell dem Gut Umweltqualität einen höheren Wert bei (Einkommenselastizität der Nachfrage > 1).

Über die Gültigkeit eines der Ergebnisse kann hier nicht entschieden werden. Hingewiesen werden muß in diesem Zusammenhang auf die oben geäußerte Kritik am „willingness to pay“.

2.2 Verteilungseffekte der Umweltpolitik

2.2.1 Direkte Effekte der Veränderung des Umweltnutzens

Die bisherigen Ausführungen befaßten sich mit der Bestandsaufnahme. Zur Abschätzung der Verteilungswirkungen der Umweltpolitik wird eine Dynamisierung der Analyse notwendig. Umweltpolitische Eingriffe stellen nicht nur Umweltschäden ab, sondern lösen vor allem auch Sekundäreffekte (Preiseffekte, Andersbewertungen) aus, die zu weiteren, für die Umweltpolitik nicht immer kontrollierbaren Anpassungsreaktionen der Individuen führen. Dadurch können sich Abweichungen zwischen der eigentlichen Zielgruppe einer Maßnahme und deren Nutznießern ergeben.

Ein häufig vermutetes Anpassungsmuster geht von einer verbesserten Umwelt – sei es durch Maßnahmen im Rahmen des Verursacher- oder Gemeinlastprinzips – in relativ stark verschmutzten Regionen aus, die vorrangig von Leuten mit niedrigem Einkommen bewohnt werden. Die bessere Umwelt kann sich dann entweder in höheren Mieten oder höheren Bodenpreisen niederschlagen. Ist der Boden und Wohnraum

überwiegend im Besitz der außerhalb wohnenden höheren Einkommensgruppen, profitieren im wesentlichen diese von der Umweltpolitik. Denkbar ist weiterhin ein pro-rich-Verdrängungsprozeß der „Armen“ in schmutzigere Regionen aufgrund der gestiegenen Miet- und Bodenpreise und ein Zuzug besser Verdienender. Damit verkehrt sich eine vielleicht vorhandene verteilungsbezogene Absicht der Umweltpolitik in ihr Gegenteil.

Ein empirischer Nachweis der Anpassungsprozesse fehlt. Als wesentliche Schwierigkeit für einen solchen Nachweis sind die langen Zeiträume, in denen sich die Anpassung vollzieht, anzusehen. Zudem handelt es sich hierbei um einen Forschungsbereich, der erst wenig bearbeitet wurde (Zimmermann 1981, S. 382/3).

2.2.2 Verteilungseffekte der Kosten der Umweltpolitik

Umweltpolitische Maßnahmen müssen finanziert werden. Man kann nicht davon ausgehen, daß die Finanzierungslasten gleichverteilt sein werden. Zweckmäßig ist es, in diesem Bereich zunächst den Maßnahmenkatalog nach Verursacher- und Gemeinlastprinzip zu unterscheiden. Das Verursacherprinzip wird allgemein als die allokatationseffizientere Lösung angesehen. Es dient der Internalisierung der sozialen Kosten durch den Verursacher (Produzenten)⁵. Jedoch ist weiter im Sinne der Konsumentensoeveränität eine Überwälzung der sozialen Kosten in den Preis und mithin – zur Umlenkung der Nachfrage – auf den Konsumenten intendiert. Geht man davon aus, daß umweltintensiv produzierte Güter (nach Külp z. B. Industrieprodukte im Gegensatz zu handwerklichen Produkten und Dienstleistungen; Külp 1976, S. 14) eine geringe Einkommenselastizität der Nachfrage aufweisen, dann wirkt das Verursacherprinzip analog einer Verbrauchssteuer, die regressiv die Einkommen erfaßt (Zimmermann 1982, S. 13).

Ist das Verursacherprinzip nicht anwendbar (Problematik der Identifizierung, Bewertung und Zurechenbarkeit der Umweltbelastung), bleibt die Finanzierung der Umweltpolitik nach dem Gemeinlastprinzip. Dann entsprechen ihre Verteilungswirkungen der Inzidenz des allgemeinen Steuersystems, da ihre Ausgaben wie jede andere staatliche Ausgabe durch Steuern finanziert werden. Damit ist die Verteilungskonsequenz dieser Art der Umweltpolitik stark national bezogen, d. h. an das jeweils konkret existierende Steuersystem gebunden.

Die vorgenommene Zweiteilung genügt lediglich einer ersten Orientierung. Verursacher- und Gemeinlastprinzip müssen weiter analysiert werden. Für das Verursacherprinzip ist eine Analyse der einzelnen Instrumente vorzunehmen wie Verbrauchssteuern, d. h. leicht regressiv. Hingegen sind für Verhandlungslösungen (Ausdehnung von Eigentumsrechten und Eigentumstiteln, Umweltlizenzen) keine eindeutigen Aussagen möglich, da hier die gewählte Anfangsverteilung maßgeblich ist. Prozeßpolitische Internalisierung in Form von Umweltverbrauchs- und Umweltschutzsteuern wirken deutlich regressiv, in gleicher Weise

wirken Subventionen – immer unter der Annahme einer geringen Einkommenselastizität der Nachfrage nach umweltkostenintensiven Gütern. Administrative Internalisierungen per Auflagen, Ge- und Verbote haben als „planwirtschaftliche Lösungen . . . , da Allokation und Distribution losgelöst voneinander behandelt werden können, theoretisch die besten verteilungspolitischen Implikationen“ (Zimmermann 1982, S. 19).

Der Verteilungseffekt des Gemeinlastprinzips hängt im föderativen Staat von den Einnahmequellen der Gebietskörperschaften und dem Finanzierungsausgleich zwischen den föderalen Ebenen ab. Umweltschutzmaßnahmen werden großteils von Ländern und Gemeinden durchgeführt, deren Haupteinnahmequellen überwiegend regressive Steuern sind. Finanzzuweisungen des Bundes, dessen Haupteinnahmequelle die progressive Einkommenssteuer ist, können den regressiven Effekt abmildern. Mithin kann wohl insgesamt die These einer bedeutend schwächeren Regressivität als bei der Finanzierung über das Verursacherprinzip als plausibel gelten.

2.2.3 Empirische Evidenz

Dorfman und Snow (1975) kommen in einer Untersuchung über die Verteilungswirkungen der Kosten der US-Umweltpolitik zu dem Ergebnis, daß die Verteilung der Umweltkosten regressiv ist, regressiver als eine Umsatzsteuer. Vor allem die Verteilungswirkungen von Umweltschutzprogrammen, die den Automobilverkehr betreffen, sind besonders regressiv. Dieses Ergebnis wird von Harrison (1975) und Freeman (1977) bestätigt. Nur eine Verlagerung der Kosten auf den Staat könnte ihrer Meinung nach die Regressivität signifikant mindern. Auch sind die trade offs zwischen Allokations- und Verteilungswirkungen ziemlich starr. Eine verstärkte Progressivität hätte zur Reduktion der Allokationseffizienz zur Folge.

Im Bereich der Wasserverschmutzung kommen Giancesse et al. (1979) zum Ergebnis, daß Familien mit niedrigerem Einkommen stärker belastet sind als Familien mit höherem Einkommen.

Allerdings ist die Hypothese, daß Umweltschutzkosten – ähnlich wie indirekte Steuern – regressiv wirken, nicht für alle Fälle eindeutig belegbar. So konnte beispielsweise bei der Reduktion des Bleigehaltes im Benzin in der BRD festgestellt werden, daß „zumindest eine proportionale, kaum aber eine regressive Belastung realitätsnah ist“. (Zimmermann 1979, S. 230.)

Dies ist eine Folge der spezifischen Strukturen der Einkommenselastizität der Nachfrage. Aufgrund der relativ unelastischen Nachfrage bei anderen Gütern könnte allerdings bei diesen regressive Effekte eher gegeben sein. Die These der Regressivität konnte auch für die BRD (Brandt 1977) für Produkte der chemischen Industrie nicht belegt werden. Die chemische Industrie wurde deshalb ausgewählt, weil sie derjenige Industriezweig ist, der von den Umweltkosten am stärksten

belastet ist. Untersucht wurden diejenigen Produkte der chemischen Industrie, die direkt Eingang in den Warenkorb der Haushalte finden. Es zeigt sich, daß die Ausgaben der Haushalte für diese Warengruppen relativ mit steigendem Einkommen zunehmen. Brandt kommt also zu dem Ergebnis, daß die Preissteigerungen nicht regressiv wirken. Für die von ihm untersuchten Projekte der chemischen Industrie konnte sogar eine progressive Tendenz festgestellt werden.

Insgesamt sieht Zimmermann, im wesentlichen auf Studien für die USA gestützt, „die Verteilungseffekte der Kosten der Umweltpolitik ... als regressiv bis höchst regressiv ausfallen“ (Zimmermann 1981, S. 426). Am deutlichsten regressiv fällt die Gebührenlösung aus, spürbare Milderungen treten bei auf die Gemeinschaft umgelegten Kosten mit einem höheren Beitrag der bundesstaatlichen Ebene auf.

Die von Pearce ausgewertete US-Literatur zu den Kosten der Umweltpolitik zeigt ein deutliches pro-rich an (Pearce 1982, S. 27). Bei pro-poorness der gross-benefits (siehe oben) führt dies zu einer pro-richness der net benefits (= gross benefits – Kosten der Umweltpolitik) von US-Umweltschutzprogrammen. „However, that pro-richness derives from the incidence of control costs rather than from gross benefits and it is thus crucial to observe that *the manner in which environmental programmes are financed* appears more likely to determine the social incidence of net benefits than the gross benefits aspects“ (Pearce 1982, S. 32). Pearce unterscheidet nicht weiter in Verursacher- und Gemeinlastprinzip.

2.3 Indirekte Verteilungseffekte über Zielverletzungen anderer gesellschaftlicher Ziele

Insgesamt liegen über die indirekten Verteilungseffekte über Zielverletzungen anderer gesellschaftlicher Ziele (Preisniveaustabilität, Vollbeschäftigung usw.) nur wenige Studien vor, die sich explizit mit diesen Überlegungen befassen. Umfassender wird dieser Bereich nur bei Zimmermann abgehandelt.

Die Preisniveaustabilität wird einhellig als durch die Umweltpolitik gefährdet angesehen. Erklärbar ist dieser Effekt damit, daß gerade die beabsichtigte Internalisierung der sozialen Kosten und ihre Überwälzung in die Preise gewollt ist. Somit wird sich eine Begünstigung von Inflation ergeben, wenn die Umweltpolitik längerfristig betrieben wird und sich in der Volkswirtschaft aufgrund bestehender Rigiditäten andere Preise sich in der Regel nicht nach unten anpassen (demand-shift-inflation).

In der Realität sind die von der Verletzung der Preisniveaustabilität ausgehenden Verteilungseffekte zu vernachlässigen. Modellrechnungen zeigen, daß die Umweltpolitik lediglich „hinter dem Komma“ zu den Preisniveausteigerungen beiträgt. Hieran anschließende Verteilungseffekte sind wohl kaum spürbar.

Von größerer politischer Relevanz sind jedoch die Beschäftigungs-

wirkungen von Umweltpolitik. Umweltpolitische Maßnahmen können für einzelne Industriezweige bzw. Branchen und vor allem für die Arbeitnehmer, die in diesen Branchen beschäftigt sind, schwerwiegende Auswirkungen haben. (Entlassung von Arbeitskräften bzw. die Schließung von Betrieben überhaupt.) Neben den Arbeitnehmern können aber auch Gemeinden bzw. andere Gebietskörperschaften von Betriebsschließungen negativ betroffen werden. Insbesondere dann, wenn ein solches Unternehmen, das für die Region dominierende Wirtschaftsunternehmen gewesen ist. Tatsächlich haben aber auch Untersuchungen aus den Vereinigten Staaten, aber auch aus Europa gezeigt, daß Betriebsschließungen bzw. Entlassungen aufgrund von umweltpolitischen Auflagen eher der Ausnahmefall sind.

Häufig ist bei umweltpolitischen Maßnahmen die Zahl der positiv Betroffenen (der Menschen, aber auch der Betriebe oder der Branchen) groß, die negativen Auswirkungen treffen oft konzentriert einen relativ begrenzten Kreis von Betrieben bzw. Beschäftigten.

Ebenfalls der Vollständigkeit halber soll kurz auf die Substitutionseffekte bei öffentlichen Gütern eingegangen werden, Von der Idee her werden Verteilungswirkungen angesprochen, die z. B. von einer Ausweitung der Umweltschutzausgaben zu Lasten der Verteidigungsausgaben ausgehen. Theoretisch plausibel ist die Bedingung für einen regressiven Effekt, daß Budgetsubstitutionen von einkommensinelastischen zu einkommenselastischen Gütern erfolgen müssen. Aufgrund des Fehlens einer ausgebauten Theorie können jedoch keine eindeutigen Aussagen größeren Umfangs getroffen werden. Trotz allem meint Zimmermann, empirisch eine regressive Tendenz bestätigt zu sehen (Zimmermann 1981, S. 511/12).

3. Schlußfolgerungen

Nicht nur aus wissenschaftlichem Interesse bedarf es einer Analyse der Verteilungswirkungen der Umweltpolitik und einer entsprechenden Ergänzung der Verteilungstheorie. Die Freilegung ihrer Verteilungsmuster ist für die Durchsetzung der Umweltpolitik von entscheidender Bedeutung. Ein Rückzug auf die ausschließende Beachtung der gut bekannten Allokationswirkungen ist bei der Wahl der umweltpolitischen Instrumente nicht mehr möglich.

Dies wiegt angesichts einer physischen Schadensverteilung, die ebenfalls am stärksten die Niedrigverdiener beeinträchtigt, um so schwerer. Eigentlich müßte der Bedarf, zu Gunsten dieser Gruppen zu handeln, am dringlichsten sein. Jedoch scheint sich die Umweltpolitik nicht unbedingt an der „größten Not“ zu orientieren, da die gering Verdienenden Verbesserungen weniger schnell evaluieren und der Politik zu Erfolgen verhelfen.

Über die Logik einer vornehmlich mittelständisch motivierten und orientierten Umweltpolitik gibt die Nutzenschätzung des „willingness to pay“ beredte Auskunft. Marginale Eingriffe bringen dem Politiker bei

diesen Gruppen sichtbare Erfolge, während vergleichbare Erfolge im Bereich der „objektiv größten Not“ einen viel umfangreicheren Mitteleinsatz voraussetzen.

Das gezeichnete Szenario veranschaulicht den Konflikt zwischen Umweltpolitik und dem Ziel Verteilungsgerechtigkeit. Allokativ ausgerichtet wirkt die Umweltpolitik effizient mit den bestehenden Einkommens- und Machtverhältnissen, indem sie bestehende „Ungerechtigkeiten“ verstärkt.

Umweltpolitik ist sicher nur begrenzt als verteilungspolitisches Instrument einsetzbar. „Redistributing income is not a proper function for the Environmental Protection Agency“ (Dorfman 1977, S. 337). Trotzdem sollten und können in begrenztem Rahmen verteilungspolitische Ziele auch in der Umweltpolitik zum Tragen kommen.

Dies gilt einmal für Maßnahmen der konkreten kleinräumigen Umweltverbesserung in den Ballungsräumen. Regional begrenzte Verbesserungsmaßnahmen die den ärmeren Bevölkerungsschichten zugute kommen, sind denkbar. Dies kann beispielsweise durch Luftverbesserungsprogramme (Sanierung bzw. Verlagerung von Betrieben, Verkehrsberuhigung) oder durch die Verbesserung der Ausstattung mit Grün- und Erholungsflächen geschehen.

Die Inzidenzwirkungen des Verursacherprinzips zeigen, daß flankierende Maßnahmen, bzw. eine Ergänzung der Instrumente durch öffentliche Finanzierung notwendig sind. Eine stärkere Betonung des Gemeinlastprinzips kann leichte Milderung schaffen – aber auch nur für den Bereich der Kosten. Insofern steht das Gemeinlastprinzip auch dann zur Debatte, wenn die Anwendungsbedingungen für das Verursacherprinzip gegeben sind. Einer breiteren Durchsetzbarkeit des Gemeinlastprinzips werden jedoch Grenzen der staatlichen (Steuer-)Finanzierung gegenüberstehen. Es wird also vermutlich nur durch eine Verschiebung der Anteile der öffentlichen Ausgaben z. B. im Straßenbaubudget, oder durch zweckgebundene Abgaben, die dann allerdings progressiv zu gestalten wären, durchsetzbar sein (man denke etwa an die Besteuerung von Kraftfahrzeugen mit hohem Treibstoffverbrauch). Der politische Druck zur verstärkten Durchsetzung des Gemeinlastprinzips wird vermutlich nicht von jenen kommen, die vom Gemeinlastprinzip am meisten zu erwarten haben, sondern von Unternehmenseite bzw. von Betriebsräten betroffener Unternehmen.

Anmerkungen

- 1 Auf die Substitutionseffekte bei öffentlichen Gütern wird nicht weiter eingegangen. Zu den Gründen siehe 2.3.
- 2 Von Nowotny stammt der Begriff der (Netto-)Budgetinzidenz einer Umweltpolitik, „die zeigt, in welcher Weise sich die reale Einkommensverteilung durch den kombinierten Effekt der Finanzierungsseite und der Ausgabenseite einer Umweltschutzpolitik verändert“ (Nowotny 1974, S. 251).
- 3 Weitere Ansätze sind der „property value“ und der „wage rate“-Ansatz, die wegen ihrer geringen Verbreitung hier nicht behandelt werden.

- 4 Zimmermann wertete auch die Literatur, die von Pearce zur Stützung seiner These herangezogen wurde, aus: er stützte sich selber auf andere Quellen, die Pearce nicht alle erwähnt.
- 5 Külpe spricht von einer Verteilungsnorm des Verursacherprinzips: „Eine entsprechend der Verteilungsnorm des Verursacherprinzips gemäße Lösung wäre nur dort gegeben, wo die Gesamtheit der sozialen Kosten allein den Verursachern proportional der jeweiligen Höhe des von ihnen verursachten Schadens angelastet würden“ (Külpe 1976, S. 25). Damit stehen sich aber Verteilungsnorm und Allokationseffizienz diametral entgegen.

LITERATURVERZEICHNIS

- BERRY, J. T., *The Social Burdens of Environmental Pollution*, Cambridge, Mass, 1977
- BRANDT, U., Zur Problematik der Internalisierung negativer externer Effekte, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 1977, S. 251 ff.
- DORFMAN, R., Incidence of the Benefits and Costs of Environmental Programs, in: *American Economic Review* 1977, S. 333 ff.
- DORFMAN, N., SNOW, A., Who Will Pay for Pollution Control? in: *National Tax Journal* 1975, S. 101 ff.
- ENZENSBERGER, H. M., Zur Kritik der politischen Ökologie, in: *Kursbuch* 33, Berlin 1973
- FREEMAN, M., The Incidence of the Costs of Controlling Automotive Air Pollution, in: Juster F., (Ed) *The Distribution of Economic Well - Being*, Cambridge, Mass, 1977
- FREEMAN, M., Distribution of Environmental Quality, in: Kneese A., Bower B., (Eds) *Environmental Quality Analysis*, Baltimore and London 1972, S. 243 ff.
- GIANESSI, L., PESKIN, H., WOLFF, E., The Distributional Effects of the Uniform Air Pollution Policy in the United States, in: *The Quarterly Journal of Economics*, May 1979, S. 282 ff.
- HARRISON, D., Who Pays for Clean Air? Cambridge, Mass, 1975
- HARRISON, D., RUBINFELD, D., The Distribution of Benefits from Improvements in Urban Air Quality, in: *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 5, 1978 zit. nach Pearce, a. a. O.
- JARRE, J., Umweltbelastungen und ihre Verteilung auf soziale Schichten, Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 32, Göttingen 1975
- KÜLP, B., Verteilungswirkungen der Umweltschutzpolitik, in: Issing, O. (Hg.), *Ökonomische Probleme der Umweltschutzpolitik*, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Neue Folge Bd. 91, S. 9 ff., Berlin 1976
- MEISSNER, W., HÖDL, E., Positive ökonomische Aspekte des Umweltschutzes, Berlin 1977
- NOWOTNY, E., *Wirtschaftspolitik und Umweltschutz*, Freiburg 1974
- PEARCE, D. W., The Distribution of the Costs and Benefits of Environmental Policy, Report to the Environment Committee Group of Economic Experts (OECD), Paris June 1982
- PESKIN, H., Environmental Policy and the Distribution of Benefits and Costs, in: Portney, P. (ed) *Current issues in US Environmental Policy*, Baltimore and London 1978
- PFAFF, M., PFAFF, A., Verteilungspolitische Auswirkungen der Umweltverschmutzungen und Umweltpolitik unter besonderer Berücksichtigung des Verursacherprinzips, in: Külpe, B., Haas, H.-D. (Hg.), *Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft*, 1. Halbband, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Neue Folge Band 92, Berlin 1977, S. 183 ff.
- TÖPFER, K., Umweltschutz im Spannungsfeld zur Wirtschaftspolitik, in: Duwendag, D., Siebert, H. (Hg.), *Politik und Marktwirtschaftspolitische Probleme der 80er Jahre*, Stuttgart - New York 1980
- ZIMMERMANN, K., Personale und regionale Inzidenzwirkungen des Benzinbleigesetzes, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, Nr. 4, 1979

ZIMMERMANN, K., Umweltpolitik und Verteilung, Habilitationsschrift der Universität Köln, Köln 1981

ZIMMERMANN, K., Umweltpolitik und Verteilung – sozialökonomische Hintergründe einer „modernen“ Verteilungsfrage – unveröffentlichtes Manuskript, 1982.

Herausforderungen der achtziger Jahre*

MICHEL ROCARD

Der zur Ausarbeitung anstehende Plan wird der neunte in der Geschichte Frankreichs sein. Es scheint mir wünschenswert, dem achten Plan, auch wenn er eine Totgeburt war, in dieser Reihe einen Platz einzuräumen; denn durch ihn kommt eine bestimmte Phase der staatlichen Wirtschaftspolitik in der Krise klar zum Ausdruck, von welcher sich die jetzige Regierung deutlich abgrenzen möchte.

Der neunte Plan aber wird der erste sein, dem bei seiner Erstellung so viel Aufmerksamkeit geschenkt wird. Die wichtigsten wirtschaftlichen und sozialen Kräfte sind hier auf höchster Ebene, die 26 Regionen durch ihre Präsidenten oder deren Delegierte vertreten. Die Kommission wird ihre Tagesordnung, ihre Sitzungen und ihren Arbeitsablauf autonom bestimmen.

War ein solcher Formalismus notwendig? Ginge es nur darum, die öf-

fentlichen Kräfte durch einige Beratungen in den Plan einzubeziehen, würde ich es verneinen. Aber die zunehmenden Schwierigkeiten, in denen sich die Weltwirtschaft und die Wirtschaft Frankreichs befinden, zwingen uns dazu, diesem Plan ein umfassendes Ziel zu geben; d. h. dieser Plan muß Lösungen enthalten, die uns in die Lage versetzen, den Schwierigkeiten zu begegnen. Die Lösungen sollen für die verschiedenen wirtschaftlichen Bereiche des Landes entweder einheitlich sein oder zum gleichen Ergebnis führen. Diese Ausgangssituation bedingte eine Änderung des Verfahrens, es mußte die Ebene der Beratungen vom Gesetzgeber selbst bestimmt werden.

Weder ist es meine Absicht, in dieser Einleitung zu unserer Arbeit eine exakte Analyse der Lage und der daraus resultierenden Perspektiven zu geben, noch darzulegen, was der neunte Plan sein sollte oder könnte: er wird entweder eine gemeinsame Schöpfung, oder nicht sein. Ich möchte nur in Erinnerung rufen, was über die Schwierigkeiten, denen wir gegenüberstehen, allgemein bekannt ist, Ihnen einige der wenigen, allen Teilen der französischen Gesellschaft gemeinsamen Zielsetzungen zur Überprüfung vorlegen, einige Gedanken zu den notwendigen Bedingungen, um diese Zielsetzungen verfolgen und erreichen zu können, darlegen und daraus einige Ansätze über Wesen und Inhalt des neunten Planes sowie über die Art seiner Ausarbeitung ableiten.

1. Der Kontext

Die Welt befindet sich in einer Krise. Es scheint jedoch nicht unwahrscheinlich, daß gerade der Gebrauch des Wortes „Krise“ dazu beigetragen

* Leicht gekürzter Text der Rede Michel Rocard, Ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire, gehalten am 9. September 1982 zu Beginn der Arbeiten am 9. Plan. Die Übersetzung besorgten Danielle Brasier und Karl Eberl.

hat, die Analysen in eine falsche Richtung zu lenken. Dieses Wort, welches die Ökonomie aus dem medizinischen Wortschatz entlehnt hat, bezieht sich auf die kritische Phase einer Krankheit, nach welcher der Kranke, falls er nicht gestorben ist, langsam wieder gesund wird. Es beschreibt also ein zeitlich begrenztes Stadium, welches als anormal empfunden wird, verglichen mit dem Zustand der Gesundheit, welcher uns bekannt ist, den wir beschreiben können und in dem wir uns nach der Krise wieder befinden werden. Diese beiden Annahmen, die zeitliche Begrenztheit der Krise und die Wiederherstellung der Ausgangslage, scheinen jedoch immer stärker jeder Wirklichkeit zu entbehren. Wir erleben derzeit keine Krise, sondern eine umfassende Veränderung. Das einzige, was wir heute mit einiger Sicherheit wissen, ist, daß diese Krise eine geänderte Situation in der Welt schafft, charakterisiert durch ein geringes oder Nullwachstum, in der Größenordnung gleichbleibende Sozialleistungen, einen verschärften internationalen Wettbewerb und eine allgemeine Instabilität bzw. Unsicherheit.

Bevor wir auf die für Frankreich spezifischen Umstände eingehen, sollten wir die Merkmale dieser Veränderung näher betrachten.

Als die Verlangsamung des Wachstums und die Zerrüttung des internationalen Finanzsystems ihre Auswirkungen zeigte, führten erste, in der westlichen Welt verbreitete Analysen dies auf die Konjunktur zurück. Obwohl der erste Erdölchock lange nach den wichtigsten Krisenanzeichen stattfand, war es auf Grund seiner Bedeutung ein Leichtes, die Situation so darzustellen, als gelte es nur, einen ungünstigen Augenblick zu übertauchen, einen Tunnel, dessen Ende man sieht, zu durchschreiten, einen düsteren Frühling, dem im Herbst ein Aufschwung folgen wird, zu überdauern. Die Erfahrungen seit 1973 zwingen jedoch zur Revision einer derartigen Sichtweise.

Drei Elemente können als sicher angenommen werden:

- Die als Krise bezeichnete Situation hat eher strukturelle als konjunkturelle Hintergründe;
- betrifft die Weltwirtschaft in ihrer Gesamtheit und
- ist nicht nur beschränkt auf die Wirtschaft und das Finanzsystem, sondern stellt auch die sozialen Strukturen, die kulturellen Normen und die Werte, auf denen unsere Gesellschaft beruht, in Frage.

Gegen Ende der sechziger Jahre verkleinerte sich in Nordamerika und Europa nach und nach der Markt für langlebige Konsumgüter. Die Hochkonjunktur der zwanzig vorangegangenen Jahre forderte ihren Tribut: Die Nachfrage der Haushalte – ohne die 20 Prozent der Bevölkerung, die man als arm bezeichnet, zu berücksichtigen – nach Erstgütern der Bereiche Wohnung, Auto und Haushaltsgüter war annähernd befriedigt. Diese Bereiche aber hatten das starke Wachstum ermöglicht. Ein nur auf Erneuerung von Gütern ausgerichteter Markt ist weniger tragfähig als einer, der die Nachfrage nach Erstgütern zu befriedigen hat; dieser Umstand konnte auch nicht durch den Export in die Oststaaten und die Länder der Dritten Welt kompensiert werden. Abgesehen von den elektronischen Haushaltsgütern wurden keine Produkte gefunden, die neu und für den Massenkonsum geeignet waren.

Eine gewisse industrielle Kurzatmigkeit machte sich insbesondere in den USA bemerkbar, wo der Produktivitätszuwachs der Arbeit und des Kapitals seit dem Ende der sechziger Jahre um die Hälfte geringer war als in der vorhergehenden Periode. Das Ende der Konventierbarkeit des Dollars in Gold für Transaktionen unter Zentralbanken im August 1971 verordnen, war nur eine Konsequenz der vorhandenen Ungleichgewichte, hatte aber ihrerseits schwerwiegende Folgen nach sich gezogen. Daher kann man sie als erstes allgemein sichtbares Zei-

chen dieser „Krise“ ansehen. Es ist anzumerken, daß dies vor dem ersten Erdölchock geschah. Die gestiegenen Erdölpreise erleichterten natürlich nicht den Aufschwung der angeschlagenen Wirtschaft, für die Analyse ist es jedoch entscheidend, die verschiedenen Tatsachen genauer auseinanderzuhalten und zu wissen, daß das Erdöl nicht die Rolle des auslösenden Krisenfaktors gespielt hat.

Seit Anfang der siebziger Jahre wurden keine neuen Produkte mit genügend Absatzmöglichkeiten gefunden, die einen Wachstumsaufschwung hervorgerufen hätten. Die Maßnahmen zur Begrenzung des von der Krise hervorgerufenen Finanzungleichgewichtes, welche überall einen Rückgang der Investitionen zur Folge hatten, erwiesen sich als erschwerender Umstand oder sogar als Ursache der vorangegangenen Feststellung. Die ausgeblutete westliche Wirtschaft ist heute nicht mehr in der Lage, massiv zu investieren, um einen Aufschwung zu initiieren, selbst wenn die technischen und ökonomischen Voraussetzungen vorhanden wären. Das interne Finanzgleichgewicht wird überall maßgeblich von der Krise getroffen. Das Bedürfnis nach sozialer Sicherheit und Schutz der Gesundheit ist in dem Ausmaß stärker geworden, als die wirtschaftliche Unsicherheit zugenommen hat. Die Wachstumsverlangsamung hat zu einer Reduktion der Steuereinnahmen geführt, die Dienstleistungen jedoch, die von der öffentlichen Hand verlangt wurden, gehören den kostenintensiven Bereichen an, wie Erziehung, Stadtplanung, Gesundheit, Sicherheit und Forschung. Es stellt sich sogar die Frage, ob nicht der Verlust des Selbstvertrauens, hervorgerufen durch die Krise in den westlichen Gesellschaften, auch dazu beigetragen hat, die Entspannungspolitik in Frage zu stellen und daher die Militärausgaben zu verstärken.

Schließlich darf nicht übersehen werden, daß in dieser Situation die Lohnabhängigen und Selbständigen

sowie die Unternehmen immer noch dieselbe Kaufkraftsteigerung bzw. Ertragszuwächse wie in den vorangegangenen guten Jahren erhofft haben. Das Fortdauern solcher Erwartungen nicht nur für die Löhne, sondern auch für die Preise, erklärt zum Teil die Zunahme der Inflation, deren Ansteigen weltweit Anfang der siebziger Jahre spürbar wurde, und die man später in den USA, Großbritannien und Deutschland eindämmen konnte; aber nur mit Mitteln, bei deren Verordnung man sich fragt, ob der „Kranke“ überlebt.

Die Entwicklung der Zahlungsbilanz in den Industrieländern ist genauso besorgniserregend. Zur Zeit der fixen Wechselkurse, der Hochkonjunktur und des billigen Erdöls waren die Defizite weder folgenreich noch lang andauernd. Die Expansionsvitalität hat allen Zweigen der Industrie Chancen geboten, nicht nur den stärksten und fähigsten. Die Dritte Welt, auf keinem Gebiet wettbewerbsfähig, war ein leicht zu erschließender Absatzmarkt. Die Auswirkungen der Geldentwertung haben sich viel mehr als entweder exportfördernd oder hemmend erwiesen, denn zu einer Beschleunigung der Binneninflation geführt. Dies alles ist in der jetzigen Lage hinfällig. Die erdölarmen Industrieländer haben Strukturschwierigkeiten in ihren Zahlungsbilanzen; einzig in Japan und in der BRD – aber wie lange noch? – werden diese Schwierigkeiten durch eine starke Industrie kompensiert. Stagnierende Märkte bieten kaum dynamische Perspektiven für den Export. Die Konkurrenz einiger COMECON-Staaten oder einiger Länder der Dritten Welt beginnt spürbar zu werden. Die Krise schwächte die anfälligsten inländischen Industriezweige und förderte vor allem den Import. Jede Abwertung erhöht die Kosten im Inland weit eher als daß sie die Zahlungsbilanz, deren Defizit eher strukturell als konjunkturell bedingt ist, ausgleichen würde.

Machen wir einen Exkurs. In dieser allgemeinen schwierigen Situation weist Japan sowohl eine Preissteigerungsrate, die unter 5 Prozent im Jahr liegt, eine Arbeitslosenrate, die weniger als 3 Prozent der arbeitenden Bevölkerung beträgt, als auch ein stetiges Wachstum und eine gesunde Zahlungsbilanz auf. Die besonderen soziologischen und strukturellen Merkmale Japans können sicherlich viel, aber nicht alles erklären und es ist nicht uninteressant zu bemerken, daß dieses Land seit Anfang der siebziger Jahre, d. h. seit Anfang der Krise, eine völlig unkonventionelle Finanzpolitik betrieben hat: ein extrem hohes Budgetdefizit und eine Geldmenge, die dem Produktionswert gegenüber sehr groß war. Für Japan ist es kein Problem, das Wachstum zu finanzieren. Es wäre notwendig, das Geheimnis Japans zu ergründen, ohne sich jedoch zu schnell mit der Erklärung abzufinden, daß dieses Land „nicht so wie die anderen“ sei.

Die Wirtschafts- und Finanzkrise, die ich untersuchen will, hat ihren Ursprung in den westlichen Industrieländern. Parallel dazu befinden sich jedoch die UdSSR und die übrigen COMECON-Staaten gleichfalls in einer besorgniserregenden Situation. Zu den Schwierigkeiten in der Lebensmittelversorgung kommen eine Vervielfachung der industriellen Engpässe, eine tiefgehende Zerrüttung der Pläne und eine rapide Verschlechterung der Verschuldung dem Westen gegenüber. Nicht nur Polen, sondern auch Rumänien und in einem geringeren Maße die DDR und Ungarn stehen am Rande der Zahlungsunfähigkeit; und der Einfluß der westlichen Krise wirkt sich in diesem Zusammenhang verschlechternd aus.

Was die Dritte Welt betrifft, so muß auch sie die Folgen der Weltwirtschaftskrise unter besonders dramatischen Bedingungen tragen, denn die Periode der Hochkonjunktur hat die Ausarbeitung eines unabhängigen und wirksamen Entwicklungsmodel-

les verhindert. Läßt man die zahlungsunfähigen Länder mit Mexiko an der Spitze außer Betracht, sind zahlreiche Länder gezwungen, die Energie- und Produktionsgüterimporte drakonisch zu drosseln, wodurch ihr Wachstum in Frage gestellt wird.

Die Krise ist also weltweit und verschlimmert sich. So also stellt sich der Zusammenhang dar, in dem wir eine internationale Perspektive ausarbeiten müssen, die als Grundlage für unsere Arbeit dienen soll. Ich werde mich mit einigen Bemerkungen begnügen.

Erstens bezweifle ich die Prognose eines andauernden und kräftigen Aufschwunges ab dem Jahre 1983. Genauer gesagt, auch wenn es leicht vorstellbar ist, daß in den USA einigen Monaten mit leicht abnehmender Produktion einige Monate mit zunehmender Produktion folgen werden (was auf Grund des vor kurzem stattgefundenen Politikwechsels, insbesondere der Zinssenkung zu erwarten wäre), so finde ich in den bekannten und untersuchten Statistiken jedoch weder die konstitutiven Faktoren eines wirklichen Aufschwungs (außer die konjunkturelle Anpassung der Lagerhaltung) noch jene Elemente die ihn verstärken und dauerhaft machen würden.

Meine zweite Bemerkung betrifft das Finanzgleichgewicht. Unsere Zentralbanken sind heute besser in der Lage, begrenzte Zusammenbrüche zu meistern und eine Konkurswelle einzudämmen als sie es 1929 waren. Diese Maßnahmen bedingen aber Kapital und sind kostspielig. Ihrem potentiellen Umfang sind Grenzen gesetzt. Die Anzahl der großen Firmenzusammenbrüche nimmt gefährlich zu. Sogar in Japan. In der BRD und in den USA gibt es seit zwei Jahren große Firmenzusammenbrüche, die „Gesundheit“ einiger großer Konzerne ist in Frage gestellt. Einige Banken sind in den USA zusammengebrochen. Die düstere Finanzlage, in welcher sich einige schwerverschuldete Staaten befinden

(Polen, Mexiko heute, Rumänien, Brasilien und verschiedene afrikanische Staaten morgen) verschlimmert den Druck, der auf den öffentlichen und privaten Finanzinstitutionen lastet. In dem Augenblick, in dem die Politik Präsident Reagans einen gewissen Kurswechsel vollzieht, ist diese Bedrohung des Finanzgleichgewichtes der schwarze Punkt der jetzigen Gegebenheiten.

Meine dritte Bemerkung bezieht sich auf die technologischen Aspekte der Krise. Das westliche Wirtschaftssystem hat die beiden großen Krisen (1880–1890 und 1929–1934) dadurch gemeistert, daß eine neue Industrialisierung, eine technologische Revolution einsetzte. Durch die Produktion neuer Güter wurde unsere Lebensweise, und wurden die Produktionsstandorte und Märkte verändert. Die Krise der Textilindustrie wurde durch den Aufschwung der Eisenbahn, mit gigantischem Stahl- und Kohleverbrauch sowie einer wunderbaren Vervielfachung des Warenhandels beendet. Die Krise der dreißiger Jahre wurde u. a. durch den Aufschwung jener Industrien, welche Massenkonsumgüter wie Automobil und Haushaltsgüter erzeugte, überwunden.

Technologisch und ökonomisch zeigt die jetzige Krise ähnliche Züge: Relative Sättigung jener Märkte, die bis jetzt am tragfähigsten waren; technische Reife der wichtigsten Güter, die eine Verminderung der Produktivitätssteigerung nach sich zieht; Rentabilitätsverminderung der Unternehmen und daher des Kapitals; und als Konsequenz finanzielle Ungleichgewichte. Die Ähnlichkeit geht bis zum Vorhandensein technologischer Elemente, die uns aus der Krise führen könnten. Alle Elemente einer neuen technologischen Revolution zu einem neuen wirtschaftlichen und kulturellen Aufschwung der Welt sind vorhanden und zum Großteil beherrscht: die Übertragung und Verarbeitung von Information – in all ihren Formen (Bild, Ton, Zahlen, Rechnen), in jeder

geographischen Lage für industriellen und privaten Gebrauch, für Beruf oder Freizeit, geeignet für Kulturgüter mit höchstem Anspruch als auch um die Schwere der Arbeit zu erleichtern, das tägliche Leben materiell leichter zu machen oder das soziale Leben zu regulieren.

Japan hat diesen Weg eingeschlagen und jene Phase überwunden, in welcher die Informatik nur eine logistische Hilfe der klassischen Produktionsweise ist und sich durch Arbeitsplatz einsparungen kennzeichnet. Japan hat bereits die Phase erreicht, in welcher die gesamte Bevölkerung – in der Schule dazu erzogen Computer, Informatik und Elektronik zu konsumieren – eine solche Nachfrage erzeugt, daß sich diese massiv in Arbeitsplatzbeschaffung auswirkt. Die Anfangsphase dieser Bewegung wurde durch entsprechende Finanzierungsmaßnahmen ermöglicht.

Ist das, was Japan auf nationaler Ebene machen konnte, für andere Länder ebenfalls auf dieser Ebene möglich? Wird die westliche Welt in ihrer Gesamtheit auf internationaler Ebene dazu imstande sein?

Man kann es bezweifeln, denn viertens hat die Krise für Europa und Nordamerika andere Dimensionen. Ohne von Ursache und Wirkung sprechen zu wollen, ohne den jetzigen Zustand unserer Gesellschaft einer umfassenden und allgemeinen Analyse zu unterziehen, muß ich betonen, daß diese industrielle, wirtschaftliche und finanzielle Krise, deren Grundzüge ich gerade dargelegt habe, gleichzeitig mit anderen destabilisierenden Entwicklungen stattfindet. Die industriellen und administrativen Arbeitsformen werden in Nordamerika und in Europa in Frage gestellt; ebenso die Formen unseres Zusammenlebens in den Städten. Die Wertsysteme, auf welchen sowohl die Organisation der Gesellschaft als auch die Übertragung der Normen des Zusammenlebens in der Gesellschaft, des Wissens und der Kultur beruhen, befinden sich alle in

einer Krise. Das wohlbekannte Unbehagen der Jugend, die Zunahme von Randgruppenverhaltensweisen vom Drogengebrauch bis zur Kriminalität, der fehlende Glaube an soziale Leitmotive (wie Vaterlands- und Arbeitsliebe), das zunehmende Zweifeln am Aufgehen in der Arbeit, dies alles sind Zeichen für eine Krise der Gesellschaft. Eine Krise, die weit davon entfernt ist, nur die Wirtschafts- und Finanzbereiche zu betreffen; die in diesen Bereichen vielleicht nicht einmal ihren Hauptursprung hat.

Ich bin weit davon entfernt zu glauben, daß die Lösung im Machtbereich des Staates liegt, im Gegenteil. Der Staat – dessen Ziel es nicht ist, die Menschen zu beglücken, sondern nur die notwendigen ökonomischen und sozialen Bedingungen zu diesem Glücke zu schaffen – muß seine Zielsetzungen einer genauen Analyse der Situation, und die Mittel, die er vorschlägt, einer guten Kenntnis des Verhaltens und der Motivation, die zum Einsatz dieser Mittel führt, anpassen können.

Es ist notwendig, daß die Diagnose der Krise – zumindest zum Teil – allen großen sozialen Kräften des Landes gemeinsam ist. Ist dies der Fall, was zu überprüfen ist, dann kann man gleichlaufende Verhaltensweisen bzw. konvergierende Handlungen erarbeiten und dies nicht nur in den verschiedenen Sektoren des Staates, sondern auch in der Gesamtheit der sozialen Kräfte, die unsere Nation bilden. Dann, und erst dann wird Frankreich fähig sein, seinen Teil der alles umfassenden jetzigen Veränderung zu meistern.

2. Frankreich vor der Krise

Unser Land muß mit seinen Vor- und Nachteilen dieser Weltlage entgentreten.

Zu den Vorteilen Frankreichs zählen eine hohe Arbeitsproduktivität pro Stunde, eine qualifizierte Arbeitneh-

merschaft, einige gut entwickelte Industriezweige – auch wenn diese in Frage gestellt wurden – und die Fähigkeit, große Industrieprojekte durchzuführen, oft auf Grund öffentlicher Initiative und manchmal in Zusammenarbeit mit anderen Ländern. Die Raumfahrt, die Flugzeug- und Nuklearindustrie sind eindeutige Beweise dafür, deren es mehr gibt. In einer Welt mit begrenzten Lebensmittelressourcen darf man nicht vergessen, daß unsere Anbaufläche, die Fruchtbarkeit des Bodens und das Klima große Möglichkeiten bieten. Schließlich muß man die Verbesserungschancen des sozialen Dialogs, die sich durch eine linksorientierte Regierung eröffnen, hinzufügen.

Die Nachteile sind schwerwiegend. Der erste ist die seit ungefähr zehn Jahren bestehende relative Schwächung unseres Produktionsapparates, insbesondere im industriellen Bereich. Die Anzeichen dafür sind vielfältig. Ich werde mich damit begnügen, zwei Anzeichen dieser Schwäche anzuführen:

- Erstens der Außenhandel, der deutlich zeigt, daß unser Land im Vergleich zu anderen Ländern an Boden verliert. Während der letzten 8 Jahre hat sich unser Außenhandelsdefizit von 4 Mrd. Francs im Jahre 1978 auf 60 Mrd. Francs im Jahre 1981 erhöht und die ersten zur Verfügung stehenden Zahlen zeigen, daß diese Entwicklung sich fortsetzt. Dieses Ergebnis scheint umso beunruhigender, als sich dieses Defizit zum Großteil durch den Industriegüterhandel mit 3 Ländern – BRD, USA und Japan – ergibt. Diese Tendenz, die nicht ohne dramatische Auswirkung fortgesetzt werden kann, ist Ergebnis zweier Komponenten: einerseits den Marktanteilsverlusten des französischen Exportes in OECD-Ländern, andererseits einer verstärkten Durchdringung des inländischen Marktes. Fast 40 Prozent der Konsumgüter, die in Frankreich gekauft werden,

sind ausländischer Herkunft, vor 8 Jahren waren es erst 25 Prozent; die entsprechende Zahl beträgt 50 Prozent für die Investitionsgüter, welche eine besondere Schwäche unserer Industrie darstellen.

- Das zweite Zeichen für die Schwächung unseres Produktionsapparates ist die Verschlechterung der Finanzlage unserer Unternehmen. Während des letzten Jahrzehnts verringerten sich die Bruttogewinne der Unternehmen, das heißt ihre Investitionskapazität, im Vergleich zur Wertschöpfung nahezu um die Hälfte: 1972 machten sie 14,4 Prozent aus und 1981 nur noch 7,7 Prozent. Dieselben Unternehmen investierten in der betreffenden Zeitspanne immer weniger, das Investitionsvolumen ist 1981 um 10 Prozent niedriger als 1973.

Es muß noch betont werden, daß diese gerade beschriebene Schwächung unseres Produktionsapparates ein beständiges Merkmal der siebziger Jahre war. Die letzten verfügbaren Zahlen, betreffend die Jahre 1981 und 1982, zeigen nur das Weiterbestehen dieser Entwicklung in dem Kontext einer Weltkrise und einer zunehmenden internationalen Konkurrenz.

Ein weiterer Nachteil für Frankreich ist die lange Gewöhnung an die Inflation, die sich übrigens auf unsere internationale Wettbewerbsfähigkeit und auf unsere Zahlungsbilanz auswirkt. Dieses Hauptmerkmal der Wirtschaft hat oft unsere Geschichte bestimmt. Schon vor dem Krieg spürbar hat es die Nachkriegszeit und später das Ende der 4. Republik geprägt. In der 5. Republik ist bis heute eine schwache beständige Beschleunigung des Preisauftriebes zu vermerken. Hinter diesem Phänomen stecken Gewohnheiten, Verhaltensweisen, Mechanismen, sogar Strukturen: alle, die am Wirtschaftsleben beteiligt sind, antizipieren diese Beschleunigung. Die Konsumenten sind nicht daran gewöhnt, die Preissteigerungen zu bekämpfen. Der Großteil der Einkom-

men, und insbesondere die Löhne, entwickeln sich unter Bedingungen, die de facto einer Indexierung gleichkommen. Jener Teil des Sozialproduktes, soweit man ihn messen kann, der die unbegründeten Bereicherungen ausmacht und der Monopoleffekte, Spekulation, Schmarotzerei oder strategisch günstige Ausgangssituationen belohnt, ist viel zu groß im Vergleich zu den gesunden Komponenten wie Löhne, Pflichtabzüge und rechtmäßige Gewinne, die aus der Produktion kommen. Das Übermaß an Verschuldung, im Falle der Unternehmen ein schnelleres Wachstum der Verschuldung als des Unternehmensvermögens, sind ebenfalls wichtige Inflationsgründe, da zumindest eine große Verschuldung der Desinflation entgegensteht. Seit 20 oder mehr Jahren finden alle Inflationsstöße der Welt auch in Frankreich statt, während die Verlangsamung und das Abnehmen der Preissteigerungen, die in den Industrieländern verzeichnet wurden, sich in unserem Lande nicht ausgewirkt haben. Diese Situation ist sehr ernst, sie trägt zu der Verschlechterung unserer Außenhandelsbilanz bei, wodurch unsere Währung anfälliger und unser Industrieapparat schwächer werden und sie trägt dazu bei, daß die Entscheidungs- und Orientierungsautonomie des Landes eingeengt werden.

Der dritte Nachteil ist die Unzulänglichkeit des sozialen Dialogs. Darunter leidet nicht nur die Produktivität in den Unternehmen, sondern wird auch eine gemeinsame Festlegung und Durchführung der politischen Maßnahmen – die restriktiv sein können, aber notwendig sind, um schwierige Situationen wie jetzige zu meistern – verhindert.

Der vierte Nachteil, dem die vorherigen entspringen, der sich aber darüber hinaus auswirkt, ist kultureller Natur. Frankreich ist erst nach dem letzten Weltkrieg eine Industriemacht geworden. 1935 war der Großteil der Bevölkerung noch in der Landwirt-

schaft beschäftigt, also 70 bis 100 Jahre, nachdem schon in den entwickelten Ländern Europas, Italien inbegriffen, die Mehrheit der Bevölkerung in den Städten lebte. Frankreich ist also an seine Industrie wenig gewöhnt; man schrieb sogar, daß das französische Volk seine Industrie nicht mag. Auf jeden Fall haben ein langer Winterschlaf unter dem Protektionismus (1892–1957) und eine jetzt noch bei allen Wirtschaftsteilnehmern verbreitete Gewohnheit, Garantien, Zuschüsse, Steuerfreiheiten, günstige Kredite und öffentliche Aufträge vom Staat zu verlangen, unser Wirtschaftsleben tief geprägt. In gewissen Bereichen sind wir deswegen den normalen Konkurrenzregeln ausgewichen: in der Landwirtschaft, im Wohnbau, im Schiffsbau, in der Eisenindustrie und in anderen, weniger wichtigen Bereichen. Hinzu kommen ein Sparverhalten, welches das industrielle Risiko meidet; eine hartnäckige Schüchternheit der Banken bei Langzeitinvestitionen, die jetzt erst schwindet; ein nahezu totales Fehlen des Wirtschaftsunterrichtes in den Volks- und Mittelschulen, dem spät und ungenügend nachgeholfen wurde; eine in der Volksmeinung allgemein vorherrschende Verwechslung von Unternehmensvermögen und Vermögen der Eigentümer; eine ungenügende Sensibilisierung der französischen Gesellschaft für grundsätzliche und einfache Wahrheiten wie: man kann nur verteilen, was produziert wurde; das Vermögen der Unternehmen und des Staates sind begrenzt; jede unentgeltliche Leistung hat einen Preis; oder: es gibt weder in den Unternehmen, in den Banken noch in den Staatskassen versteckte Schätze, etc. Um dieses Bild zu vervollständigen, muß man auch das krampfhaft und überhebliche Verhalten der Unternehmer erwähnen, das vielleicht verständlich ist, aber die Situation nicht verbessert. Angegriffen von allen Seiten, sich zu recht unverstanden wahnend und wissend, daß ihre Unternehmen in letzter

Instanz die Kosten des finanziellen Ungleichgewichtes der Gesellschaft tragen müssen, verteidigen sich die Unternehmer, indem sie versuchen, ihre Macht zu behalten, von der sie mitunter eine recht selbstherrliche Vorstellung haben. Diese Vorstellung jedoch verträgt sich schlecht mit der Entwicklung zu mehr Mitbestimmung und hin zu einer Machtverteilung, die von immer besser ausgebildeten Lohnabhängigen und von einem zunehmenden Bedürfnis nach Flexibilität und Anpassungsfähigkeit der Unternehmen in der jetzigen Welt gefordert wird. Diese Entwicklung hat in den großen Unternehmen der BRD und den Vereinigten Staaten schon stattgefunden.

Sie werden bemerkt haben, daß ich mich auf die Nachteile beschränkte, die Frankreich eigen sind, ohne jene zu erwähnen, die für fast alle Industrieländer zutreffen: stärkeres Ansteigen der Sozialleistungen als der Produktion, zunehmende Schwierigkeiten des staatlichen Haushaltsgleichgewichtes und eine allgemeine Gesellschaftskrise, die das Unterrichtssystem und das Leben in der Stadt in Frage stellt, sowie eine Beunruhigung über Fragen der Sicherheit.

Die Nachteile sind schwerwiegend, insbesondere weil sie eine Verschlechterung der Stellung Frankreichs in der Welt mit sich ziehen. Die Schlüsselfrage ist, ob unser Land fähig sein wird, in den letzten Jahrzehnten dieses Jahrhunderts seine technologische, finanzielle, diplomatische und kulturelle Unabhängigkeit zu bewahren; und zwar in dieser Reihenfolge, welche – vereinfachend gesagt – die Reihenfolge der Abhängigkeit dieser verschiedenen Unabhängigkeitsformen ist. Die laufende Entwicklung ist diesbezüglich schlecht und es wäre eine Illusion vorzugeben, einfach durch ein kleinmütiges Bewahren der schon erreichten, in Wirklichkeit aber bedrohten, Positionen das erhoffte Resultat erreichen zu wollen.

Es wird ein starker und langanhalt-

tender Wille der Nation notwendig sein; und dieser ist nur denkbar, wenn ein minimales Einverständnis über einige grundsätzliche Tendenzen und einige strategische Zielsetzungen erreicht werden kann.

Bevor ich versuche, die möglichen Zielsetzungen und Tendenzen zu beschreiben, scheint es mir notwendig, die Ausgangsbedingungen politisch zu klären.

Das große Wagnis, welches darin besteht, in einer solch schwierigen Lage eine neue Form der Planifikation zu schaffen, wobei die Bemühungen der Regionen und des Staates vereint werden und versucht wird, die Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Kräften zu nutzen, könnte nicht außerhalb des politischen Lebens begonnen und fortgesetzt werden. Ganz im Gegenteil, dieses Wagnis ist mit dem politischen Leben eng verbunden.

In der politischen Tradition Frankreichs ist die Planifikation nicht sehr fest verankert. Die Fehler des Übergangsplanes haben an dieser Tatsache nichts geändert. Man muß das Problem genauer abgrenzen. Versteht man den Plan nur als makroökonomisches Zahlengebäude, das als Zielsetzung und Prognose den zu erwartenden Zustand der Wirtschaft für die entsprechende Zeitspanne beschreibt, so ist es evident, daß diese Zielsetzungen nie erreicht werden können. Über diese Zahlen hinaus stellte jedoch der Übergangsplan eine Analyse der Situation, einen strategischen Entwurf und ein Bündel von Zielen, auf die sich die öffentlichen Maßnahmen beziehen konnten, dar. Während unserer Arbeit wird die Koordinierungskommission dazu Stellung nehmen und ich bin überzeugt, daß ihr Bericht für uns wichtig sein wird. Auf jeden Fall werden wir als nationale Planifikationskommission sowohl die Ausgangsanalyse der Situation als auch den strategischen Entwurf des Über-

gangsplanes bestätigen, ändern oder widerlegen müssen.

Was die Analyse betrifft, so habe ich meine Meinung dazu bereits geäußert: Im Gegensatz zu den Prognosen, die vor einem Jahr von maßgebenden Wirtschaftsinstitutionen, in Frankreich wie im Ausland, erstellt wurden, verschlechtert sich die Konjunktur weltweit. Alle Länder bezahlen diese Verschlechterung entsprechend ihren vorangegangenen Strategien; Frankreich durch seine Außenhandelsbilanz und die meisten anderen Länder durch ein rapides Ansteigen der Arbeitslosigkeit.

Der strategische Entwurf fand, daß eine wirksame Behandlung der schwierigsten nationalen Probleme – Arbeitslosigkeit, Krise des Schulsystems, Dynamisierung des Industrieparameters, Beherrschung des Gleichgewichtes der Transferzahlungen – umso schwieriger sind, je schwächer das Wachstum wird. Ein inländisches Wachstum, welches höher ist als jenes unserer wichtigsten Handelspartner, zieht notwendigerweise, selbst bei gleichbleibenden Strukturen, eine Verschlechterung unserer Außenhandelsbilanz mit sich. Daraus kann man ableiten, daß der Hauptschlüssel zur Lösung des Problems in unserer kollektiven Fähigkeit liegt, massiv und schnell etwas an den Ursachen unseres Außendefizites zu ändern. Das unmittelbar für diesen Zweck verfügbare Aktionsfeld ist die Energiewirtschaft. Die Nuklearenergie und die neuen Formen der Energiegewinnung sind auf Zeit gesehen Autonomiefaktoren; dies gilt noch stärker für Energieeinsparungen. In diesem Bereich können beträchtliche Anstrengungen in wenigen Jahren nicht nur neue Arbeitsplätze schaffen, sondern auch zu einer wesentlichen Veränderung des Aufwandes für Energieimporte führen. Für all dies war natürlich maßgebend, daß die inländische und internationale Konjunkturlage sich während der für strukturelle Veränderungen notwendigen Zeitspanne nicht ver-

schlechtert und daß die Anstrengung massiv genug ist, um schnell bedeutende Ergebnisse zu erreichen.

Dies war aus verschiedenen Gründen nicht der Fall. Der erste Grund ist schon oben erwähnt worden: Das internationale Umfeld entwickelte sich ungünstiger als vorhergesehen.

Auch der zweite Grund ist situationsbedingt: Es hat sich herausgestellt, daß die französische Industrie sich in einem noch schlechterem Zustand befand, als wir vor einem Jahr dachten. Bei der Ausarbeitung des Übergangsplanes wurde die Strategie einer langsamen Ankurbelung des Wachstums, ausgelöst durch Massenkonsum, heiß diskutiert. Niemand aber konnte sich vorstellen, daß die französischen Produzenten diese Zunahme an Nachfrage fast zur Gänze dem Import überlassen würde.

Die Reaktionsfähigkeit unserer Unternehmen war in Wirklichkeit als Folge des Verschuldungswachstums, des Produktions- und des Selbstfinanzierungsrückganges noch stärker geschwächt, als wir es wahrnehmen konnten. Sechs aufeinanderfolgende Jahre des Investitionsrückganges hatten ihre Wettbewerbsfähigkeit schwer beeinträchtigt.

Der dritte Grund betrifft die politische Lenkung der Wirtschaft. Stellen wir offen die Frage, die jeden beschäftigt:

Hat die Regierung während der letzten 15 Monate die Geschäfte gut geführt? In unserem alt gewordenen Land, in welchem die Demokratie unsicher ist, der Fanatismus jederzeit erwachen kann, Spaltung und Intoleranz geschätzt werden, eröffnet die Beantwortung dieser Frage ein unbegrenztes Feld zur lautstarken, politisierenden Polemik. Obwohl ich nicht bereit bin, mich in einem solchen Streit im voraus geschlagen zu geben, entbehrt er für mich jedes Interesses. Und doch werden wir an der Ausarbeitung des 9. Planes nicht korrekt arbeiten können, ohne uns vorher über die Gründe unseres Verhaltens –

auch in bezug auf die Fragebeantwortung – klar zu werden. Ich werde drei eher ökonomische und soziologische als politische Behauptungen aufstellen, die mir jedoch der wichtigste Teil der notwendigen politischen Antwort und auf jeden Fall die Grundlage zu sein scheinen, daß wir in einem relativ gutem Klima des gegenseitigen Verständnisses zusammenarbeiten können.

Die erste These ist eine Feststellung: Es ist eine Diskrepanz entstanden zwischen den Orientierungsdaten des Übergangsplanes in den wirtschaftlichen, sozialen und finanziellen Bereichen einerseits, und der Zunahme der Sozialleistungen, der Zunahme der die Unternehmen direkt oder indirekt treffenden Mehrkosten und der Unzulänglichkeit der Energieeinsparungsmaßnahmen andererseits.

Die zweite These betrifft die Erklärung eines Teiles dieser Feststellung. In einem demokratischen Land ist für einen fünfundzwanzigjährigen Mangel an Abwechslung ein Preis zu bezahlen. Dadurch, daß die wichtigsten Interessenvertretungen der Arbeitnehmerschaft so lange weder an der Macht teilhaben noch dieser in irgendeiner Weise vertrauen konnten, entstand ein Rückstau von unbefriedigten Forderungen, von ungelösten sozialen Problemen, von verschiedenen Ansprüchen, die von der Linkskoalition eher aus der Situation heraus denn aus Gründen der Dogmatik unterstützt wurden. Das Gewicht dieser nicht getroffenen Entscheidungen, dieser noch offenen Verhandlungen mußte in jedem Fall die spätere Entwicklung des Landes beeinflussen.

Die dritte These bezieht sich auf den Rest der ursprünglichen Feststellung: Für die mangelnde Qualität der Demokratie ist ein Preis zu bezahlen. Die öffentliche Meinung hätte bestimmt bessere Orientierungen und Reaktionen, wenn die wirtschaftliche Information in den Medien – von der Schule an – weiter verbreitet wären. Die Opposition ihrerseits, die lange von

der Macht ausgeschlossen war, wäre in der Machtausübung erfahrener und sich ihrer Sachzwänge bewußter, hätte man sie nicht systematisch von jeder entscheidenden Beratung und sogar von jeder strategisch wichtigen Information ausgeschlossen.

Sicher ist, daß die zunehmende Verkrampfung des politischen Lebens angesichts der Verschärfung der Krise und die schwierige Situation Frankreichs gefährliche Bedingungen für die Zukunft schaffen. Das Aufeinanderprallen intoleranter Positionen hat noch nie dazu beigetragen, gemeinsame Lösungen zu finden. Durch diese Situation wird Frankreich von einer noch viel größeren Gefahr bedroht.

Die Perspektive eines verlangsamten Wachstums, eine zunehmende Unsicherheit am Arbeitsplatz erzeugen überall eine dumpfe Beunruhigung. Mangels eines klaren, gemeinsam erarbeiteten und überzeugenden Bildes der notwendigen Orientierung zur Zukunftssicherung ist unser Land dabei, sich in verschiedene Korporationen zu teilen. Jede soziale Schicht, ob organisiert oder nicht, betont die Verteidigung ihrer eigenen Lebens- und Arbeitsbedingungen und ihrer schon erreichten Rechte, hütet sich jedoch zu erwähnen, daß die jetzige Situation des Landes eine Teilnahme aller sowohl an den kollektiven Anstrengungen als auch an den Risiken, die man zur Überwindung der Krise eingehen muß, verlangt. Diese Entwicklung, seit einigen Monaten deutlich spürbar, ist voll von Mißverständnissen, von unnützen oder unlösbaren Konflikten und von einer Verflüchtigung des nationalen Gemeinschaftssinnes und des Bewußtseins für die Verantwortlichkeit des Staates.

Es war notwendig, die Situation zu bereinigen. Die Regierung hat die ersten Schritte dazu allein gesetzt. Da die Verschlechterung unseres monetären Gleichgewichtes Hauptpriorität geworden war, hat der Premierminister einen allgemeinen Preis- und Lohnstopp für vier Monate verordnet.

Es gibt in Frankreich kaum Beispiele für diese Entscheidung. Sie wurde erst zum zweiten Mal seit Ende des letzten Weltkrieges getroffen. Indem sie die von vornherein sichere Unbeliebtheit einer solchen Maßnahme auf sich nahm, hat die Regierung klar gezeigt, daß sie Willens ist, die Grundprobleme in Angriff zu nehmen. Sie verfolgt damit mehrere Ziele:

- die Bremsung des Preisauftriebs, und damit eine dämpfende Wirkung auf alle Indexierungen, die die französische Gesellschaft belasten;
- die psychologische Ankündigung an alle, die Börsegeschäfte tätigen – Franzosen und Ausländer –, daß unsere Währung energisch verteidigt wird;
- die Hervorhebung der schwierigen Entwicklung, die wir nur durch eine gemeinsame Anstrengung ändern werden können, gerichtet an alle Produzenten, Arbeitnehmer und Konsumenten.

Jeder weiß jedoch – die Regierung ebenso, wenn nicht besser – daß ein Preis- und Lohnstopp die Strukturmechanismen, welche die Inflation auslösen, nicht berührt, und ein solcher sogar wirtschaftsfeindliche Wirkungen haben kann. Seine Dauer wurde deshalb auf 4 Monate begrenzt, denen 14 Monate mit intensiven Verhandlungen der Sozialpartner folgen werden mit dem Ziel, die Preis- und Lohnverhandlungen so abzustimmen, daß die Verlangsamung der Inflation weiter fortschreitet. Dabei sollen die schädlichen Wirkungen eines starren Preisstopps vermieden und diese relative Desinflation in den normalen Wirtschaftsgang progressiv integriert werden.

Das Budget für 1983, welches Restriktion und Begrenzung des Defizits mit einem Vorrang für industrielle Investitionen und für die Forschung verbindet, und ein Maßnahmenpaket, das eine Förderung des langfristigen Sparens und seine Verwendung für die Industrie als Ziel hat, bestätigen bereits diesen Kurs für die nahe Zukunft.

Das Vorhaben unserer Kommission ist nicht kurzfristig, auch nicht auf 18 Monate begrenzt. Unser Auftrag ist es nicht, dieses Wiederaufschwungsprogramm zu erörtern – auch wenn einige der hier vertretenen Organisationen an den Verhandlungen, die die Bedingungen seiner Umsetzung bestimmen werden, teilnehmen.

Es ist kein Selbstzweck, die Lage der Finanzen in Ordnung zu bringen; es ist nur eine notwendige Bedingung, um höhergestellte Ziele erreichen zu können. Für die Wiederherstellung des Finanzgleichgewichtes sind vom Produktionsapparat und vom Arbeitsmarkt Opfer zu bringen, und darin liegt das Problem. Das Finanzgesetz für 1983 und die Sparmaßnahmen versuchen den Preis niedrig zu halten. Nach diesen 18 Monaten wird eine weitere dynamische Initiative notwendig sein – natürlich unter gesunden finanziellen Bedingungen. Es ist Auftrag des 9. Planes, den Kurs dafür zu skizzieren.

Da ich es als grundlegend erachte, die Ausgangsbedingungen für den 9. Plan zu bestimmen und ich in keiner Weise die Absicht habe, dem Inhalt dieses Planes vorzugreifen, ehe die Gespräche in unserer Kommission aufgenommen wurden, könnte ich hiermit meine Rede beenden. Ich halte es jedoch als Beitrag zu den Überlegungen für notwendig, einige mögliche Anstöße zu skizzieren, die selbstverständlicherweise bis zur Regierungsentscheidung zur Diskussion stehen.

3. Strategieelemente

In einer so schwierigen und nahezu ausweglosen Lage wie der jetzigen ist es am wichtigsten, sich nicht in Sackgassen zu begeben.

Mindestens zwei davon sind deutlich erkennbar, da sie häufige Versuche für viele unserer Mitbürger sind: der Protektionismus und die Flucht in die Inflation. Es genügt da-

bei nicht, beide Lösungen mit einer Handbewegung – sich berufend auf ein technokratisches Wissen der Mechanismen der heutigen Gesellschaft – beiseite zu schieben. Man muß auch alle jene, deren Tätigkeit einen sozialen Einfluß hat, überzeugen, daß diese beiden Wege zum Zusammenbruch unseres Landes führen. Den Protektionismus – ungeachtet jeder dahinterstehenden, notwendigerweise umstrittenen Wirtschaftsphilosophie – können wir uns einfach nicht leisten.

Es steht außer Zweifel, daß seit Anfang der industriellen Zivilisation die Verbreitung der Techniken hauptsächlich durch den Handel erfolgte und auch außer Frage, daß Frankreich die lange Phase des Protektionismus, die ich vorher erwähnt habe, sehr teuer bezahlen mußte und in Wirklichkeit immer noch bezahlt. Heute steht unser Land nur in einigen wenigen Teilbereichen an der Spitze der Forschung und des technologischen Fortschritts. In der Hauptsache ist es jedoch der internationale Handel, der uns die Möglichkeit bietet, neue Produkte zu nutzen bzw. neue Technologien zu verbreiten. Zweifellos müssen wir uns auch weiterhin um die Stärkung unserer technologischen Position bemühen. Keineswegs dürfen wir uns jedoch dabei vom Prozeß des internationalen Austausches abschneiden, da die Schwächung unserer technologischen Wettbewerbsfähigkeit die unvermeidliche Folge wäre.

Darüber hinaus muß man unterstreichen, daß nahezu jeder dritte französische Arbeitnehmer in der inländischen Industrie für den Export arbeitet. Protektionismus ist nicht möglich, ohne sich Gegenmaßnahmen einzuhandeln; es gibt wesentlich mehr Arbeitnehmer, die für den Export arbeiten, als solche, deren Arbeitsstelle durch den Import gefährdet wird. In diesem Spiel können wir nur verlieren. Der Kampf um die Erhaltung der Arbeitsplätze muß andere Wege gehen, jenen der Produktivität und der Markterschließung.

Die größten französischen Unternehmen, ob verstaatlicht oder privat, werden ihre Leistungsstärke und ihren Anteil am französischen Inlandsmarkt gleichfalls nur dann behalten können, wenn sie der internationalen Konkurrenz gewachsen sind. Sie davon abzuschirmen bedeutet, sie zu schwächen.

Ich beharre nicht darauf, die unvermeidlichen Auswirkungen einer protektionistischen Politik auf die Stimmung im Lande und auf das Risiko einer repressiven Entwicklung des Staates zu beschreiben. Ich nehme an, daß eine solche Vision uns alle abschreckt.

Das Problem wäre ein bißchen anders gelagert, wäre Europa zu einer gemeinsamen Handelspolitik fähig. Das Gleichgewicht von eventuellen Maßnahmen und Gegenmaßnahmen würde uns in die Lage versetzen, einen wirksameren Druck auszuüben. Wäre auch in diesem Falle ein allgemeiner Protektionismus immer noch schädlich, so könnte man zumindest eine Verbesserung der Wettbewerbsregeln, eine Begrenzung des Dumpings, eine Ausarbeitung internationaler Regeln bezüglich minimaler Sozialgarantien für die Industriearbeiter, etc., zu erzwingen versuchen.

Aber selbst eine derart koordinierte Vorgangsweise würde nicht schnell genug zu Resultaten führen, die zu großen Hoffnungen – ob kurz- oder mittelfristig – Anlaß geben.

Das, was ich gerade gesagt habe, ist auch eine Erklärung dafür, daß die Flucht nach vorne in die Inflation ebenfalls nicht möglich ist. Die rapide Inflation, welche seit langem eine ständige Versuchung für unser Land – und das schlecht verborgene Geheimnis des schnellen Wiederaufbaus nach dem Kriege – ist, bietet heute nicht mehr diese Möglichkeiten. Ihre negativen Auswirkungen haben stark zugenommen.

Eine Inflation, welche langfristig über jener unserer Handelspartner liegt, hat entweder den Protektionis-

mus oder die unaufhaltbare Verschlechterung unserer Zahlungsbilanz zur Folge. Auch wiederholte Abwertungen aber können in keiner Weise dieses Problem lösen.

Wir müssen einen harten Wirtschaftskurs einschlagen. Welcher Kurs aber und im Dienste welcher Politik? Denn der Ruf nach Härte genügt nicht, um eine Politik zu definieren.

Hier bin ich bei der entscheidenden Rolle unserer Kommission angelangt: herauszufinden, ob wir ein Einverständnis über die Hauptorientierungen einer gemeinsamen Strategie, anerkannt von den regionalen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Partnern und der öffentlichen Hand, erreichen können. Ich möchte hier klarstellen, daß unsere Kommission nur beratend wirkt und jeder für sich frei entscheiden kann. Es ist jedoch möglich, daß eine gemeinsame geistige Basis gewisse Verhaltens- und Handlungsweisen zum Ergebnis hat. Den Bestrebungen der Planifikation wäre damit Genüge getan.

Meiner Meinung nach ist das Problem folgendermaßen zu beschreiben: Die französische Gesellschaft wird nur unter zwei Bedingungen in der Lage sein, ihre Zukunft zu gestalten und ihre internationale Stellung und ihren Einfluß in der Welt während des nächsten Jahrzehntes zu halten. Die erste Bedingung ist die Verstärkung ihres Produktions-, Landwirtschafts-, Industrie- und Dienstleistungsapparates; die zweite ist ein starker sozialer Zusammenhalt, welcher nur durch eine höhere Lebensqualität, durch das Ausschalten vieler Ungerechtigkeiten und in erster Linie durch eine bedeutende Abnahme der Arbeitslosigkeit ermöglicht wird.

Es liegt auf der Hand, daß diese Ziele umso schwieriger zu erreichen sind, je schwächer der Wachstum wird. Wenn wir in Betracht ziehen, daß die Weltlage wenig Anlaß zu Optimismus bietet, müssen wir uns fragen, ob wir uns ein schnelleres Wachstum

als jenes unserer Handelspartner leisten können. Die Erfahrungen der letzten 15 Monate zeigen, daß dies bei gleichbleibender Handelsstruktur nicht möglich ist. Ich bin jedoch überzeugt, daß massive und schnelle Eingriffe in einige Bereiche unserer Handelsbilanz die Voraussetzungen für diese wirtschaftliche und finanzielle Autonomie – ohne welche die Lösung der Probleme des Landes sehr schwierig wäre – schaffen könnten.

Die Energieeinsparungspolitik beginnt sich auszuwirken. Wir müssen die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen abschätzen und die Kosten der Bestrebungen berechnen, die erforderlich sind, um unsere Erdölrechnung langsam zu senken und um im Laufe des Planes eine Wachstumsdifferenz zu unseren Handelspartnern von 1 bis 1,5 Prozent zu erreichen.

Dieser Teilbereich reicht aber nicht aus. Da die Dringlichkeit groß und die Mittel begrenzt sind, müssen wir jene Bereiche des Außenhandels festlegen, in welchen bestimmte Maßnahmen die raschesten und wirksamsten Folgen haben werden. Einerseits sind es jene Bereiche, in denen sich Maßnahmen mit geringem Kapitaleinsatz schnell auswirken, andererseits solche Sektoren, in denen die Position bereits erstarbt ist und nur noch verstärkt werden muß.

Im ersten Fall zeigt sich, daß Maßnahmen mit niedrigem Kapitaleinsatz in den Bereichen Tourismus, Mode-, Kunst- und Vergnügungsindustrie möglich sind. Es gibt sicher noch andere Bereiche, die wenig Kapital benötigen und in welchen Frankreich eine bedeutende Position mit gutem Ruf verbindet.

Im zweiten Fall denkt man zuerst an die Landwirtschaft und die Lebensmittelindustrie. Die progressive Abschaffung der Ausgleichszahlungen ist hier eine Voraussetzung, wenngleich nicht die einzige und jeder spürt, daß es noch viel zu tun gibt. Im Bereich der Güterbeförderung ist unsere Position ebenfalls stark genug,

um auf bedeutsame Exportgewinne hoffen zu können.

Über die kurzfristig zu ergreifenden Maßnahmen hinaus muß man ein systematisches Inventar jener Bereiche aufstellen, in welchen gezielte Aktionen sich schnell und bedeutsam auf die Erhöhung des Exportes, die Abnahme des Importes bzw. die Zurückeroberung des inländischen Marktes auswirken. Es ist wichtig, hier jede Zweideutigkeit zu vermeiden. Sobald man eine protektionistische Lösung ausschließt, kann die Zurückeroberung des inländischen Marktes nur durch wiedergefundene industrielle Dynamik und Handelsaktivität erzielt werden. Man muß sich ständig vergegenwärtigen, daß unsere großen auf dem Weltmarkt eine Rolle spielenden Unternehmen ihren Anteil am Markt im Lande selbst auf die gleiche Weise wie im Ausland verteidigen müssen.

Der strategische Schlüssel zur Lage unseres Landes in den nächsten Jahren ist die Entwicklung der Industrie. In ihr liegen die Chancen zur Sammlung der Kräfte unserer Wirtschaft oder ihres unaufhaltsamen Unterganges.

Wir müssen uns wahrscheinlich die Frage stellen, warum einem Teil der wirtschaftlichen Aktivitäten des Landes, der nur ein Drittel des Bruttoinlandsproduktes und etwas mehr als ein Viertel der aktiven Bevölkerung – und diese Zahl nimmt ab – repräsentiert, soviel Bedeutung beigemessen wird. Ich nenne zwei Gründe dafür:

- 80 Prozent unserer Deviseneinnahmen hängen vom Industriegüterhandel ab,
- der Produktivitätszuwachs, zum Großteil aus der Industrie stammend, wirkt sich auf alle Wirtschaftsbereiche aus und bestimmt faktisch das Lebensniveau der Bevölkerung.

Letzteres ist der Schluß, den man aus der in den letzten drei Jahrzehnten stattgefundenen Neuordnung der großen Industrieländer ziehen kann. Der außerordentliche Vorstoß Japans,

die zunehmende Wirtschaftsmacht Europas im Vergleich zu den Vereinigten Staaten oder der relative Rückschlag der englischen Wirtschaft spiegeln genau die Hierarchie der Industriewettbewerbsgewinne dieser Länder wider.

Ich muß hinzufügen, daß die Industrie durch die Allgegenwärtigkeit ihrer Produkte im täglichen Leben der Franzosen dazu beiträgt, die kulturelle Identität des Landes zu prägen: Die Konsequenzen einer Vernachlässigungspolitik dürfen auf diesem Sektor nicht unterschätzt werden. Alle diese Argumente zwingen uns, der industriellen Entwicklung eine entscheidende Rolle im 9. Plan beizumessen.

Wille und verbaler Voluntarismus dürfen nicht verwechselt werden: es genügt nicht, Prioritäten festzulegen; sie müssen auch umgesetzt werden. Priorität für die Industrie beinhaltet Bereitstellung und gezielte Verteilung der Geldmittel; nachrangige Bereiche müssen folglich ebenfalls bestimmt werden. Ohne der Arbeit dieser Kommission vorgreifen zu wollen, scheint es mir wichtig, zwei Richtungen anzudeuten:

- die Anpassung der Finanzierung der Wirtschaft an die Erfordernisse der Industrieentwicklung;
- die volle Ausschöpfung des Arbeitskräftepotentials unseres Landes.

Die Verschlechterung der Finanzlage unserer Industrieunternehmen ist eine Haupttendenz der letzten 8 Jahre. Der Beruhigung des Jahres 1979 folgte 1980 und 1981 ein deutlicher Verfall.

Frankreich steht mit einer solchen Entwicklung, die eine dauernde und tiefe Weltkrise widerspiegelt, nicht alleine da. Obwohl dies nicht die einzige Ursache ist, wird die Investitionstätigkeit, die seit Anfang der 70er Jahre dauernd sinkt, durch die Abnahme der Finanzierungsfähigkeit der Unternehmen weiter verringert:

Die Jahre 1981 und 1982 zeigen keine Verbesserung, im Gegenteil (-2,5 Prozent bzw. -7 Prozent).

In unserer Arbeit müssen wir prüfen:

- einerseits die Preisbildung und die Wertschöpfung in den verschiedenen Wirtschaftsbereichen; durch eine langfristig angelegte Politik der Desinflation soll die Anpassungsfähigkeit des Produktionsapparats gesteigert werden;
- andererseits die Einkommensverteilung: das Wachstum der Reallöhne, welches in den letzten Jahren höher lag als der in Frankreich festgestellte Produktivitätszuwachs, hat das tolerierbare Ausmaß der tatsächlichen Mittel des Landes überstiegen. Es müssen die Bedingungen der Lohnfestsetzungen neu überprüft werden, um einen gerechteren Beitrag jedes einzelnen zu den Bemühungen um einen von einer breiten Bewegung getragenen Wiederaufschwunges und zu einer wirklichen Solidarität zu erreichen;
- darüber hinaus die Anpassung der Mechanismen des sozialen Netzes an die Sachzwänge der industriellen Entwicklung;
- schließlich die Außenfinanzierung der Unternehmen und die Kreditallokation: Maßnahmen zur Förderung der Kapitalbildung und des Sparens im Dienste der Unternehmensfinanzierung sowie der Beitrag der verschiedenen Anlegerschichten können Objekt ihrer Vorschläge im Rahmen der Kommissionsarbeit sein. Folge des französischen Kreditsystems in den Bereichen Wohnbau, Landwirtschaft, Gemeinwesen etc. ist die Bestrafung der Industrie. Sind wir in der Lage, diese Situation zu ändern?

Die Ausbildung der Menschen spielt ebenfalls eine sehr wesentliche Rolle, die, wie ich glaube, besonders aufmerksam überprüft werden soll. Die augenscheinlichen Unzulänglichkeiten unseres Ausbildungssystems, sowohl quantitativ als auch qualitativ, müssen eingestanden werden. Es ist beunruhigend zu merken, daß die französische Industrie im Verhältnis

zur Beschäftigtenzahl um die Hälfte weniger Ingenieure hat als die amerikanische und noch weniger im Vergleich zur japanischen Industrie (1,4 zu 2,8 bzw. 3,2 Ingenieure pro 100 Beschäftigte). Bei den derzeitigen Absolventenzahlen der Elektronikbereiche (Techniker oder Ingenieure) ergibt sich ein Manko von mehr als 10.000 pro Jahr, um den Bedarf der Wirtschaft zu decken. Diese Tatsache erfordert unbestreitbar Lösungen, sowohl im Bereich der Bildung als auch der Weiterbildung.

Das eben Gesagte zeigt deutlich, daß es keine Industriepolitik unabhängig von der Gesellschaftspolitik unseres Landes geben kann. Die Vorrangigkeit der Industrie als Leitlinie sollte jedoch für den 9. Plan maßgebend sein.

Das industrielle Frankreich der neunziger Jahre wird nicht mehr dem von heute, noch weniger dem von gestern gleichen. Im Gegenteil, wir müssen einen Wandel herbeiführen, um die Krise zu überwinden.

Die erste Dimension des Wandels trifft die Technologie. Weltweit können wir eine Neuverteilung der Karten beobachten: Wenn wir nicht auf der Hut sind, könnte sich im Elektroniksektor ein internationaler Wirtschaftspool rund um den Pazifik (Westküste der USA, Japan, Südostasien) bilden und Europa damit in ein Stadium der relativen Unterentwicklung verbannen.

Die Nuklear-, Flugzeug-, Weltraum- und Nachrichtenindustrie sowie die „Off-Shore“-Erdölgewinnung sind wenngleich nicht ausreichend, Ende der siebziger Jahre und Anfang der achtziger Jahre die Antriebskräfte der französischen Wirtschaft: Die französische Industrie hat mit Unterstützung der öffentlichen Hand in diesen Bereichen mächtige Trümpfe erhalten. Es muß jedoch festgehalten werden, daß im Gegensatz dazu unser Land die Revolution der Mini-Informatik nicht wirklich miterlebt und einen nur sehr bescheidenen Platz in

der Mikroelektronik erreicht hat. Neue Technologien wie Automatisierung und Biochemie scheinen heute bedeutsam zu sein. Die Zukunft unseres Landes hängt wahrscheinlich von der Beherrschung von ungefähr zehn Technologien ab.

Die Rolle des Planes – und auch unserer Kommission – ist es, die Maßnahmen, die das Land zu diesem Zwecke setzen muß, zu bewerten. Es müssen Vor- und Nachrangigkeiten festgelegt werden. Diese werden in den Planvereinbarungen des Staates mit den großen Unternehmen wiederzufinden sein. Wir werden gleichfalls – im Rahmen der Zielsetzung von 2,5 Prozent des Bruttonationalproduktes für Forschung und Entwicklung, festgelegt im Orientierungsgesetz über Forschung und Entwicklung, welches in den 9. Plan zu integrieren ist – die Bedingungen für die Realisierung und Finanzierung der Forschung in den Unternehmen prüfen müssen. Neben der Aufbringung ihrer eigenen Mittel muß der Beitrag des Staates zur industriellen Forschung um mehr als 10 Mrd. Franc pro Jahr erhöht werden.

Die Hauptverantwortung für den Kurs in der Technologie- und Forschungspolitik liegt selbstverständlich beim Staat.

Zu dem über die Autonomie Gesagten möchte ich noch folgendes hinzufügen: Um einen Orientierungsrahmen für unsere Industrie festzulegen, müssen die großen Weltmärkte und ihre Entwicklung bis zum Ende der Planperiode analysiert werden. Die Industrie bleibt aber hauptsächlich Aufgabe der Industriellen und nicht des Staates. Über eine gezielte Industriepolitik hinaus, die notwendigerweise in ihren Auswirkungen beschränkt ist, braucht unsere Industrie ein sie begünstigendes sicheres Umfeld; dies betrifft sowohl die Steuer- und Soziallast als auch das Kreditsystem und insbesondere das Preissystem. In einer Wettbewerbswirtschaft ist die freie Bildung der Preise eine

Notwendigkeit, ohne welche die automatische Anpassung an die Wettbewerbsbedingungen nicht möglich ist. Es wird also notwendig sein – und dies ist die Aufgabe des Wiederaufschwungsprogrammes – diese Freiheit wiederzuerlangen, ohne unser monetäres Gleichgewicht in Frage zu stellen.

4. Der soziale Wandel

Eine Notwendigkeit: die Autonomie. *Ein Wille:* Die Verstärkung des Produktionsapparates. *Ein Mut:* Der soziale Wandel. Wozu alle Bemühungen um diese drei Voraussetzungen?

Die Industrie wird nicht die französische Gesellschaft von morgen stellvertretend verteidigen. Die Nation in ihrer Gesamtheit muß ihre Zukunft selbst in die Hand nehmen. Dies wird nur dann möglich sein, wenn wir fähig sind, die schwierigsten Probleme – an der Spitze die Arbeitslosigkeit – in Angriff zu nehmen. Selbst mäßiges Wachstum, dessen Voraussetzungen, wie wir gesehen haben, schwer zu schaffen sind, ist nicht in der Lage, ein Ansteigen der Arbeitslosigkeit zu verhindern. Es kann bestenfalls nur gebremst werden. Wir sind daher gezwungen, das Problem der Arbeitsverteilung neu zu überprüfen. Die Herabsetzung des Pensionsalters ist bei weitem die teuerste Lösung und Frankreich hat in dieser Frage seine Möglichkeiten ausgeschöpft.

Wir haben uns also der Arbeitszeitverkürzung zuzuwenden. Einige Selbstverständlichkeiten, welche in der französischen Gesellschaft des öfteren vergessen werden, sollten diesbezüglich in Erinnerung gerufen werden.

Eine Arbeitszeitverkürzung kann nur unter zwei Bedingungen zur Arbeitsplatzbeschaffung beitragen:

- das Produktionsvolumen darf nicht verringert werden, muß im Gegenteil zunehmen; Voraussetzung dafür ist eine höhere Auslastung der maschinellen Anlagen;

- diese Maßnahme muß Finanzmittel freisetzen, die benützt werden, um die neuen Arbeitnehmer zu entlohnen.

Es stellt sich die Frage, ob eine Arbeitszeitverkürzung ohne vollen Lohnausgleich für die Arbeitnehmer-schaft annehmbar ist. Zwei Tatsachen sind zu berücksichtigen:

- die Antwort eines Großteils der Arbeitnehmer ist offenbar Nein. Die Hauptsorge bleibt die Kaufkraft.
- Es gibt aber auch Arbeitnehmer – und nicht nur Frauen – die über mehr Zeit verfügen möchten, um sich ihren Kindern zu widmen, um sich beruflich weiterzubilden, um Funktionen im Vereinsleben übernehmen zu können, um Sport zu betreiben, usw. Das Angebot an freier Zeit muß diesen Bedürfnissen angepaßt werden. Es geht nicht um eine Stunde pro Woche, sondern um 4, 5 oder mehr. Beträfe dies nur 10 Prozent der Arbeitnehmer – ein eher niedrig angesetzter Prozentsatz –, könnten 100.000 bis 200.000 (oder sogar noch mehr) neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Dies wird jedoch nur dann möglich werden, wenn man den Arbeitnehmern einer gleichen Produktionseinheit erlaubt, ihre Arbeitszeit flexibel einzuteilen. Der Produktionsprozeß muß folglich neu gestaltet werden, und nichts spricht dagegen.

Dieser Weg ist jedoch nicht der einzige. Die Möglichkeit einer generellen Arbeitszeitverkürzung bleibt offen. Auch darüber müssen Verhandlungen aufgenommen werden. Die Bereitschaft der französischen Gesellschaft, sich mit ihren Arbeitslosen zu solidarisieren, wird daran zu messen sein. Das Unternehmen ist so zur letzten „Zelle“ des Gemeinschaftslebens geworden, ohne dies zu wollen.

Darüber hinaus ist das Unternehmen zu dem Ort geworden, wo sich die Fähigkeit der französischen Gesellschaft erweisen soll, ihre Konflikte zu lösen, und ihre Zukunft solidarisch vorzubereiten. Nach einem Jahrhun-

dert des unsicheren und begrenzten sozialen Dialoges entschloß sich die Regierung, neue Gesetze über die Rechte der Arbeitnehmer vorzulegen, und das Parlament hat sie angenommen. Diese Gesetze betreffen vor allem Informations-, Anhörungs- und Vorschlagsrechte. Werden diese Rechte nur zum Teil oder widerwillig angewandt, bleiben sie ohne Wirkung. Werden sie jedoch als Ausdruck eines neuen Dialoges aufgegriffen, können sie beitragen, Konflikte leichter zu lösen, den Produktionsprozeß besser an die Erfordernisse der Lebensqualität anzupassen und die großen Produktivitätsmöglichkeiten, welche in der Qualifikation der Arbeitskräfte liegen, zu nützen. Der Plan könnte dazu dienlich sein, neue Wege dieses erneuerten Dialoges zu finden.

Die französische Gesellschaft ist weder in der Einkommens- noch in der Bildungs- noch in der Machtverteilung gerecht. Bisher wurde nur versucht, diese Ungleichheiten durch Konflikte und durch ein Spielenlassen der Kräfteverhältnisse zu lösen. Werden wir gemeinsam fähig sein, z. B. dem Auseinanderklaffen der Einkommensskala auf annehmbare Weise entgegenzutreten? Man kann daran zweifeln, wir müssen aber auf jeden Fall darüber eine Diskussion führen.

* * *

Es sei mir erlaubt, mit einer Bemerkung über den Zeitfaktor meine Rede zu beenden. Eine der Hauptherausforderungen, welcher sich die Planifikationen in den nächsten Monaten stellen muß, ist intellektueller Art: sie betrifft das Verhältnis des Planes zur Zeit.

Manchmal begegnet man der Vorstellung, es könnte genügen, Entwicklungen korrekt und genau vorauszusehen, die geeigneten Mittel, um diese Entwicklungen zu ermöglichen oder um bestimmte Ziele zu erreichen, bereitzustellen, und man könne so den Lauf der Dinge beschleunigen, um im wortwörtlichen Sinn Zeit zu gewinnen.

Diese geistige Einstellung wird Voluntarismus genannt. Ich bin heute überzeugt, daß der Voluntarismus manchmal der größte Feind des Willens ist.

Die Planifikation an sich drückt sicherlich den Willen aus, den Zeitfaktor besser zu beherrschen, kurz- und mittelfristige Maßnahmen aufeinander abzustimmen. Sie reicht aber nicht aus, um den Lauf der Dinge zu beschleunigen. Eine der Lehren, die wir aus den schon realisierten Arbeiten des Generalplankommissariates ziehen müssen, ist folgende: etliche Maßnahmen – zur Entwicklung der Industriestrukturen, zur Schaffung neuer Bildungsstrukturen, etc. – werden, unter allen Umständen, mit welchen Mitteln auch immer, erst nach vier, fünf, sechs oder mehr Jahren zu ersten Ergebnissen führen. Auf dem Gebiet der Forschung z. B. stellt die Zeit einen unumgänglichen Faktor dar; dieser Faktor muß in Rechnung gestellt werden, bevor irgendeine Maßnahme, so kühn sie auch sei, Früchte tragen kann.

In einer solchen Situation besteht der Voluntarismus in der Annahme, die Fristen, die notwendig sind, um Resultate zu erzielen, auf die Hälfte oder ein Drittel verkürzen zu können, wenn man die Finanzmittel und das Menschenpotential mal zwei oder drei multipliziert. Sehr oft wird man dann entmutigt, da die erwartenden Erfolge trotz mehrfacher Bemühungen sich nicht einstellen. Man setzt die eingeschlagenen Bemühungen nicht fort, die Konsequenz ist eine menschliche und finanzielle Verschwendung.

Der Wille besteht im Gegenteil darin, eine Politik mit Geduld und Hartnäckigkeit fortzusetzen, nicht aufzugeben, wenn Resultate sich nicht gleich einstellen, da vorauszusehen war, daß die gesetzten Maßnahmen erst nach einer gewissen Zeit Ergebnisse bringen werden.

Die heutige wirtschaftliche und soziale Situation Frankreichs – gesehen im internationalen Kontext, den ich

versucht habe zu analysieren – erfordert eine große Willensanstrengung und eine eindeutige Ablehnung des Voluntarismus.

Die Lösung der uns belastenden Probleme, welche das strukturelle Ausmaß der heutigen Inflation und Arbeitslosigkeit angenommen haben, bedingt viel Zeit. Eine Veränderung der Strukturen und der Menschen ist notwendig, man kann sie weder erzwingen noch überstürzen. Wären wir versucht es zu tun, riefe uns die Geopolitik in Erinnerung, was geschieht, wenn man die Geschichte beschleunigen will; der Preis dafür ist meistens der Freiheitsverlust.

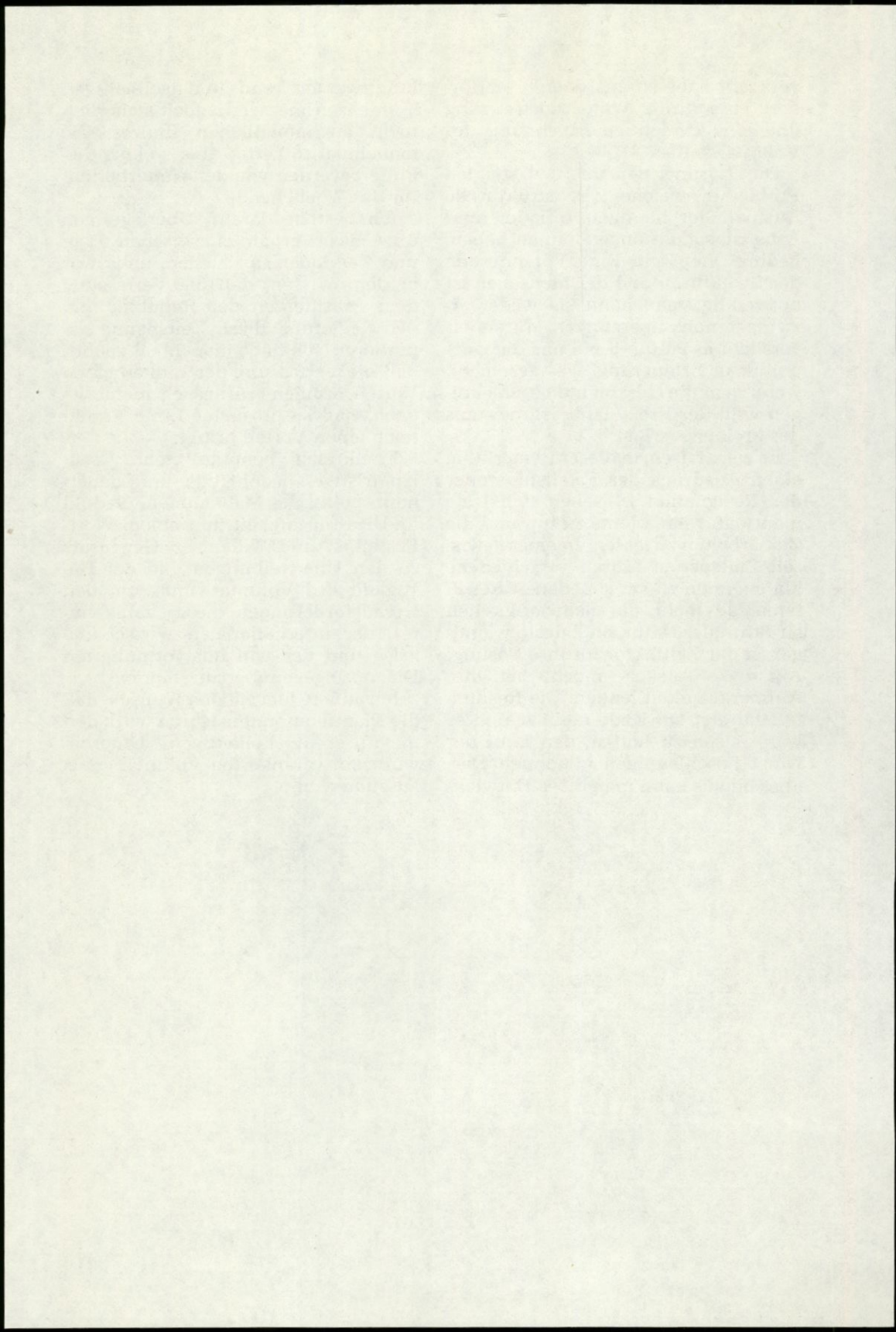
Es wäre falsch, in dieser Bemerkung einen Ausdruck des Fatalismus oder der Resignation zu sehen. Ich trete nicht dafür ein, nichts zu tun und die Zeit arbeiten zu lassen. In einer gewissen Zeitspanne führen verschiedene Maßnahmen zu verschiedenen Resultaten. Je mehr die Schwierigkeiten struktureller Natur sind, desto wichtiger ist der Zeitfaktor für ihre Lösung: Auf diese Tatsache möchte ich ihre Aufmerksamkeit lenken. Die Resultate sind erst am Ende meßbar und es wäre falsch zu hoffen, den Lauf der Dinge beschleunigen zu können. Darüber hinaus kann man diese Entwick-

lung zwar an Trends und nachhaltigen Tendenzen messen, jedoch sicherlich nicht an monatlichen Indizes, die manchmal so heftig, aber so kurz diskutiert werden wie der Wetterbericht für das Wochenende.

Ich bestehe darauf, Überlegungen über das Verhältnis zwischen Plan und Zeitdauer anzustellen, und zwar in dem Wissen, daß die Verfassung dem Präsidenten der Republik und der Regierung diese Zeitspanne garantieren. Ich habe manchmal gehört, daß die Verfassung der Linken einen Vorteil bringen würde; ich meine jedoch, daß sie in erster Linie Frankreich einen Vorteil bringt.

Frankreich benötigt heute Zeit, langfristige, nachhaltige und dauerhafte politische Maßnahmen, Geduld und Hartnäckigkeit, mit einem Wort: Festigkeit und Willen, im Gegensatz zu den Übertreibungen und der Hastigkeit des Voluntarismus, um den Herausforderungen dieses Jahrzehntes, der internationalen Wirtschaftskrise und der von uns formulierten Diagnose gegenüberzutreten.

Ich äußere hiermit den Wunsch, daß die Planifikation uns lehren wird, den in unserem kollektiven Unterbewußtsein verankerten Voluntarismus auszumerzen.



DIE STUNDE DER AUSSENSEITER

Rezension von: F. G. Hanke, Endsieg
des Kapitalismus. Weniger arbeiten –
besser leben, Fortschritt ohne
Wachstum, Trend-Profil-Buch, Orac
Wien 1982, 223 S.

Wenn die etablierten wirtschaftspolitischen Dogmen ins Wanken geraten, schlägt die Stunde der Außenseiter. Als durch die Erfahrungen der Stagflation der etwas übermütig gewordene Keynesianismus amerikanischer Prägung in eine Krise geriet, konnte man noch auf die konkurrierende, streng interventionsfeindliche, „paläo-liberale“ Orthodoxie eines Hayek und der Monetaristen zurückgreifen. Nachdem aber nun, wie vorhersehbar, dieses alternative „offizielle“ Patentrezept mit seinem deflationären Bias nach Großbritannien und Südamerika auch in den USA in Massenarbeitslosigkeit kläglich zu scheitern droht, könnte, ähnlich wie zu Beginn der großen Weltwirtschaftskrise, wieder eine Welle von unorthodoxen wirtschaftspolitischen Rettungskonzepten auf uns zukommen. Franz Günther Hanks Buch mag hier ein Vorreiter sein, und es ist trotz seiner gravierenden Schwächen nicht nur ein wertvolles Zeitdokument, sondern voll von beherzigenswerten, bislang aber eher tabuisierten Gedankengängen.

Hanks einfache Grundüberlegung beruht darauf, daß er an der Möglichkeit und Sinnhaftigkeit des Versuches zweifelt, die weiteren technischen

Produktivitätsgewinne bei Vollbeschäftigung in steigende Realeinkommen umzusetzen. Angesichts wachsender Arbeitslosigkeit, die nicht zuletzt auch auf Verringerungstendenzen der Konsumgüternachfrage beruhe, vertritt er deshalb mit Verve die Vorstellung kostenneutraler Arbeitszeitverkürzung zu Lasten der sonst möglichen Realloohnerhöhungen, kombiniert mit einer eher reflationistischen Geldpolitik, die sich ausdrücklich auf die zu Anfang der dreißiger Jahre geforderte und von Hjalmar Schacht später realisierte massive Geldschöpfung durch Wechselkontierung stützt. Der Wachstumsphilosophie begegnet Hanke mit dem trivialen Nachweis der längerfristigen Unmöglichkeit exponentiellen Wachstums und seiner schon mittelfristigen Gefahren für die Umwelt. Der heute aufgrund einer sehr mikroökonomischen Rationalität dominierenden Philosophie: „in der Krise müssen wir mehr arbeiten“ (einer Variante des berühmten „Gefangenendilemmas“ der Spieltheorie) setzt Hanke die globale Notwendigkeit der Arbeitsreduktion entgegen und argumentiert kritisch gegen die Fetischisierung des Leistungsethos, das ja etwa in der gegenwärtigen Diskussion um die Arbeitszeitverkürzung von manchen Kolumnisten tatsächlich demagogisch stark mißbraucht wird. Auch wenn Hanks Rezepte das Inflationsproblem etwas verharmlosen und nicht eigentlich auf die Situation eines kleinen, außenhandelsabhängigen Landes maßgeschneidert sind, wirkt der von ihm verfochtene policy mix von easy money, restriktiver Einkommenspolitik, massiven Energieparanreizen und Ersatz des Wachstumsfetischismus durch das Ziel erhöhter Freizeit global jedenfalls weit vernünftiger als die in den letzten

Jahren international dominierenden wirtschaftspolitischen Heilslehren.

So weit so gut. Hinzugefügt sei, daß Hanke zu den wenigen gehört, die sich mit der noch immer tabuisierten Weltwirtschaftskrise einigermaßen ernsthaft beschäftigen. So verweist er etwa auf die katastrophalen Auswirkungen der von den Sozialdemokraten gestützten Deflationspolitik Brünnings, die an der Verdoppelung des Stimmenanteils der NSDAP von 6,4 Millionen (oder 18,3 Prozent) im September 1930 auf 17,3 Millionen (oder 37,3 Prozent) im Juli 1932 nicht unbeteiligt war. (Die Rolle des Abwertungsverbot der Reparationsgläubiger als außenwirtschaftliches Motiv der Deflation nennt er allerdings nicht.) Daß Hanke reflationistische Theoretiker wie Wilhelm Lautenbach oder Robert Friedländer-Prechtl zu ihrem historischen Recht kommen läßt, gehört ebenfalls zu den sehr positiven Aspekten des Buches. (Der aus Wien gebürtige Friedländer-Prechtl, ein Industrieller teilweise jüdischer Herkunft nahm in seinem Buch „Die Wirtschaftswende“ aus 1931 zahlreiche der zivilen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der Nationalsozialisten vorweg – es wurde sogar von Zeitgenossen ein direkter Einfluß auf das wirtschaftspolitische „Sofortprogramm“ der NSDAP behauptet, dem diese ihren Wahlerfolg vom Juli 1932 verdankte.)¹ Auch Hanks grundsätzlicher Kritik am Wiederaufstieg des Mythos des Goldstandards und an der oftmals übertrieben restriktiven Orientierung der deutschen Notenbankpolitik kann man sich anschließen. Seine Vorschläge zur Aufhebung der Wochenenden durch Wechseldienste, sein Argument, Schul- und Pensionsverlängerungen hätten gegenüber Arbeitszeitverkürzungen den Nachteil, die in der Lebensmitte Stehenden unnötig überzubelasten, kann man auch als grundsätzlich richtig ansehen, selbst wenn hier wohl weiter der reale Druck in Richtung auf die „einfacheren“ Lösungsmodelle wirken wird. Hanks

abschließende Forderung nach einer „single tax“ im Sinne einer Energieverbrauchssteuer ist dagegen völlig utopisch, wiewohl auch hier der Gedanke, durch gezielten Steuerdruck zum Energiesparen anzuleiten, grundsätzlich vernünftig erscheint.

Nach der Aufzählung der zahlreichen Vorzüge des Buches von F. G. Hanke muß aber leider auch seiner entscheidenden Schwächen gedacht werden. Diese liegen vor allem in der Form seiner Ausführungen. Maßlose Selbstüberschätzung, Prophetengehabe, oberflächliche Simplifizierung sehr komplizierter Probleme (etwa in der Geldtheorie), unqualifiziertes Geschimpfe (z. B. „Wahnvorstellungen der Überinvestitionstheorie“, „schwachsinnige Ausführungen“, „purer Unsinn“ auf S. 94–95) machen es den Gegnern der von Hanke vertretenen Vorstellungen allzu leicht, selbst seine richtigen Auffassungen als Meinungen eines „Spinners“ lächerlich zu machen. Profil-Herausgeber Lingens, der als Hanks Freund und Mentor versucht hat, die stilistischen Exzesse des Werkes zu glätten, ist leider dabei gescheitert. Es ist nur zu hoffen, daß er mit seinem Eintreten für einen so eigenwilligen Mann nicht womöglich sogar seine eigene Funktion gefährdet (denn daß es angesichts des heutigen Klimas überhaupt ein großes bürgerliches Medium wagt, für Arbeitszeitverkürzungen einzutreten, ist ein Zufall, der mit einer Entmachtung Lingens' als Herausgeber rasch zu Ende sein könnte).

Hanke spricht in seinem Nachwort davon, er erappe sich zuweilen dabei, mit „manischer Intensität“ auf andere einzureden, um sie von seinen Auffassungen zu überzeugen. Nimmt man ihn extrem bei seinem Worte, so gehören allerdings zu den typischen Merkmalen manischer Gemütsstörungen Überwertigkeitsgefühle, Welterrettungstendenzen, Logorrhöe und Ausfälligkeiten. Der manische Mensch ist aber zugleich oftmals äußerst scharfsichtig, kritisch und spricht Wahrhei-

ten aus, die ansonsten unterdrückt werden. Die etwas absonderliche Form mancher Formulierungen Hankes entbindet also selbst im äußersten Fall nicht davon, ihn ernst zu nehmen.

F. G. Hanke ist ein „Außenseiter“, ein „crank“, und der greift unter anderem den hochberühmten, wohlangepaßten Ökonomen und Nobelpreisträger Hayek wütend an. Dieser freilich hat dank seines langen, prominenten Lebens heute ein zweites Mal (als Berater von Margaret Thatcher) das „Privileg“, seine wirtschaftspolitischen Rezepte in eine wachsende Millionenzahl Arbeitsloser münden zu sehen. Vielleicht ist doch er der letztlich größere und vor allem gefährlichere „crank“. Denn daß etwa offizielle österreichische Unternehmerzeitschriften an prominenter Stelle Hayeks vom großbürgerlichen Inflationstrauma der zwanziger Jahre besessenen, zutiefst irrational-eschatologischen Vorstellungen vom unvermeidbaren „Tag der Wahrheit“ der Stabilisierungskrise Raum geben, stimmt bedenklich. Angesichts einer Situation, in der Unternehmer, Regierung und Gewerkschaften in äußerster Nüchternheit Maßnahmen der Beschäftigungssicherung zu diskutieren haben, die im allgemeinen Interesse weitere Konkurse und Verluste an Arbeitsplätzen vermeiden sollen, ist Hayeks geradezu perverse Freude am „reinigenden“ Zusammenbruch das denkbar schlechteste ideologische

Rüstzeug. Der deflationistische Masochismus der Unternehmerschichten, der das Experiment Thatchers und Reagans ermöglicht hat, produziert in einer Wirtschaftskrise ja eine eher überproportionale Gewinnkompression. Er wirkt damit allen entnivellierenden Umverteilungsanstrengungen entgegen und läßt dem verarmenden Unternehmer oft nicht viel mehr als die Möglichkeit, seinen um ihre Arbeitsplätze bangenden Beschäftigten nun disziplinar härter begegnen zu können. Man sollte meinen, daß dieses letztere Motiv, das in Großbritannien sicher nicht zu unterschätzen ist, bei einem Klima funktionierender Sozialpartnerschaft nicht so viel Bedeutung hat. Statt einer „Bestrafung“ unbefangener Gewerkschaften hätte eine voll ausgelebte Krise deshalb vorrangig den Charakter einer „Selbstbestrafung“ der Wirtschaft. Die Irrationalität einer unternehmerseitigen Deflationsphilosophie tritt darum hierzulande umso stärker hervor. F. G. Hanke, der schon in seinem Buchtitel eine unbefangene prokapitalistische, marktwirtschaftsfreundliche Haltung proklamiert, könnte mit seinem griffig formulierten, recht gut verkauften Buch hier vielleicht trotz aller Eigenwilligkeit einem auch in unseren Breiten drohenden verspäteten Bewußtseinswandel in Richtung auf Friedman und Hayek entgegenwirken.

Robert Schediwy

1 Zu Friedländer-Prechtl (* 1881) der während der Nazizeit unangefochten in seiner Villa am Starnberger See leben durfte, vgl. G. Kroll: Von der Weltwirtschaftskrise zur Staatskonjunktur, Berlin 1958, S. 435 ff. sowie G. Bombach et alii (Hg.): Der Keynesianismus, Berlin 1976, Band I, S. 99 f., Band II, S. 169 ff. Daß selbst Wilhelm Lautenbach bis Ok-

tober 1931 Lohnkürzungen zur Erhöhung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands nicht abgeneigt war, belegt allerdings Knut Borchardt in seiner kritischen Stellungnahme zu Band III des eben zitierten Werkes (in: Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, Stuttgart 1982, S. 359 ff.).

WACHSTUM, STRUKTURWANDEL UND WETTBEWERB

Rezension von: Klaus Herdzina,
Wirtschaftliches Wachstum,
Strukturwandel und Wettbewerb,
Verlag Duncker & Humblot,
Berlin 1981

Machlup hat vor geraumer Zeit in eloquenter Schärfe den Vorwurf erhoben, daß das Reden um Struktur und strukturellen Wandel nur ein Gerede sei und zu verschleiern den Analysen und kryptoapologetischen wirtschaftspolitischen Vorschlägen führe (Machlup 1958). Inzwischen ist viel Papier und viel an Gedanken verwendet worden, um die Bestimmungsgründe des strukturellen Wandels zu entschleiern und die wirtschaftspolitischen Vorschläge den Tiefen der Apologetik zu entreißen und auf eine überprüfbare Basis zu stellen. Gerade von wirtschaftspolitischer Seite wurde in den letzten Jahren die Dringlichkeit struktureller Analysen zur Überwindung herrschender wirtschaftlicher Schwierigkeiten betont. Dabei war es durchaus umstritten, ob die mangelnde theoretische Fundierung der Ansätze zu einer Strukturtheorie und deren Integration in andere Theoriebereiche der Nationalökonomie überhaupt gestatten, Strukturanalysen vorzunehmen (Helmstädter 1980).

Im vorliegenden Band wird der löbliche Versuch unternommen, die Spezialisierung der Nationalökonomie zu überwinden und die Gemeinsamkeiten und gegenseitigen Verflechtungen einzelner Bereiche herauszuarbeiten. Nun sind gerade die Wachstumstheorie und das, was an Ansätzen zu einer Theorie des strukturellen Wandels vorhanden ist, Bereiche, die sowohl

von der theoretischen Konzeption her als auch in zunehmendem Maß von den wirtschaftspolitischen Diskussionen stärkere Gemeinsamkeiten aufweisen. Insofern ist Herdzinas Arbeit, die bereits 1978 abgeschlossen vorlag, ein Vorgriff auf die damals beginnende stärkere Orientierung an strukturellen Bestimmungsgründen wirtschaftlichen Wachstums.

Eine der Stärken der Arbeit liegt zweifelsohne darin, die einzelnen Bereiche in ihrer Entwicklung nachzuzeichnen, die mutmaßlichen Determinanten darzustellen und hervorzuheben, welche Aspekte jeweils auch für die beiden anderen Bereiche von Relevanz sind. Bei der Bewertung der Determinanten des wirtschaftlichen Wachstums erscheint der Wettbewerb von hohem Gewicht; er ist die wichtigste Voraussetzung für produktivitätssteigernde Anpassung des Angebots an die Nachfrage, für die Realisierung des technischen Fortschritts. Allerdings war im Zuge der historischen Entwicklung der Frage der Wachstumsdeterminanten nicht immer die gleiche Aufmerksamkeit gewidmet worden: wurde in der klassischen Wachstumstheorie und der früheren Neoklassik der Strukturwandel, die Analyse des Reallokationsaspekts betont, tritt bei den Postkeynesianern und den jüngeren Neoklassikern die Frage nach den Wachstumsdeterminanten in den Hintergrund – im Mittelpunkt steht die Frage nach den Bedingungen des gleichgewichtigen Wachstums. Das Verdienst der jüngeren Neoklassik liegt doch darin, die Ausgangsbasis weiterer Forschung, die auf die Determinanten des technischen Fortschritts abzielt, gelegt zu haben. In den Erklärungsansätzen läßt sich eine zunehmende Verlagerung von der Makro- zur Mikroebene hin beobachten, die sich möglicherweise zu einer allgemeinen Theorie des einzelwirtschaftlichen Wachstums und Wettbewerbs verbinden lassen, sodaß das Konzept des wettbewerbsinduzierten Fortschritts machbar er-

scheint (S. 65). Wachstum wird somit zu einem Prozeß, der im wesentlichen mit dem Prozeß des technischen Fortschritts identifiziert werden kann. Wettbewerb ist dabei die zentrale komplementäre Voraussetzung, die die Wirtschaftsgesinnung und die Leistungsmotivation der Wirtschaftssubjekte beeinflußt und für das Zustandekommen dieser Prozesse wesentlich ist (S. 116). Diese finden nicht gleichzeitig statt – Wachstum ist ein Ungleichgewichtsprozeß, der sich unter strukturellem Wandel vollzieht.

Der Zusammenhang zwischen Strukturwandel und Wachstum, der bei der Darstellung der Determinanten des Wachstums etwas vernachlässigt wurde, nimmt im zweiten Teil einen größeren Rahmen ein. In der historischen Entwicklung der Theorie lassen sich zwei Tendenzen unterscheiden: die klassische Theorie analysiert den Marktmechanismus unter Einschluß wettbewerbsbedingter Strukturen, wogegen die neoklassische Analyse Strukturkonstanz voraussetzt und sich damit natürlich dem Aspekt des Strukturwandels verschließt. Anders hingegen die Entwicklungstheorien (Dreissektorenhypothese, Hypothesen über interindustriellen Strukturwandel, Marktentwicklungsphasentheorie, Marktstruktur- und Konzentrationstheorien), deren Erkenntnisse unmittelbar zu einer Theorie des Strukturwandels nutzbar gemacht werden können, in der die wesentlichen Determinanten der Wachstumsprozeß selbst sowie die Wettbewerbsintensität sind. Mit einer divergierenden Produktivitätsentwicklung wird der Wachstumsprozeß selbst zum Auslöser strukturellen Wandels, woraus sich der interdependente Charakter von Wachstum und strukturellem Wandel ergibt. Wachstum ist jedoch nur dann möglich, wenn der Strukturwandel nicht behindert wird, wenn „Strukturflexibilität“ herrscht (die jedoch nicht vollständig sein darf, weil ansonsten der Anreiz einer temporären Gewinnsteigerung

fehlt, S. 191) – wesentliche Voraussetzung dafür ist (was Herdginas Ergebnis des ersten Teiles war) die Existenz von Wettbewerb. Auch wenn sich die Bestimmungsgründe des Strukturwandels nicht eindeutig klären lassen, so läßt sich für Herdgina doch die Vermutung einer engen Verbindung zwischen strukturellem Wandel und Wachstum bestätigen (S. 213).

Nachdem Herdgina bereits sowohl für das Wachstum als auch für strukturellen Wandel Wettbewerb als eine wesentliche Determinante herausgearbeitet hat, versucht er, die für Wettbewerb relevanten Determinanten zu ermitteln. Obwohl es eine allgemein anerkannte Wettbewerbsdefinition nicht gibt, und die verschiedenen Ansätze der Wettbewerbstheorie bezüglich der Determinanten widersprüchlich sind, sieht Herdgina diese auf zwei Ebenen gegeben: Die unmittelbaren Gründe „Wettbewerbsmöglichkeit“ und „Wettbewerbsneigung“, die mittelbaren, insbesondere die Marktstruktur. Als wettbewerbsminderndes Element stellen sich – da sie diese Determinanten negativ beeinflussen – säkulare Konzentrationsprozesse (einschließlich der Konglomeratenkonzentration) dar (S. 285).

Aus dem Paradigma der zirkulären Verknüpfung von Wachstum, Strukturwandel und Wettbewerb läßt sich nach Herdgina demnach eine Hauptwirkungsrichtung des Kausalprozesses annehmen: Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik stärken die Wettbewerbsmöglichkeit und -neigung, sichern dadurch wettbewerbliche Marktprozesse, die Strukturwandel und Wachstum auslösen (S. 286). Wollte man eine bissige Buchbesprechung schreiben, könnte man zum ironisierenden Urteil kommen, daß im Westen nichts Neues geschehe – Wachstum, Struktur und Wettbewerb sind voneinander abhängig, und Wettbewerb ist dabei sehr wichtig. Man könnte die Ironie beiseite lassen und genauer auf Einzelpunkte eingehen:

● Der im vierten Teil unternomme-

ne Schritt, mit dem Wirkungszusammenhänge umrissen werden, ist in dieser präsentierten Prägnanz in den vorhergehenden Teilen nicht ganz so klar herausgearbeitet. Daß Wettbewerb die treibende Kraft hinter Wachstum und strukturellem Wandel ist, ist nach Herausarbeitung der einzelnen Determinanten zwar ein möglicher, jedoch kein zwingender Zusammenhang. Dies umsomehr, als Wettbewerb im wesentlichen dadurch definiert wird, was er bewirkt (ein Konsens, der größer ist als das, was Wettbewerb eigentlich darstellt); wenn Wettbewerb als ein Marktprozeß interpretiert wird, welcher gute ökonomische Ergebnisse produziert (S. 249), kommt man etwas in die Nähe von Zirkelaussagen (was dem Anschein nach verstärkt wird durch die Aussage, daß die unmittelbaren Determinanten vom Wettbewerb abhängig sind, von der Möglichkeit zum Wettbewerb und der Neigung zum Wettbewerbsverhalten, diese wiederum unter anderem abhängig ist von der Wirtschaftsgesinnung). Allerdings schränkt Herdzina diese Hypothesen selbst ein – die Frage nach den Determinanten und ihrem jeweiligen Einfluß sind derzeit noch weitgehend ungeklärt (S. 260).

● Gerade wenn die zentrale Rolle des Wettbewerbs betont wird, müßte etwas stärker die Frage auftauchen, wo der Markt in der „Produktion“ von Wettbewerb versagt und wo gerade auch für den notwendigen Strukturwandel staatliches (komplementäres) Verhalten notwendig ist. Es wird zwar darauf hingewiesen, daß der Wettbewerbsprozeß gelenkt werden soll, wenn die Prozeßvoraussetzungen in zu großem Ausmaß (wie zuvor Flexibilität) verwirklicht werden (S. 287), die Frage, wie weit sich Prozeßvoraussetzungen von selbst (durch Wettbewerb) einstellen, müßte aber auch bei anderen Punkten gestellt werden. Wie weit beispielsweise beim regionalen Strukturwandel Mobilität notwendig und wünschenswert ist, ist umstritten – nur wenn alle Wachstumsdetermi-

nanten mobil sind, ergeben sich optimale Ergebnisse, bei Immobilität nur eines Produktionsfaktors ergibt sich auch in diesem Kontext die second-best-Problematik (vgl. Siebert 1970).

● Auch der Zusammenhang von technischem Fortschritt und Wettbewerb läßt die Frage offen, wie weit das Konzept des wettbewerbsinduzierten Fortschritts die einzelnen Determinanten (und Hemmnisse) erfassen kann. Gerade bei der Anwendung und Verbreitung von technischem Wissen geht es nicht nur um die geforderten wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen, sondern vielmehr darum, wo einzelwirtschaftliches Wettbewerbsverhalten eben nicht optimale Ergebnisse zeitigt.

● Wenn betont wird, daß die Wachstumstheorie eher mikroökonomische Dimensionen annimmt, müßten verstärkt die zahlreichen empirischen Untersuchungen der Industrieökonomik von Relevanz sein. Obwohl Herdzina betont, daß durch sie die Integration der Wettbewerbstheorie in einer allgemeinen Theorie des einzelwirtschaftlichen Wachstums der Unternehmungen und der Märkte und des Strukturwandels der Wirtschaft erfolgt (S. 248), wird sie etwas stiefmütterlich behandelt. Allerdings zeigt gerade die Industrieökonomik, daß nicht nur die statischen, sondern auch die dynamischen Ansätze als „geläuterte“ Wettbewerbstheorie noch unvollständig sind (vgl. Kaufer 1980).

Es wäre jedoch ungerechtfertigt, diese Kritikpunkte allzu vehement vorzubringen, da ja zu berücksichtigen ist, daß die Arbeit bereits 1978 vollendet wurde, somit die neueren Ansätze in der Innovations- und Strukturforschung nicht mitverarbeitet werden konnten. Beckmesserei ist also nicht angebracht. In seiner Betonung der Rolle des Wettbewerbs nimmt Herdzina nämlich den Kern dessen vorweg, was an wesentlichen (strukturpolitischen) Erkenntnissen inzwischen gewonnen wurde:

Strukturprobleme bestehen nicht

nur im Abweichen von Wirtschaftssektoren von erwünschten Anteilen, sondern in einer mangelnden Anpassungsfähigkeit. Strukturpolitik wird somit stärker als Beeinflussung eines Suchprozesses zu gestalten sein (vgl. die Ausführungen der Arbeitsgruppe „Leistungsbilanz und Wirtschaftsstruktur Wifo 1982“).

Die strukturorientierte Regionalpolitik hat eine Schwerpunktverlagerung vorgenommen, die verstärkt die Erneuerung der Wettbewerbsfähigkeit des endogenen Potentials in den Mittelpunkt der Aktivitäten stellt (vgl. Ewers/Wettmann 1980).

Ob technischer Fortschritt stattfindet, ob Innovation zustande kommt, hängt sehr stark von der Möglichkeit des Informationstransfers und der beeinflussenden marktmäßigen Voraussetzungen ab (vgl. Rothwell/Zegfeld 1981).

All dies läßt sich reduzieren auf die Aussage, daß „Wettbewerb“ ein wesentliches Element im strukturellen Wandel darstellt. Herdzina hat dies in Grundzügen, die ja eher theoretischer, nicht so sehr wirtschaftspolitischer Art waren, dargestellt. Und die Bedeutung dieser Zusammenhänge haben damals nur wenige Theoretiker, noch weniger Wirtschaftspolitiker erkannt. Daß diese Erkenntnis in vier Jahren

über den richtigen Grundgedanken hinaus wesentliche Anreicherung erfahren hat, bekundet, daß wissenschaftliche Aktivitäten hin und wieder auch durch Vorwärtsbewegungen charakterisiert sind.

Michael Steiner

Literatur

- Arbeitsgruppen „Leistungsbilanz und Wirtschaftsstruktur am Wifo“, Möglichkeiten einer innovationsorientierten Strukturpolitik, Wien 1982
- Ewers, H.-J., Wettmann, R. W. (1980): Innovation-oriented Regional Policy, in: Regional Studies 14
- Helmstädter, E. (1980): Möglichkeiten und Grenzen der Strukturberichterstattung, in: Duwendag, D., Siebert, H. (Hg.), Politik und Markt. Wirtschaftspolitische Probleme der 80er Jahre, Stuttgart und New York 1980
- Kaufer, E. (1980): Industrieökonomik. Eine Einführung in die Wettbewerbstheorie, München
- Machlup, F. (1958): Structure and Structural Change: Weaselwords and Jargon, in: Zeitschrift für Nationalökonomie XVIII
- Rothwell, R., Zegfeld, W. (1981): Industrial Innovation and Public Policy, London
- Siebert, H. (1970): Regionales Wirtschaftswachstum und interregionale Mobilität, Tübingen

MODERN AUSTRIA

Rezension von: Kurt Steiner (Hg.),
Modern Austria, Palo Alto, California
1981

Wer so wie der Autor dieser Rezension jahrelang die Butter auf das studentische Brot als Fremdenführer für Amerikaner in Österreich und später sein berufliches Brot mit vielerlei internationalen Kontakten verdiente bzw. noch verdient, weiß die Leistung, ein solches Buch herauszugeben, hoch zu schätzen. Besonders, wenn es sich zum Ziele setzt, vom bekannten Mozart-Lipizzaner-Sissy-Klischee wegzukommen und das zu zeigen, was Österreich wirklich ist, vielleicht auch, wie es wirklich sein will. Wunsch und Wirklichkeit sind in diesen Zusammenhängen sicherlich kein Gegensatz, gehört doch zu jeder gesellschaftlichen Wirklichkeit stets die implizite Zielwelt, oder wie Weinheber es poetisch formulierte, „der Traum“, den es in jedem Volke zu bewahren gelte. Eine wohlausgewogene Synthese zwischen Sein und Wollen einer Gesellschaft müßte daher das Anliegen jeder umfassenden Darstellung eines Landes und damit auch jedes „Modern Austria“ sein, in dem so oft die Vision seiner begabtesten Söhne an der Wirklichkeit scheiterte und das „Ich habe nur gewollt“ Josephs II. auch heute noch oft Geltung hat. Mißt man Steiners „Modern Austria“ an dieser Forderung, so bleibt mancher Wunsch offen. Zu dominant war das Streben, in umfassender Weise Sachwissen zu vermitteln. Geschichte, Geographie, Demographie, Wirtschaft, Regierung und Politiksysteme, Sozial-, Bildungs- und Rechtspolitik, Kultur und Kunst sollte

auf rund 500 Seiten dargestellt werden. Tatsächlich wird eine Fülle von Sachverhalten von höchst kompetenten Autoren wie etwa Erika Weinzierl, Eduard März, Maria Szecsi, Felix Butschek, Stephan Koren, Peter Gerlich, Anton Pelinka, Heinz Fischer, Raul Kneucker, Hubert Feichtelbauer, Peter Jankowitsch etc. gegeben. Einige der Beiträge, wie etwa Maria Szecsis „Social Partnership in Austria“ oder Raul K. Kneuckers „Public Administration: The Business of Government“ gehören zum besten, was auf diesem Gebiete geschrieben wurde. Andere Beiträge wieder sind gründlich, doch fehlt ihnen letztlich zumindest eine Dimension, um inhaltlich vollständig zu sein. Dies trifft auf einige Beiträge zur Wirtschaft und vor allem zur Strukturpolitik zu, wo allzu deutlich wird, daß die Autoren einerseits Makroökonomien keynesianischer Prägung bzw. stark mit Problemen der Verstaatlichten Industrie befaßt sind. Am wenigsten aussagekräftig erscheinen die Beiträge zu „Culture and the Arts“, wo Fakten einfach die notwendige Botschaft erschlagen. Der durchschnittliche ausländische Leser, welcher sich über Österreich informieren will, wird sicherlich nicht einen detaillierten Führer über Personen und Institutionen der österreichischen Szene, sondern vielmehr eine Einführung in die Strömungen und ihre Intention in essayistischer Weise suchen. Gerade hier wird das Übergewicht der Darstellung des Seins vor jener des Wollens schmerzlich bewußt. Eine synthetisierende Darstellung im Sinne Schorskes und visionäre Sicht im Stile Heers wären eine notwendige Ergänzung. Was aber vollständig fehlt, ist eine Darstellung jenes „größeren Österreichs“ mit all den Wissenschaftlern und Philosophen, welche zwar fern der Heimat leben, aber in ihrem Denken und Wirken ohne sie nicht vorstellbar sind. Sie haben oder hatten weitreichenden Einfluß, ohne daß das Ausland sie oft als „Austrian“ begriff (dort, wo Denk-

richtungen als „Austrian“ bezeichnet werden, ist dies nicht immer ganz zutreffend). Wohl werden in den Beiträgen Heindls und Lesers österreichische Nobelpreisträger genannt. Wohl wird über das Image Österreichs in den USA geschrieben und geklagt. Es wird aber nicht klar gemacht, wieviele grundlegende Gedanken der Naturwissenschaft zuerst in Österreich gedacht wurden, in welchem Maße die moderne Philosophie von Österreichern beeinflußt wurde und noch wird und was in der modernen Sozialwissenschaft und der Sozialphilosophie alles auf „österreichischen Gedanken“ beruht. Wenn Leser die österreichische Nachkriegsphilosophie primär mit Gabriel assoziiert und Leistungen, wie die „evolutionäre Erkenntnistheorie“ gar nicht erwähnt, handelt es sich sicherlich um eine gröbliche Unterlassungssünde.

Auch daß das Nörgeln zum österreichischen Volkscharakter gehört und von Karl Kraus sogar dramatisch personifiziert wurde, wird im Buche verschwiegen. Der Rezensent hat sich bemüßt gefühlt, dieses hier nachzuholen. Wenn er aber gefragt würde, welches Buch er nun einem halbwegs intelligenten und interessierten, englisch sprechenden Bekannten über Österreich schenken würde: er würde ohne zu zögern Steiners Werk nennen. Es gibt wahrscheinlich keines, das alles in allem besser ist. Es sollte von offiziellen und inoffiziellen Repräsentanten Österreichs in der Welt allen gegenwärtigen und vor allem allen potentiellen Freunden unseres Landes geschenkt werden. Die australische Postverwaltung wird es „Modern Austria“ danken.

Werner Teufelsbauer

NOTIZEN ZUR FORSCHUNGS- UND TECHNOLOGIEPOLITIK

Rezension von: Marianne Kager und
Hermann Kepplinger, Forschung und
Entwicklung in Österreich. Analysen
und Perspektiven. Schriftenreihe des
Ludwig-Boltzmann-Institutes
für Wachstumsforschung, Band 6.
Verlag Orac, Wien 1980.

Die vorliegende Publikation präsentiert die Ergebnisse einer Untersuchung, welche am LBI für Wachstumsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung als Teil der umfassenden Fragestellung „Zusammenhänge zwischen Technologiepolitik und Stand und Entwicklung der österreichischen Wirtschaftsstruktur“ durchgeführt wurde. Aus der Einbettung in diese Forschungskonzeption ergibt sich die Ausrichtung der Studie, die in Relation zum Buchtitel teils enger gefaßt wurde, zum anderen Teil aber auch weiter ausholt: Einerseits bezieht sich „Forschung und Entwicklung“ grundsätzlich nur auf die industriell-gewerbliche Forschung, während die universitäre Forschung (auch die technologiebezogene) und die Forschungsarbeit von nicht gewinnorientierten außeruniversitären Forschungseinrichtungen, somit überhaupt große Teile des gesamten Spektrums wissenschaftlicher Forschungsarbeit, außer Betracht bleiben. Andererseits wurden große Teile des Untersuchungsberichts Fragen der Entwicklung technologischer Standards gewidmet; neben Analysen über die Ausgabenentwicklung und Effekte der industriellen Forschung werden auch theoretische Überlegungen zu Problemen der wirtschaftlichen Ent-

wicklung und der gesellschaftlichen Randbedingungen innovatorischer Prozesse dargestellt.

Für den so abgegrenzten Bereich industrieller Forschung und deren Bedeutung bzw. instrumenteller Verwendung für die Steuerung künftiger Technologiepolitik enthält das Werk ebenso vielfältiges wie nützliches Datenmaterial und Informationen über die strukturellen Veränderungen und Probleme der Forschungs- und Technologiepolitik Österreichs, wie sie in dieser aufbereiteten Form bisher nicht verfügbar waren. Es kann angenommen werden, daß die wichtigste Funktion dieser Studie in der Absicherung einschlägiger Förderungsbestrebungen bzw. in der Korrektur von gering-schätzigen Vorurteilen gegenüber Forschung und Entwicklung in Österreich liegen dürfte. Eine solche meinungsbildende Wirkung auf Grund von – soweit das in diesem Bereich möglich ist – empirisch gesicherten Erkenntnissen erscheint auch dringend geboten. Denn wie nicht zuletzt der Abschnitt über die Struktur und Entwicklung der Forschungsausgaben (S. 25–69) deutlich macht, fehlt es keineswegs nur am Geld, sondern ganz wesentlich auch an positiven und differenzierten Einstellungen bzw. an entsprechendem Bewußtsein und Kenntnissen bei maßgeblichen Entscheidungsträgern wie Politikern und Unternehmern.

Von den Ergebnissen und Schlußfolgerungen bzw. Empfehlungen der Autoren seien hier kurz folgende hervorgehoben:

Im Teil I („Forschung und Entwicklung in Österreich. Eine Analyse der betrieblichen Forschung in Österreich“) werden zunächst die Gründe – und die späteren Auswirkungen – des Zurückbleibens österreichischer Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen gegenüber den internationalen Steigerungsraten in der Nachkriegszeit diskutiert. Demnach ist die wesentlichste, bis in die Gegenwart reichende Folge der allzu lang gepfleg-

ten Imitationsstrategie, daß auch heute trotz überdurchschnittlicher Zuwachsraten und einer Vervierfachung der Ausgaben während der siebziger Jahre noch ein beträchtlicher Forschungsrückstand der Industrie gegeben ist: Der Abstand (insbesondere auch gegenüber dem Vergleichsland BRD) hat sich zwar verringert, aber der Niveauunterschied war bereits zu groß, um in einem Jahrzehnt aufgeholt werden zu können. Für die gesamte Industrie schätzen Kager/Kepplinger den Rückstand (gegenüber „Sollforschungsfaktoren“) für die Mitte der siebziger Jahre auf ca. 40 Prozent und für 1980 auf etwa ein Drittel (S. 59).

Dabei ist aber zu berücksichtigen, daß nicht mehr als rund 10 Prozent der Industriebetriebe – allerdings mit Umsatzanteilen von über 50 Prozent, also bei einer krassen Konzentration in Großunternehmen – überhaupt Forschung betreiben. Die Strukturunterschiede sind auch branchenweise sehr beträchtlich; bedeutsam ist zweifellos der Befund, daß gerade in den international besonders forschungsintensiven Branchen Chemie und Elektroindustrie die Forschungsdefizite überdurchschnittliche Ausmaße annehmen.

Weiterführende Analysen wären einer Prüfung der Annahme über einen gleichgerichteten Zusammenhang von Produktionsentwicklung und Wachstum der Forschungs- und Entwicklungsausgabe je Branche zu wünschen. Die seitens der Autoren durchgeführten Vergleiche von 13 Branchen bzw. Branchengruppen erbrachten dazu teilweise sehr widersprüchliche Ergebnisse. So nimmt z. B. die chemische Industrie „den zweiten Rang in der ... Produktionsentwicklung ein, während ihr Forschungs- und Entwicklungsaufwand im Zeitraum 1972–1978 unterdurchschnittlich wuchs. Umgekehrt gilt für die Fahrzeugindustrie“ (S. 47). Ein längerfristiges Wirksamwerden von Forschungsaufwendungen vorausgesetzt, müßten

sich solche Gegensätze sehr wahrscheinlich als fiktive Korrelationen erweisen, wenn die Analysen mit (der branchenspezifischen Umsetzungsdauer von Forschungsinvestitionen entsprechend) verschobenen Zeitreihen durchgeführt würden. Allerdings stößt eine systematische Untersuchung der langfristigen Wirkungen von Forschung und Entwicklung auf Wachstum und Struktur auf große Schwierigkeiten, weil es sich bei den einschlägigen Statistiken immer um Input-Werte handelt: „Der Output, d. h. der mittelbare oder unmittelbare Erfolg der Forschungs- und Entwicklungstätigkeit, kann anhand dieser Statistiken nicht unmittelbar abgelesen werden“ (S. 105).

Aus der Untersuchung über die Bestimmungsgründe industrieller Innovationsvorgänge und der Rolle des technischen Fortschritts („technology push“ vs. „demand pull“, Erfindertheorie ...) werden Grundsätze der Technologiepolitik und Forschungsförderung abgeleitet.

Die Frage nach den Vorzügen von direkter bzw. indirekter Förderung industrieller Forschung „kann nicht allgemeingültig zugunsten einer der beiden Förderungsformen entschieden werden“ (S. 199). Als wesentliches Kriterium der unterschiedlichen Präferenz geben Kager/Kepplinger die Präzision der Zielvorstellung an, soweit sie vom Förderungsträger bestimmt werden kann: Je präziser die Ziele, desto vorteilhafter erscheint die Direktförderung, während für Breitenwirkungen eher die indirekte Förderung via Steuern und anderen gewinnabhängigen Begünstigungen in Frage kommt. Weiters werden einzelne Maßnahmen, z. B. zur Verbesserung des Technologietransfers, besondere Unterstützungen für Klein- und Mittelbetriebe sowie Hilfen für Neugründungen und Erweiterungen von forschungsintensiven Unternehmen vorgeschlagen (Informations- und Dokumentationszentren; Transfer-Büros; engere Kooperation zwischen Hoch-

schulen und Wirtschaftsbetrieben; Finanzierungshilfen durch Eigenkapitalbeschaffungsmöglichkeiten, Personalkostenzuschüsse und Risikostreuung etc.).

Da es gerade in diesen Belangen noch kaum österreichische Modelle bzw. Erfahrungen gibt, ist zu hoffen, daß die von den Autoren diesbezüglich vorgestellten einschlägigen Bei-

spiele aus diversen Ländern (BRD, Großbritannien, Kanada, Ungarn...) bald auch in Österreich einen höheren Stellenwert als bloß den einer interessanten Information erlangen mögen. Auch in der Forschung und Entwicklung muß und kann nicht alles im Ausland Bewährte kopiert und imitiert werden; es sollte aber zur Anregung dienen. Josef Hochgerner

IN HOFFNUNG AUF ARBEIT

Rezension von: Ina Wagner, In
Hoffnung auf Arbeit. Career
Education in den USA. Beltz
Forschungsberichte. Berufliche
Bildung und Berufsbildungspolitik
Bd. 7, Weinheim und Basel 1981

Jugendarbeitslosigkeit ist eines jener wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Probleme, an denen die in der Konjunkturzeit begünstigten Reformpläne und Programme: Chancengleichheit, Förderung der Schwächeren, Persönlichkeitsentfaltung mit der Rezession der späten siebziger und frühen achtziger Jahre zusammenprallen.

In zahlreichen Reformansätzen und Curriculum-Revisionen wurde international versucht, vom alten Bild der autoritären, konkurrenz- und leistungsorientierten Schulerziehung fort zu einem demokratischeren Modell zu kommen, das Spontaneität, Voluntarismus, Kreativität betont. Hintenherum, über die „Gesetze“ der Marktwirtschaft und der „knappen Güter“, zu denen ein Studienplatz oder ein guter Arbeitsplatz zählen, haben sich Repression, Konkurrenz- und Leistungsorientierung wieder in die Schulpraxis eingeschlichen (bzw. in ihr behauptet) – am Beispiel der BRD ist das gut zu beobachten.

Eines der Produkte der reformfreundigen frühen siebziger Jahre war die „Career Education“ (berufsbezogene Erziehung) in den USA. Durch sie sollten die Schüler mit der Berufswelt vertraut gemacht werden, nicht nur durch eine Berufsberatung an Schulen, sondern auch in beruflichen Ausbildungsprogrammen, die zwar keine formalen Qualifikationen lieferten, aber doch notwendige Kenntnisse ver-

mitteln sollten. Ziel war ein Anheben der beruflichen Chancen der Schulabgänger – vor allem auch der sozial und ethnisch benachteiligten Gruppen; Ziel war auch ein Aufheben der Berufsrollenstereotypen, die sich u. a. in der Diskriminierung von Mädchen in der technisch-naturwissenschaftlichen Berufsausbildung manifestierten.

Ina Wagner hat an Schulen im amerikanischen Bundesstaat Massachusetts Lehrer- und Schülergespräche geführt, hat an Unterrichtsstunden teilgenommen und mit Berufsberatern und Experten für Career Education gesprochen. Anhand von Fallstudien einzelner Schüler und Lehrer zeigt sie, wie dieses Programm im Jahre 1978 funktionierte – etwa sieben Jahre nach seiner Installierung –, wie es sich auf die Betroffenen auswirkt, was die einzelnen Lehrer und Berufsberater daraus machen, wie Gemeinden und Betriebe am Ort kooperieren etc.

Career Education sollte mehr sein als nur ein Unterrichtsfach, mehr als das Austeilen von Informationsmaterial oder die Durchführung von Eignungstests. Es sollte Berufsleben und Unterricht fächerübergreifend verbinden und die Trennung Schulalltag-Realität der Berufswelt beseitigen helfen.

Ina Wagner zeigt, wo dieses Programm Erfolge aufweisen konnte und wo es scheiterte – und es scheiterte in so ziemlich jedem Anspruch, wie fast alle Reformansätze der sechziger und siebziger Jahre (mit Ausnahme der Frauenbewegung).

Daß Ina Wagner die Problematik dieses Programms nicht allein mit Zahlen und Statistiken dokumentiert, sondern mit persönlichen Beobachtungen und Selbstaussagen der Schüler und Lehrer, macht den Wert dieses Buches auch für nichtamerikanische Leser aus. Denn durch diese Darstellungsweise werden Konflikte und Problembereiche offengelegt, die sich jeder quantitativen Analyse entziehen, die aber m. E. essentielle Schwierig-

keiten jeder Reform in unserem so experimentierfreudigen Jahrhundert darstellen. Schul- und Berufsbildungssysteme sind in den USA und in Österreich grundverschieden. Während in Österreich die Jugendlichen nach dem 9. Schuljahr die Möglichkeit haben, entweder eine Lehre anzutreten – wobei das duale Ausbildungssystem, teils im Betrieb teils in einer Berufsschule, besteht – oder eine weiterführende Schule zu besuchen, die entweder auf ein Studium vorbereitet oder selbst berufsbildend ist (z. B. Handelsakademie oder Landwirtschaftsschule), geht der amerikanische Jugendliche bis zu seinem 18. Lebensjahr in eine High School und kann sich eine rudimentäre Berufsausbildung in Form von Wahlfächern aneignen, oder er erlangt in einer Vocational School eine Fachausbildung – allerdings ohne parallel laufende Praxis in einem Betrieb. Diese generelle Schulpflicht bis zum 18. Lebensjahr bringt sowohl mit sich, daß die meisten Schüler nebenbei „jobben“ – oft bis zu 20 Wochenstunden –, als auch, daß die „Schulmüdigkeit“ hoch ist, was sich in der großen Zahl von Schulschwänzern und Drop Outs äußert, vor allem bei sozial und ökonomisch deprivierten Schülern.

Die Berufsausbildungsprogramme der High Schools werden nicht als vollgültige Fachausbildung anerkannt. Das hat zur Folge, daß der Jugendliche mit 18 erneut am Anfang steht und entweder auf den „sekundären Arbeitsmarkt“ unqualifizierter Hilfsarbeiten angewiesen ist oder eine betriebsinterne Ausbildung anschließt und somit bis Anfang Zwanzig oder noch länger im Lehrlingsstatus verbleibt. Wobei in den USA der „gute Job“ ein noch viel knapperes Gut ist als bei uns und diverse Diskriminierungsmechanismen bei weitem nicht aufgehoben sind.

Wären nur die Zahlen dieses amerikanischen Programms verfügbar – die man vermutlich als Mißerfolgsstatistik bezeichnen könnte –, wir könnten

mit diesen Ergebnissen kaum etwas anfangen. Career Education scheint heute praktisch gescheitert. Und bei uns ist ja alles anders, nicht zu vergleichen! Ina Wagners Bericht aber legt – in aller Behutsamkeit – viele der Wurzeln dieses Scheiterns bloß: Phänomene und Folgephänomene und Verkettungen, die statistisch nicht greifbar sind. Und hier wird es auch für österreichische Ökonomen, Soziologen und Pädagogen interessant, denn auf phänomenologischer Ebene gibt es viele Ähnlichkeiten.

Beginnen wir bei eben diesen Pädagogen, Soziologen und Ökonomen, den notwendigen Helfern und Beratern der Schul- und Wirtschaftspolitik: Sie leben z. T. davon, daß diese Reformen scheitern und wieder neue Reformen her müssen. Sie leben von der Analyse des Erfolges, der sich in Zahlen ausdrücken läßt (Einkommenshöhe, Arbeitslosen- bzw. Beschäftigtenrate, Produktivitätssteigerung etc.); sie leben aber auch von der Analyse des Mißerfolgs. Die Wissenschaftler haben in jedem Fall ihr Stück vom Kuchen, 20 Prozent bis 100 Prozent der Kosten eines Reformprojekts gehen auf Begleituntersuchungen. Wie steht es um ihre Interessen? Daß sie stets die besten Absichten haben, sei unbestritten, sie können sie sich leisten. Wissenschaftler sind Menschen, die einen Job haben. Dieser Job ist oftmals die Krise (oder Joblosigkeit) anderer.

Die anderen sind zum Beispiel Jugendliche. Eine der Eigentümlichkeiten dieser Gruppe ist, daß sie ihre Interessen nicht nur nicht durchsetzen können, sondern auch meist gar nicht erkennen, welches ihre Interessen sind. Die wenigsten empfinden mit Fünfzehn oder Achtzehn, welchen Leidensdruck ungeliebte oder monotone Arbeit bedeuten kann, was für eine Bedeutung Arbeitsbedingungen und Arbeitsinhalt einmal für ihr Leben haben werden. (Ina Wagner zeigt, wie wenig „Berufserfahrungsprogramme“ authentische Berufserfah-

rung vermitteln können.) Die Gruppe also, um die es geht, ist an ihrem eigenen Interesse: der beruflichen Qualifikation, der Verbesserung des Zuganges zu guten Berufen, noch kaum interessiert.

Wie steht es mit der dritten Gruppe, den Lehrern und Berufsberatern? Sie müssen das umsetzen, was Schulgesetze und Curricula vorgeben. Und sie tun das in den USA ebenso wie bei uns: der eine so, der andere so. Es gibt Alte und Junge, Reaktionäre und Progressive, Resignierte und Begeisterte; Menschen, die Kinder und Jugendliche gern haben und Vertrauen in sie setzen, und Menschen, die voller Vorurteile stecken. Sie alle sind nun der Transmissionsriemen, über den die wunderschönen Programme in die Wirklichkeit umgesetzt werden sollen.

Ina Wagners Bericht zeigt anschaulich, wie völlig divers das läuft: wie hier eigene Ideologien eingebracht werden, wie manche Lehrer lustlos am Lehrplan kleben, andere aus ihrem eigenen Erfahrungsbereich her das Programm ausbauen. Hier wird deutlich, daß ein liebevoller, einfallsreicher Lehrer ungleich wichtiger ist als teures Unterrichtsmaterial auf Hochglanzpapier. (Nebenbei: was ein solcher Lehrer bei Jugendlichen an lebenslangem Eindruck hinterlassen kann, würde sich niemals in einer Statistik ausdrücken lassen.)

Auch bei uns besteht die Diskrepanz zwischen den Erfordernissen einer sowohl markt- als auch menschengerechten Berufsvorbereitung (etwa gute formale Grundausbildung und Lernmotivation) und der tatsächlichen Ausbildung und „Berufskunde“ in den Schulen. Was Ina Wagner für die amerikanischen Berufskundelehrer aufzeigt, gilt genauso für das Gros der österreichischen: Sie haben von der Berufswelt keinen Schimmer; sie haben keine Erfahrung und sie interessieren sich auch nicht dafür, von Informationen über neu sich eröffnende Berufsfelder etwa in Elektronik oder Datenverarbeitung ganz zu

schweigen. Dieser Sachverhalt ist u. a. mitschuld an der Aufrechterhaltung alter Berufsrollenstereotypen, an der fehlenden Inspiration und Ermutigung der Schulabgänger. Zugleich sind die Lehrer überfordert und überdrüssig aller „Modellversuche“ und Experimente. Auf der einen Seite Streß und chronischer Zeitmangel und Überfrachtung des Lehrplans, auf der anderen Seite ein totales „Auslassen“, wenn es um das „Was nachher?“ geht. In den USA wurde Career Education vielfach als „noch ein Unterrichtsfach!“ mißverstanden. Unsere Pädagogen, Didaktiker und Schulpolitiker sollten solche Erfahrungen genau studieren, um falsche und kostspielige Experimente zu vermeiden.

Gerade derartige Beispiele zeigen auch, wie wenig im Grunde ein zentral von oben gesteuertes Programm bewirkt. Wohl bedarf es legislativer Abstützung, aber ist es, davon abgesehen, nicht oft sinnvoller, vorhandene Initiativen zu fördern und zu unterstützen, statt Initiative von oben zu diktieren?

Statt des Zahlenfetischismus umfangreicher Statistiken, die in Schreibtischladen vermodern, sollte ein vermehrtes Feedback der Erfahrungen zwischen Schule und Politikern und Eltern gefördert werden. Ina Wagner zeigt am Beispiel der Rayethon-Werke, wie aggressiv ein Privatunternehmen vorgehen kann, wenn es die ganze Gemeinde in seine Ausbildungs- und Einstellungspolitik einbeziehen will – wie da die „Public Relations“ funktionieren, wie die Betroffenen „chancenbewußt“ werden. Warum vermag das nicht auch eine Behörde?

Merken wir nicht auch bei österreichischen Reformen, wie schlecht die Kommunikation und das Feedback funktionieren – die Public Relations von Schulpolitikern und Behörden? Diverse gesetzliche Richtlinien der Schulerziehung sind in den letzten Jahren reformiert worden – etwa was den Zugang von Mädchen zu techni-

schen Lernfächern betrifft, damit sie später bei der Berufswahl nicht diskriminiert sind. Weiß davon die Öffentlichkeit?

Alle Reformen stehen vor dem Problem der schwerfälligen Diffusion von Information, die mit einer noch schwerfälligeren Wandlung der individuellen Einstellungen Hand in Hand geht. Und wie man sieht (und längst weiß): die Massenmedien sind allemal bestrebt, Vorurteile und Mißtrauen in der Öffentlichkeit zu schüren, statt an ihrer Beseitigung mitzuarbeiten. Die Schule allein ist aber nicht allmächtig. Ein bedeutender Einflußfaktor ist die Einstellung von Familie und Eltern zum Beruf sowie das Bild, das via Fernsehen, Zeitungen und Film verbreitet wird. Um die Öffentlichkeit über geänderte Berufsbilder, Erfordernisse und Chancen zu informieren, muß teures Informationsmaterial produziert und oft nutzlos verteilt werden, während die Darstellung der Berufswelt im Fernsehen etwa sich auf souveräne Kriminalinspektoren beschränkt. Vorurteile und Informationsmangel sind ein zäher Sumpf. Es ergeben sich zwangsläufig time lags und Klüfte zwischen verschiedenen Generationen und Bildungsschichten (nach beiden Seiten wohlgemerkt!).

Wird das jemals bedacht, wenn ein neues Reform-Programm entworfen wird? – Um nach einem Dezennium anhand statistischer Ergebnisse überprüft und erneut verworfen zu werden?

Kaum etwas ist schwieriger zu ändern als Einstellungen und Motivationsstrukturen. Komplexer und verschärft wird dieses Problem dadurch, daß heute kraß divergierende Entwicklungen im Vormarsch sind. Seit ich selbst die Schule besuchte, haben sich im Bereich Arbeit/Beruf u. a. einschneidende Diskrepanzen zu folgenden (Schulbuch-)Ideologien ergeben:

– Arbeite nur immer redlich und fleißig und loyal, so mußst du um Lohn und Arbeitsplatz nicht bangen. Die Wirtschaft braucht dich.

– Frauen arbeiten, wenn überhaupt, bis zum ersten Kind, dann werden sie glückliche Hausfrau und Mutter.

Heute dagegen muß man gewärtig sein, seinen Job u. U. auch seinen Beruf zu wechseln, seine Stelle trotz Redlichkeit, Fleiß und Loyalität zu verlieren, aber auch später einmal einen Beruf auszuüben, den es bisher noch gar nicht gibt.

Heute rechnet man auch als Frau damit, ein Leben lang berufstätig zu sein.

Treue zum Betrieb weicht allmählich der Verpflichtung sich selbst gegenüber, ein sinnvolle und befriedigende Tätigkeit auszuüben. Die Einstellung zur eigenen Lebenskarriere ändert sich. Das „Arbeitsethos“ erfährt eine Relativierung; Flexibilität, Mobilität, Innovationsfreude sind neue Qualitäten.

Nun besteht aber eine diesem Potential kraß zuwiderlaufende Entwicklung, die Emanzipations- und Reformbestrebungen konterkariert und auf Ausbildungs- und Arbeitsmarktpolitik einen stark reaktionären Einfluß hat: Der Mensch als Produzent wird immer teurer. Die Investitionen in seine fachliche Ausbildung immer kostspieliger: Maschinenstunden, Computerstunden, die Arbeitszeit anderer Menschen. Das bedeutet aber: kein Platz für „Risikogruppen“ wie Jugendliche oder auch Frauen. Man leistet sie sich oft nur dann, wenn ihre Ausbildung oder ihr Arbeitsplatz subventioniert wird oder wenn Quoten dazu zwingen. Die Sicht des Menschen als Bilanzfaktor führt zu seiner Ablösung durch den „billigeren“ Automaten oder Roboter.

Der Sachzwang der Kalkulierbarkeit und Profitabilität führt zum unlösbaren Konflikt mit dem Bildungsauftrag: Persönlichkeitsentwicklung, Emanzipation. Eine Lösung dieses Problems scheint nicht abzusehen.

Und es gibt weitere, heute noch unlösbar scheinende Probleme: Eine bessere Berufsvorbereitung, eine bes-

sere Berufsqualifikation würde den Sachverhalt nur verschärfen, da es nicht so viele „bessere“ Berufe gibt. Was dem Einzelnen als Recht und Chance vom Gesetz eiongeräumt wird, bringt im Gesamten eine Rechnung, die nur in Utopia aufgeht.

Einstweilen müssen die Reformen Kompromisse mit wirtschaftlichen

Zwängen und menschlichen Unzulänglichkeiten eingehen. Die Hoffnungen vor früher sind historisch geworden. Man sollte aber nicht verfehlen, die gemachten Erfahrungen gründlich zu revidieren, ehe man künftige Programme entwirft. Das ist es schließlich, wozu Geschichte da ist.

Monika Pelz

POLITISCHE KULTUR

Rezension von: Josef Höchtl/Fritz Windhager (Hg.), Politische Moral.

Beiträge zur politischen Kultur Österreichs. Multiplex-Media-Verlag, Wien 1981, 209 Seiten

Der vorliegende Band gibt die Beiträge des Symposiums „Zum Wandel der politischen Struktur Österreichs“ wieder. Die beiden an den Anfang des Buches gestellten Beiträge der Herausgeber unterscheiden sich dabei nicht unwesentlich von denen der anderen Autoren. Fritz Windhagers Ausführungen (Zur politischen Verantwortung und politischen Kultur in Österreich – eine Einführung) erinnern zunächst eher an einen quality press-Zeitungskommentar, als an eine wissenschaftliche Arbeit. In der Folge spricht sich der Autor eher für die Anwendung der Theorie des „Politischen Idyllismus“ als des Almond'schen „Civic Culture“-Ansatzes auf Österreich aus, was er u. a. aus den Antworten auf die Frage der Lazarsfeld-Gesellschaft nach dem Österreichbewußtsein ableitet. 26 Prozent der Befragten hatten das Statement „Österreich soll nur für die Österreicher da sein“ bejaht. In diesem starken „Inselbewußtsein“ sieht Windhager „Idyllismus in Reinkultur“ (S. 21). Allerdings hatten nur zwei andere Statements (Österreich soll ein Bollwerk gegen den Osten sein, 7 Prozent und: Österreich soll eine Vorhut des christlichen Abendlandes sein, 17 Prozent) geringere Zustimmung gefunden. Gerade diese beiden Aussagen aber formulieren implizit eine stärkere Einbindung Österreichs in einen der politischen Machtblöcke. Während Windhager die „Absage an die internationa-

le Zeitgenossenschaft“, die aus der Antwort der erwähnten 26 Prozent interpretiert werden kann, ablehnt – wobei ihm zuzustimmen ist – läßt er den Kontext dieser Fragebeantwortung, der sich in den alternativen Statements konkretisiert, außer acht, nämlich eine Einbindung Österreichs in ein politisches Bündnissystem! Im weiteren wendet sich der Autor der 1976 von Manfred Welan erfolgten Charakterisierung Österreichs als „Kanzlerdemokratie“ zu und interpretiert sie als überholt. So originell diese Feststellung ist, so schwach ist ihre empirische Basis. Im wesentlichen stützt sich Windhager auf die dem Bundespräsidenten in letzter Zeit vermehrt zukommende moralische Autorität, läßt aber die von Welan ins Treffen geführte strukturelle Bedingtheit seiner (Welans) Einschätzung weitgehend unberücksichtigt.

Josef Höchtl präsentiert in seinem Beitrag (Politische Moral in Österreich – empirische Befunde und persönliche Bekenntnisse) interessante Daten aus Meinungsumfragen. Die Verwilderung der politischen Sprache belegt er über 1½ Seiten mit Zitaten von SPÖ-Politikern, vom „unverschämten Lügner“ (1966) bis zum „dummen Menschen“ (1981). Daran schließt sich der verschämte Satz: „Sicherlich ließen sich auch Beispiele für andere Parteien finden.“ (S. 56)

Es darf bezweifelt werden, ob Höchtl – und mehr noch Windhager – den Sozialwissenschaften einen guten Dienst erwiesen haben, indem sie ihre parteipolitischen Anliegen so massiv in ihre wissenschaftlichen Arbeiten einfließen ließen und die Instrumentalisierbarkeit der Wissenschaft so nachdrücklich unter Beweis gestellt haben. Dafür, daß dem auch bei aktiven Politikern nicht so sein muß, gibt es (aus allen Parteien) Beispiele genug.

Die von den Herausgebern vorgegebene ideologische Ausrichtung wird in den weiteren Beiträgen erfreulicherweise nicht durchgehalten. Manfred Welan bietet in seinem brillant

geschriebenen Aufsatz „Hat sich die politische Kultur Österreichs gewandelt?“ einen tour d'horizon durch die politische Kultur Österreichs. U. a. schreibt Welan: „Es geht mir darum, in der eigenen Biographie bestimmte Austriazismen auszudrücken. Österreich ist mir so etwas wie eine regulative Idee.“ (S. 81 f.) Man muß dem Autor bescheinigen, daß die von ihm gewünschten Austriazismen auch in seiner Schreibweise ihren Niederschlag finden. So wird etwa durchwegs auf das genaue empirische Belegen der aufgezeigten Entwicklungstendenzen verzichtet (was vielfach auch gar nicht oder nur sehr schwer und teilweise möglich ist). Ein solches Vorgehen ist im Rahmen eines Essays wie diesem natürlich berechtigt und ist vielleicht auch für das hier gegebene Lesevergnügen ausschlaggebend. Welans kritische Ausführungen – denen durchwegs zuzustimmen ist – sind wahrscheinlich die bislang beste Darstellung der politischen Kultur Österreichs (nicht zuletzt aufgrund ihres „kulinaren“ Charakters).

Anselm Eder (Wertwandel und seine politischen Konsequenzen) stützt sich im wesentlichen auf die Ergebnisse des von Leopold Rosenmayer editierten Bandes „Politische Beteiligung und Wertwandel in Österreich“ (Wien 1980), die u. a. besagen, daß Apathie gegenüber und Rückzugverhalten aus der Politik in Österreich eine zentrale Werthaltung ist. Der Autor stellt fest, daß es sich dabei nicht um etwas handelt, was ausschließlich auf Grund neuerer Korruption entstanden ist, fragt aber nicht, ob nicht Apathie erst eine der Voraussetzungen für Korruption ist. Eder schließt mit der Feststellung, daß Parteien und andere politische Organisationen Kommunikationsformen finden müssen, die mit neu und spontan auftretenden Formen kollektiver Willensbildung umgehen können, womit er eines der zentralen Probleme der gegenwärtigen Parteiendemokratie umreißt.

Maximilian Gottschlich schreibt

über „Journalismus, Politik und Moral“. Er fragt nach dem journalistischen Berufsethos, das bisher auf die Fakten beschränkt war, aber eine Ausdehnung auf die Bildung des Wirklichkeitsverständnisses der Menschen erfahren müßte. Der Autor verabsäumt es aber, auf die Rahmenbedingungen für journalistisches Berufsethos (z. B. ökonomische Zwänge) einzugehen. Als zentrale Aufgabe für Journalismus und Wissenschaft sieht er die Verhinderung des Eintretens von Informationsabstinenz aus den Mißerfolgsereignissen der Menschen mit den Mitteilungen über die Wirklichkeit.

Schließlich sei noch kurz auf den Beitrag von Franz Horner (Zur europäischen politischen Kultur der Zukunft) eingegangen, der durch seinen Untertitel (Entwicklungslinien konservativer und christdemokratischer Parteien in Westeuropa) noch besser charakterisiert ist. Eine recht umfassende Darstellung der Strukturmerkmale besagter Parteien führt zu der Einschätzung, daß ihr Allgemeinzustand zu einem gewissen Unbehagen Anlaß gibt, da einerseits die Zeiten des Wirtschaftswachstums vorbei sind und andererseits aber auch eine postmaterialistische Nachkriegsgeneration vorhanden ist. Die konservativen und christdemokratischen Parteien befinden sich gewissermaßen im „Zangengriff“ dieser beiden Tendenzen, beide lassen sich nicht mit den bisherigen Zielen und dem Bild dieser Parteien vereinbaren. Aus diesen Rahmenbedingungen leitet Horner eine Reihe gut fundierter Ratschläge für christdemokratische Parteien ab.

Auch die Beiträge von Georg Heinrich (Politische Kultur und Demokratie) und Helmut Widder (Die parlamentarische Demokratie vor neuen Herausforderungen) können mit Gewinn gelesen werden. Interessante Materialien über und Vorschläge zur Reform des öffentlichen Vergaberechtes findet man bei Alfons Huber und Peter Waschiczek. Insgesamt stellt der

vorliegende Band somit, trotz der oben angemeldeten Bedenken, sicher eine wesentliche Bereicherung der Literatur zur österreichischen politischen Kultur i. w. S. dar.

Wolfgang Müller

- 1 Manfred Welan: Die Kanzlerdemokratie in Österreich, in: Andreas Kohl et al.: Um Parlament und Partei. Alfred Maleta zum 70. Geburtstag, Graz u. a. 1976

IDEOLOGIEN ALS
WELTANSCHAUUNG UND
„FALSCHES BEWUSSTSEIN“

Rezension von: Anton Pelinka (Hg.),
Ideologien im Bezugsfeld von
Geschichte und Gesellschaft.
Innsbruck 1981, 251 Seiten.

Sammelbände mit einer Vielzahl kurzer Aufsätze zu einem Schwerpunktthema verbinden den Vorteil der gleichsam multiperspektivischen Sicht mit den Nachteilen unvermeidbarer Wiederholungen und Oberflächlichkeiten. Das vorliegende Werk zum Thema „Ideologien“ (im Sinne seinsabhängig verfälschten Denkens ebenso wie jenem ausformulierter Weltanschauungen) behandelt ein ausreichend vielschichtiges und kontroversielles Thema und enthält eine erfreulich große Anzahl überaus lesenswerter Beiträge. Fünfzehn Autoren einschließlich des Herausgebers Anton Pelinka wirkten mit: Im ersten, theoretisch-begriffsgeschichtlichen Teil Kurt Salamun, Peter Christian Ludz, Albert Stüttgen, Helmut Reinalter und Richard Sorg. Im zweiten Teil „Ideologie und Gesellschaft“, Kurt Lenk, Karl-Heinz Naßmacher, Anton Pelinka, Albert Kadan und Hans Joachim Lieber. Im dritten, Fallstudien gewidmeten Teil, Norbert Leser, Johann Baptist Müller, Franz Horner, Wolfgang Wippermann und Helmut Konrad. Hier seien aus Platzgründen nur einige kurze Bemerkungen zu einer subjektiven Auswahl der den Rezensenten besonders interessierenden Beiträgen gemacht.

Einer informativen Einführung des Herausgebers folgt ein recht lebendiger Einführungsaufsatz des Grazer Topitsch-Schülers Kurt Salamun, der be-

sonders wegen seiner ausführlichen Quellenzitate zur Ideologiekritik der Aufklärungszeit hervorzuheben ist. Salamuns Eingeständnis, daß die „kritische Theorie“ im Positivismusstreit viele Wissenschaftler zur erstmaligen Hinterfragung außerwissenschaftlicher Einflüsse auf ihren „Elfenbeinturm“ gebracht habe, berührt auch sympathisch. Wird hier eine Anstrengung zur Auflösung starrer Frontenbildungen faßbar, so erscheint der „Entwurf einer Typologie des Ideologiebegriffs“ von Peter Christian Ludz dem Rezensenten leider streckenweise als Musterbeispiel terminologischer und methodischer Unsitten innerhalb der progressiven deutschen Gelehrtenrepublik. Allein die Terminisierung einer Periode „von 1831, Hegels Tod in Berlin, bis 1953, Stalins Tod in Moskau“ befremdet. „Das Jahrhundert (sic) zwischen diesen Daten umschließt Aufstieg und Entfaltung der bürgerlichen Gesellschaft, schließlich ihre Ablösung von spät – im Grunde jedoch schon nachbürgerlichen Gesellschaftsformen“ (S. 36). Solcher gleichzeitig willkürlichen, nicht eben materialistischen und vagen Periodisierung entspricht die Erfassung von Ideologie „auf relativ hoher Abstraktionsstufe“ mit folgendem Satzungsgehalt: „Ideologie ist eine aus einer historisch bedingten Primärerfahrung gespeiste, systemhafte und lehrhafte Kombination von symbolgeladenen theoretischen Annahmen, die spezifischen historisch-sozialen Gruppen ein intentional-utopisches, tendenziell geschlossenes und dadurch verzerrtes Bild von Mensch, Gesellschaft und Welt vermittelt und dieses Bild für eine bestimmte politisch-gesellschaftliche Aktivität bei strenger Freund-Feind-Polarisierung programmatisch-voluntaristisch organisiert“ (S. 37). Freilich enthält der Aufsatz des früh verstorbenen Ludz in seiner Unterscheidung von enthüllender marxistischer Primärideologie und verhüllender Sekundärideologie (bei Lenin und Stalin) eine interessante Kategorisie-

rung. Wie fruchtbar ein genau gestelltes Thema genutzt werden kann, wird anhand des Aufsatzes über die Ideologietheorie von Marx, Engels und Lenin deutlich. Richard Sorg bietet hier einen optimal informativen Abriß, der freilich auch durch totalen Mangel an kritischer Perspektive zum Gegenstand und orthodox exegetische Grundhaltung auffällt. Die positive Wendung des Leninschen Ideologiebegriffes als Denken vom „richtigen“ Klassenstandpunkt her wird von Sorg jedenfalls ohne Wimpernzucken als „Einheit von strengster Wissenschaftlichkeit und entschiedenster Parteilichkeit, die einander voraussetzen und zugleich bedingen“ referiert (S. 88).

Erfreulich undogmatisch ist dagegen Kurt Lenks Aufsatz zum Strukturwandel politischer Ideologien im 19. und 20. Jahrhundert. Ohne dem oberflächlichen Schlagwort vom „Ende der Ideologien“ zu verfallen, konstatiert Lenk doch, daß Ideologien im Sinn von in sich geschlossenen Systemen heute allenfalls im dogmatischen „Diamat“ der Oststaaten und in der Neoscholastik der katholischen Kirche auffindbar sind, also als Legitimationsstütze hierarchisch-bürokratischer Apparate mit umfassendem Autoritätsanspruch. Lenk unterteilt Ideologien im übrigen in Rechtfertigungsideologien (wie den Liberalismus des aufstrebenden Bürgertums im 18. und 19. Jahrhundert), Komplementärideologien (außerweltliche Tröstungslehren religiösen Charakters oder Behauptungen der „unentrinnbaren Tragik“ der gesellschaftlichen Übel), Verschleierungs- und Ablenkungsideologien (etwa Sündenbockbehauptungen in der Art des Antisemitismus) und Ausdrucksökologien, die ein emphatisches kollektives Selbstgefühl (etwa im „völkischen“ Sinne) statuieren.

Auf Naßmachern und Pelinkas vorwiegend demokratietheoretische Beiträge und Kadans prägnante, aber etwas trockene Zusammenfassung der

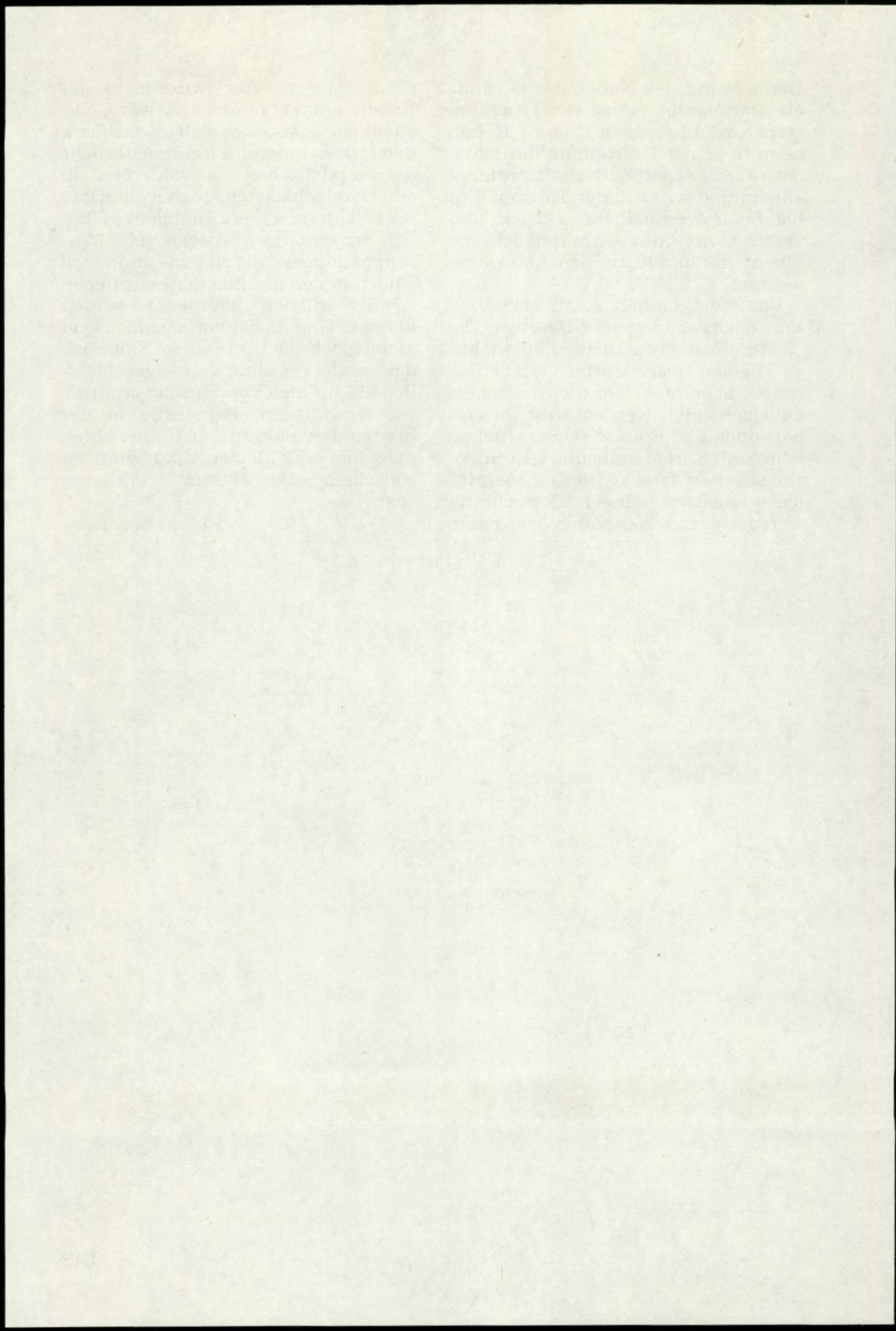
programmatischen Parteiideologien der BRD und Österreichs folgt als einer der interessantesten Aufsätze dieses Bandes dann jener von Hans-Joachim Lieber. Lieber fordert eine Neubesinnung der beiden ideologiekritischen Denkrichtungen, des Neopositivismus und kritischen Rationalismus einerseits und der „kritischen Theorie“ andererseits auf ihre gemeinsamen historischen Grundlagen in der Aufklärung und bei Kant. Er meint: „die gegenseitige Verdächtigung der beiden Positionen als gegenaufklärerisch kann gesellschaftlich nur allzu leicht dazu führen, daß der Verlierer dessen die Chance von Aufklärung in der Gesellschaft selber ist“ (S. 156 f.). Lieber macht damit einen angesichts des politischen Klimas in der Bundesrepublik ungemein berechtigten Versöhnungsschritt zur Mitte, wie er andererseits bei Salamun ebenfalls festzustellen ist. Auf Norbert Lesers wie stets qualitätvolle Analyse von Sozialismus, Marxismus und Anarchismus als politischer Ideologien der Linken, Müllers Darstellung des Liberalismus und Horners Kurzanalyse von Christlicher Demokratie und Konservatismus folgt mit Wolfgang Wippermanns Beitrag über Faschismus und Nationalsozialismus ein höchst eigenwilliger, aber lesenswerter Artikel. Wippermann widmet sich weniger dem Faschismus selbst als der genauen Darstellung der katastrophalen Linie der KPD während und noch nach der Weimarer Republik. Von ihrer nationalistischen Schlageter-Phase, die dem deutschen Revanchismus nur Vorschub leistete, über die Diffamierung der Sozialdemokraten als „Sozialfaschisten“ und die allgemeine Inflationierung des Faschismusbegriffs (alle Reichsregierungen ab 1930 wurden von der KPD als faschistisch bezeichnet) illustriert Wippermann die fatale Blindheit der Kommunisten vor der grauenhaften qualitativen Differenz des *wirklichen* Hitlerfaschismus. Die bis in die Nachkriegszeit hineinwirkende rationalistisch-ökonomistische

Betrachtung des Nationalsozialismus als Marionettenregime der Großkonzerne (der etwa auch Charles Bettelheim in seiner Darstellung der nationalsozialistischen Wirtschaftsordnung anheimfiel) wirkt in der Tat zum Teil bis heute verniedlichend nach und verschleierte die irrationalistische Wucht der faschistischen Massenbewegung.

Das Werk enthält somit eine Vielzahl höchst anregender Beiträge. Die „Sammelbandkrankheit“, daß wichtige Themen zwar mehrfach kurz angerissen, aber nicht wirklich tiefschürfend behandelt werden, trifft im vorliegenden Fall Francis Bacons Idolenlehre und Karl Mannheims wissenssoziologischen totalen Ideologiebegriff, die vielleicht näherer Betrachtung wert gewesen wären. Auch das Thema

„Entideologisierung“ wird mehr am Rande mitgenommen. Es wäre, vor allem angesichts des sich abzeichnenden totalen inneren Zusammenbruchs der marxistischen „Staatskirchen“ in den Ostblockstaaten, doch wohl näherer Erläuterung wert. Hier geht es freilich um empirisch-soziologische Massenphänomene, die zudem – mühevoll – noch in den meisten der betroffenen Länder offiziell überdeckt werden können. Und da der vorliegende Band ideologisch auch in jenem Sinne ist, daß er stärker elitär-geistesgeschichtlich als auf die ökonomisch vermittelten Bewußtseinsphänomene in der breiten Bevölkerung sich ausrichtet, mag hier ein kleiner Überschuß an „falschem Bewußtsein“ erklärbar sein.

Robert Schediwy

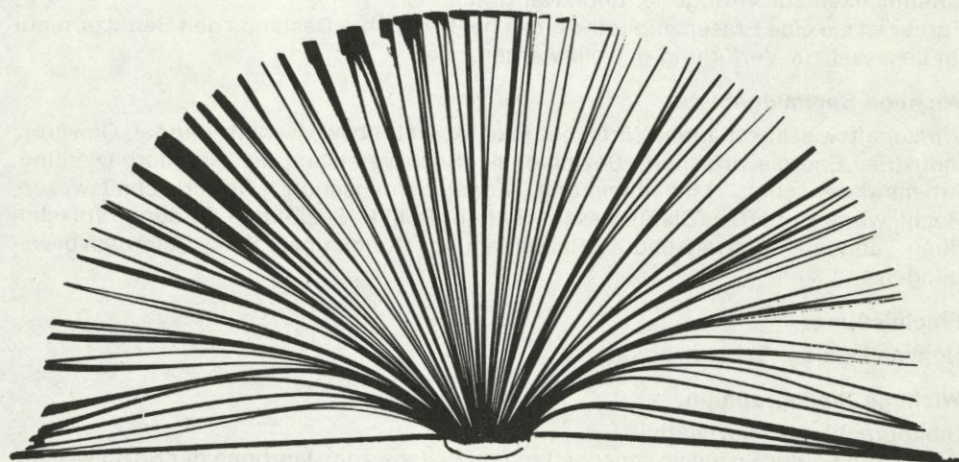




Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Sozialwissenschaftliche Studienbibliothek

1922 - 1982



Festschrift

Wien 1982

Kurzinformation

Sozialwissenschaftliche Studienbibliothek der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Adresse: 1040 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20–22, Parterre, Telefon 65 37 65/463

Öffnungszeiten: Montag bis Freitag 13 bis 19.30 Uhr
Samstag 9 bis 12 Uhr

In den ersten beiden Juliwochen geschlossen.

In den Monaten Juli und August samstags geschlossen.

Bestand: rund 200.000 Bücher und 1000 Zeitschriften und Tageszeitungen

Charakteristik:

Die Sozialwissenschaftliche Studienbibliothek ist eine wissenschaftliche Bibliothek, das heißt, sie dient der wissenschaftlichen Arbeit, dem Studium und der Forschung. Sie ist eine Spezialbibliothek, das heißt, sie sammelt nur Werke über bestimmte Fachgebiete.

Der Unterhaltsträger ist die Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, eine Körperschaft öffentlichen Rechts.

Sie ist eine Gebrauchsbibliothek, das heißt, ihre Bestände dienen in erster Linie der gegenwärtigen Benützung. Indem sie ihre alten Bestände dauernd aufbewahrt, ist sie aber auch eine Archivbibliothek; sie berücksichtigt aber die aktuelle Literatur stärker. Sie ist eine öffentliche Bibliothek, das heißt, sie stellt ihre Bestände der gesamten Öffentlichkeit zur Verfügung, und zwar gratis.

Ferner ist sie eine Präsenzbibliothek, das heißt, daß ihre Bestände den Benützern nur im Lesesaal zur Verfügung gestellt werden.

Wichtige Sammelgebiete:

Wirtschaftswissenschaften, Wirtschaftspolitik, Betriebswirtschaft, Handel, Gewerbe, Industrie, Energiewirtschaft, Sozialpolitik, Sozialversicherung, Arbeiterbewegung, Arbeitswissenschaft, Mitbestimmung, Konsumentenschutz, Gewerkschaftswesen, Rechtswissenschaften, Staatswissenschaften, Politik, Soziologie, Bildung, Volksbildung, Jugend, Umweltschutz, Raumplanung, Kommunalpolitik, Alternativbewegungen

Erschließung:

Nominalkatalog, Schlagwortkatalog

Wichtige Bibliographien:

Bibliographie der Sozialethik

Bibliographie der Sozialwissenschaften (als Beilage zum Jahrbuch der Sozialwissenschaften)

Bibliographie der Wirtschaftswissenschaften

Bibliographie zur Organisation von Staat, Verwaltung, Wirtschaft

Encyclopaedia of the Social Sciences

Handwörterbuch der Sozialwissenschaften

Holler, Frederick L.: „The Information Sources of Political Science“

International Bibliography of Economics

International Bibliography of Political Science

International Bibliography of Sociology

Jahrbuch der Sozialwissenschaften

Jahresfachkatalog Recht, Sozialwissenschaften, Wirtschaft, Steuern

A London Bibliography of Social Sciences

Sources of Information in the Social Sciences

Visavis.

Shoppingstimmung in Wien.
Mit dabei Renate Lenz, 37.
Und ihre Tochter Sabine, 17.
Beide vollbepackt. Mit Vogelkäfig, Zeitungs-
ständler und Jugendstillampe. Auf dem
Weg zu „Giacomo“: Frutti di mare, Spaghetti
al ragu, Valpolicella. Und dem netten Kellner
Gianni. Der auch im überfüllten Lokal noch
zwei Plätze auftreibt. Einem jungen
Mann vis-à-vis, der sie freundlich anlächelt.
Worauf sich bald eine kleine Plauderei ergibt.
Samt kleinem Flirt. Und so . . .

„Gianni, zahlen“, ruft Renate. Sie nimmt auch gleich
die Rechnung vom Visavis. Mit VISA. Einfach so.

Mit der Z-VISA-Karte sind Sie nicht nur in Österreich
jederzeit zahlbereit. Sondern weltweit.

In nahezu allen Staaten der Erde.

Einfach. Bequem. Sicher.

Den VISA-Service bietet Ihnen jede Z.

Besuchen Sie uns doch.

Oder rufen Sie uns an.

Telefon Wien 72 92, Dw. 717.



**ZENTRALSPARKASSE
UND KOMMERZIALBANK**



Eine Karte macht Mode.

