

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

4. Jahrgang · Nummer 1/78

Inhalt

EDITORIAL:

Der Staat — ein Gentleman, der
zahlt und schweigt? 3

Alois Guger

Ist die Beschäftigungspolitik am Ende? 9

Hans-Joachim Bodenhöfer,

Walter Ötsch

Lehrlingskonzentration und
Marktsteuerung der Berufsbildung 27

Harald Glatz

Umweltpolitik und Beschäftigung 45

Leonhard Bauer

Die Unternehmung als Stromgröße 63

Erich Haas

Privatisierung öffentlicher
Versorgungsunternehmen? 77

Ewald Nowotny

Angewandte Umweltökonomie:
Zur Frage Pfand- versus
Einwegverpackung 91

BÜCHER:

Alexander Van der Bellen

Illusionen von Macht und Sozialismus .. 99

Jiří Kosta

Ist die Aufhebung von Warenproduktion
möglich? 105

50010560

BIBLIOTHEK ARBEITERKAMMER WIEN

Unsere Autoren

ALOIS GUGER ist Assistent am Institut für Volkswirtschaftslehre und Wirtschaftspolitik an der Technischen Universität Wien

HANS-JOACHIM BODENHÖFER ist Professor an der Universität für Bildungswissenschaften in Klagenfurt

WALTER ÖTSCH ist Assistent an der Universität für Bildungswissenschaften in Klagenfurt

HARALD GLATZ ist Mitarbeiter des Referats für Umweltfragen der Arbeiterkammer Wien

LEONHARD BAUER ist Professor für Volkswirtschaftslehre und Ökonomie an der Wirtschaftsuniversität Wien

ERICH HAAS ist Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

EWALD NOWOTNY ist Professor für Volkswirtschaftstheorie, Volkswirtschaftspolitik und Finanzwissenschaften an der Universität Linz

ALEXANDER VAN DER BELLEN ist Professor an der Verwaltungsakademie des Bundes in Wien

JIRI KOSTA ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Frankfurt

Beiträge, die in den Rahmen der Zeitschrift passen, sind der Redaktion willkommen. Artikel sollen die Länge von 25 Standard-Maschinseiten (à 30 Zeilen) nicht überschreiten, Beiträge für die Rubriken — Diskussion, Kommentar, Berichte, Bücher — sollen nicht länger als 12 Seiten sein.

Die Redaktion

EDITORIAL

Der Staat - ein Gentleman, der zahlt und schweigt?

Schon seit einiger Zeit liegt eine sowohl bemerkenswerte wie merkwürdige Veröffentlichung aus der »Schriftenreihe der Bundeswirtschaftskammer« auf den Schreibtischen der wirtschaftspolitisch Interessierten dieses Landes. Bemerkenswert insofern, als sie eine sehr gründliche Analyse: »Struktur und Entwicklung der österreichischen Industrie — Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung« enthält, für die Hans Seidel als Verfasser zeichnet. Merkwürdig insofern, als die Studie des Instituts nur bis Seite 99 geht. Auf Seite 100 läuft der Text graphisch nicht unterscheidbar weiter, nur ein unauffälliger Untertitel warnt den Leser, daß er es von hier an mit den »Schlußfolgerungen der Bundessektion Industrie« und nicht mehr mit den Aussagen von Hans Seidel zu tun hat. Ob diese optische Undeutlichkeit mit Absicht herbeigeführt wurde oder bloß dem Zufall zu verdanken ist, soll hier nicht weiter untersucht werden.

Zu den Schlußfolgerungen selbst ist allerdings einiges anzumerken. Als Anlaß zu dem Untersuchungsauftrag an das WIFO führt die Bundessektion die in den letzten Jahren aufgekommene »Wachstumsskepsis« und die damit verbundene »Kritik am industriellen Sektor«, das Aufkommen verschiedener Protestbewegungen unter der Parole der »Leistungsverweigerung« sowie die Sorgen an, die sich aus den internationalen Ungleichgewichten seit dem »Ölschock« ergeben haben. Die Studie sollte klären, »ob es überhaupt noch jemals möglich sein wird, die Wohlstandssteigerung der fünfziger und sechziger Jahre zu wiederholen« und auf diese Weise Entscheidungshilfen für die industrielle Planung liefern. So weit, so gut. All das sind durchaus legitime Fragestellungen angesichts der weltweiten Krisenerscheinungen, die zu Beginn der jetzigen Dekade einsetzten. Und es wird auch niemanden wundernehmen, daß das WIFO auf eine Reihe von Faktoren hinweist, die eine zumindest mittelfristige Wachstumsverlangsamung nahe legen. Es sind dies durchwegs Faktoren objektiver Natur, die teils mit den bekannten Verschiebungen im weltwirtschaftlichen Gefüge, teils mit den ebenso bekannten und gerade von uns immer wieder aufgezeigten Strukturschwächen der österreichischen Indu-

strie zusammenhängen. Daraus wird in den »Schlußfolgerungen« im Nu eine Anklage gegen die Regierung: »Ein wesentliches Entstehungsmotiv der WIFO-Analyse ist in der Tatsache zu sehen, daß sich die *ökonomischen Rahmenbedingungen ... seit der aufkommenden Wachstumsskepsis rasant verschlechtert haben*. Dabei hatte die Regierung zumindest verbal versprochen, einer wirkungsvollen Industriepolitik grundsätzlich den Vorrang einzuräumen. Tatsächlich wurden jedoch industriepolitische Belange dauernd vernachlässigt ...« Dazu merkt Horst Knapp in seinem beherzigenswerten Kommentar (»Finanznachrichten«, Nr. 5 vom 3. Februar 1978) zu Recht an, daß sich die beklagten Schwierigkeiten mit einer »angeblichen Wachstumsskepsis ausgerechnet der Sozialisten« am wenigsten erklären lassen, und ermahnt die Industrie, sich ihrer konkreten Aufgaben zu widmen, anstatt sich bloß »gesellschaftspolitischem Selbstmitleid« hinzugeben.

Tatsächlich wird es schwer fallen, just einer Regierung die »Vernachlässigung« industriepolitischer Belange nachzuweisen, die weit über die von der Bundessektion als einzig positiv bewerteten Wachstumsgesetze der Ära Koren hinaus Investitionsbegünstigungen geschaffen und Förderungsmittel für industrielle Projekte vergeben hat — all das in einem Maß, das sie oft genug hart an die politische Belastungsgrenze ihrer Kernwählerschaft herangebracht hat. In diesem Zusammenhang muß man sich nur vergegenwärtigen, daß sich eben in der Zeit der sozialistischen Alleinregierung das Verhältnis zwischen dem Aufkommen von Lohn- und Gewinnsteuern stetig — hier könnte man wirklich schon »rasant« sagen — zu ungunsten der Lohnempfänger entwickelt hat. Daß trotz dieses eklatanten Faktums die »Schlußfolgerungen« voll sind von Klagen über die gewinnfeindliche Steuer- und Preispolitik der Regierung, gehört vermutlich ebenso zum Ritual derartiger Auslassungen wie die ständigen lohnpolitischen Ermahnungen an die Gewerkschaften trotz der in Österreich mehr als irgendwo anders geübten Lohnzurückhaltung und trotz der sinkenden Inflationsrate.

Aber wenden wir uns von den Details dieser routinemäßigen Regierungsschelte den wirtschaftspolitischen Grundvorstellungen der Bundessektion zu. Zunächst zur Frage des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft, von staatlichen und unternehmerischen Aufgaben. Hier verwirrt (wie Horst Knapp mit Recht hervorhebt) der häufige Gebrauch des Wortes »Politik« wie etwa in der Forderung nach einer langfristigen, konzeptiven »Industriepolitik« oder »Strukturpolitik«, so daß man meinen könnte, hier sei der Staat als Träger industrie- beziehungsweise struk-

turpolitischer Maßnahmen angesprochen. Liest man jedoch genauer, so wird klar, daß diese Aufgaben einzig und allein den Unternehmern obliegen, während der Staat lediglich günstige und möglichst konstante »Rahmenbedingungen« für die industrielle Entwicklung zu schaffen habe. So heißt es: »Von der industriellen Unternehmerschaft muß daher eine neue strukturpolitische Offensive ausgehen. Gleichzeitig muß jeder Versuch des Staates, entweder direkt oder über stark ausgeweitete Förderungsmaßnahmen lenkend in die Wirtschaft eingreifen zu wollen, von allem Anfang an entschieden zurückgewiesen werden.« Oder im selben — gut Friedmanschen — Sinn: »Selbstverständlich ist unter Planung und Beeinflussung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auch die *entschiedene Abwehr aller Absichten zu verstehen, von außerbetrieblicher Seite her das Wirtschaftsgeschehen in den Unternehmen lenken zu wollen*. Daher verurteilt die Bundessektion Industrie... energisch die vielfach praktizierte Methode von »Zuckerbrot und Peitsche«, mit der sich die öffentliche Hand durch Förderungsmittel — die zuerst vom unternehmerischen Gewinn weggesteuert wurden — Einfluß auf die Betriebe zu erkaufen sucht.« Wie überhaupt jede Planung Angelegenheit der Unternehmer selbst, allenfalls noch der Bundessektion als einer Art von »ideellem Gesamtkapitalisten« sein soll, der Staat aber nur die Rolle des Gentleman zu spielen hat, der bekanntlich zahlt und schweigt.

Sicher ist den Autoren dieses Dokumentes bewußt, daß sie sich mit solchen Feststellungen außerhalb jeder denkbaren wirtschaftlichen und politischen Realität bewegen. Sicher wissen sie auch, daß jede wirtschaftspolitische Aktivität des Staates, handle es sich um die Einnahmen- oder Ausgabenpolitik, um die Art und Verteilung der Infrastrukturleistungen, um den Umweltschutz, die Arbeitsmarktpolitik oder was immer, und natürlich nicht zuletzt um die Vergabe von Förderungsmitteln, direkt oder indirekt strukturpolitische Effekte hat, die das innerbetriebliche Geschehen *nolens volens* beeinflussen. Von der Wirtschaftspolitik zu verlangen, daß sie sich um diese Effekte nicht kümmere, hieße nichts anderes, als die Konzeptlosigkeit zum Prinzip zu erheben. Aber heute geht es um mehr als um solche Selbstverständlichkeiten. In einer Zeit, in der sich aus vielfach erörterten Gründen das wirtschaftspolitische Gespräch überall, in allen internationalen Organisationen und Beratungsgremien der Notwendigkeit einer langfristigen Planung des Wirtschaftsprozesses im Sinne weitreichender ökonomischer und gesellschaftspolitischer Aufgabenstellungen zuwendet, kann eine

so schroffe Kampfansage an jede Art von Planung nur als Ausdruck einer anachronistisch-provinziellen Geisteshaltung verstanden werden — zumal in einem Gemeinwesen, in dem an die 50 Prozent des gesamten Sozialprodukts durch die öffentliche Hand umverteilt wird. Ohne hier weiter auf die globale Problematik — nicht nur, aber auch ökologischer Natur — einzugehen, die diese Notwendigkeit ins allgemeine Bewußtsein gehoben hat, sei der Bundessektion Industrie nur das Studium des Berichtes des *Congressional Advisory Committee on National Growth Policies* (USA) empfohlen, den wir in unserer Nummer 2/1977 kommentiert haben. Hier haben sich Vertreter von Industrie, Gewerkschaften und Wissenschaft darauf geeinigt, daß die alte Alternative »Planung oder Freiheit« heute bereits als gegenstandslos zu betrachten sei und nur mehr die Wahl zwischen »ungeplantem Krisenmanagement und weitsichtiger, demokratischer Planung« zur Diskussion stehe.

Eine weitere Frage, zu der Stellung genommen werden muß, betrifft die Vorstellungen der Bundessektion zum Problem der Wachstumsperspektiven und speziell der »Schrittmacherrolle« der Industrie für das weitere Wachstum. In diesem Zusammenhang wird in der WIFO-Studie darauf hingewiesen, daß eine stärkere Verschiebung der Wirtschaftsstruktur zum tertiären Sektor derzeit vor allem wegen des Zahlungsbilanzeffektes nicht erwünscht sei, gleichzeitig wird aber auch die in den sechziger Jahren diskutierte These von der »vorzeitigen Vergreisung« der österreichischen Wirtschaft durch ein übermäßiges Wachstum der Dienstleistungen als nur auf diesen Zeitraum zutreffend bezeichnet, für die Gegenwart aber zurückgewiesen. Die vom WIFO ausgewiesenen Zahlen zeigen auch deutlich, daß der ohnehin geringfügige Rückgang des nominalen Anteils der Industrie am BNP in Österreich durchaus dem langfristigen internationalen Trend entspricht. Nun kann man dem Zahlungsbilanzargument durchaus zustimmen, da ein Abbau des Handelsbilanzdefizits von der Exportseite her zweifellos in erster Linie von der Industrie getragen werden muß. Abgesehen von diesem Sonderproblem ist jedoch die Umschichtung der Wirtschaftsstruktur von der Industrie zu den Dienstleistungen ein durchaus normaler Ablauf in hochentwickelten Ländern, den umzukehren oder aufzuhalten nicht grundsätzlich ein Ziel der Wirtschaftspolitik sein kann.

Auch ohne einer radikalkritischen Nullwachstumsphilosophie und Leistungsverweigerung zu huldigen, müßte es heute doch schon klar sein, daß die Wiedererreichung der hohen, historisch einmaligen Wachstumsraten des ver-

gangenen Vierteljahrhunderts nicht mehr auf der Tagesordnung steht. Der reine Wirtschaftsforscher mag sich mit der Prognose einer bloß mittelfristigen Wachstumsverlangsamung begnügen — mehr ist mit seinen Methoden aus den Daten gewiß nicht herauszulesen. Wer aber die Wirtschaftsprobleme der Gegenwart im größeren Zusammenhang weltweiter Anzeichen des Wandels gesellschaftlicher Bedürfnisse und Ansprüche auf der einen und dem ökologischen Komplex auf der anderen Seite sieht, wird sich auf eine Perspektive des *kontrollierten Wachstums* auf lange Frist einstellen müssen. Wir können nicht mehr fragen, wie rasch wollen wir wachsen, sondern nur mehr, unter welchen Bedingungen wir ein weiteres Wachstum als wünschenswert betrachten können. Die vom Staat zu setzenden »Rahmenbedingungen« können daher nicht, wie die Bundessektion es wünscht, das größtmögliche industrielle Wachstum garantieren, sie müssen vielmehr auf den demokratischen Ausgleich zwischen dem Bedarf an Gütern und dem Bedarf an Freizeit, an Umweltsanierung, an Zukunftsvorsorge durch Ressourcenmanagement und vieles andere, was unter dem Schlagwort »Lebensqualität« oft diffus zusammengefaßt wird, gerichtet sein. Wenn es nicht gelingt, diesen Ausgleich bei Wahrung der Vollbeschäftigung im Rahmen dessen zustande zu bringen, was die Bundessektion als »Soziale Marktwirtschaft« bezeichnet und für unabdingbar hält, wird dieser Rahmen auch beim besten Willen nicht ewig zusammenhalten können. Die Mitarbeit der Industrie an einem Konzept, das auch bei geringeren Wachstumsraten die Vollbeschäftigung zu sichern vermag, wäre daher für alle Seiten ein willkommener Beitrag zur Lösung der vor uns stehenden Aufgaben gewesen. Man kann nur bedauern, daß die Gelegenheit dazu in diesem Dokument total versäumt wurde.

Leider entspricht der ganze Stil dieser »Schlußfolgerungen«, die darin zum Ausdruck kommende Kleinlichkeit und der Mangel an Vision, einem schon seit Ende der sechziger Jahre zu beobachtenden Verfall des Niveaus der wirtschaftlichen Debatten in Österreich. Das ist gewiß nicht einer der beiden Seiten der Sozialpartnerschaft allein anzulasten, soll aber aus gegebenem Anlaß als betrübliche — und womöglich bald aus der Welt zu schaffende — Tatsache vermerkt werden.

Ist die Beschäftigungspolitik am Ende?

Alois Guger

I. Einleitung

1. Das Vierteljahrhundert nach dem Zweiten Weltkrieg bildete eine Phase anhaltender Prosperität, die in der Wirtschaftsgeschichte ohne Beispiel sein dürfte. Die reale Produktion pro Kopf stieg in Westeuropa im Zeitraum 1950—1970 mit 4 Prozent im Jahresdurchschnitt viermal schneller als in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts. Entsprechend positiv war die Beschäftigungslage: Zwischen 1920 und 1938 waren durchschnittlich 5,4 Prozent arbeitslos, während in den fünfziger und sechziger Jahren 2,9 beziehungsweise 1,5 Prozent der arbeitsfähigen Bevölkerung keine Beschäftigung fanden. In vielen Ländern überholte die Arbeitskräftenachfrage beträchtlich das Angebot, und die Ausländerbeschäftigung nahm rapid zu.

Vielschichtige Faktoren, wie beispielsweise der rasche Wiederaufbau, der progressive Ausbau der internationalen Wirtschaftsbeziehungen und ein ausreichendes Wachstum des Rohstoff- und Energieangebots, haben diese lange Expansionsphase ermöglicht. Daß diese Entwicklungsmöglichkeiten in so hohem Maße auch ausgenützt wurden, ist aber zweifellos zu einem sehr wesentlichen Teil auf die aktive Beschäftigungspolitik zurückzuführen, die auf der Grundlage der Lehren von J. M. Keynes in der Nachkriegszeit in die Wirtschaftspolitik Eingang fand.

Die »grand neoclassical synthesis«, die Keynes in die neoklassische Lehre integrierte, eroberte die Lehrbücher sowie den überragenden wirtschaftspolitischen Einfluß und eröffnete einen optimistischen Ausblick:

»Enden wir mit dem optimistischen Ergebnis unserer makroökonomischen Untersuchungen. Weder teilen wir den klassischen Glauben, daß sich eine utopische Stabilität von selbst einstellt, noch den Pessimismus der Vorkriegszeit, daß die klassischen Lehren für eine Welt von heute nicht mehr brauchbar seien. Wir gelangen vielmehr zu einer »neoklassischen Syn-

these«... Sie zeigt, daß man mittels geeigneter währungs- und finanzpolitischer Maßnahmen die gesamtwirtschaftlichen Daten so setzen kann, daß die alten mikroökonomischen Wahrheiten wieder gelten«, schreibt P. Samuelson.¹

Zwei Jahrzehnte war diese Politik der Nachfragesteuerung sehr erfolgreich, bei schleichender, aber nicht akzelerierender Inflation zeigten die Arbeitslosenraten einen deutlich fallenden Trend. Ende der sechziger Jahre begannen aber die Schwierigkeiten: Die Arbeitskosten und die Preise begannen stark und differenziert zu steigen, was 1971 zur Zerschlagung der Weltwährungsordnung und schließlich zur stärksten Wirtschaftskrise seit den dreißiger Jahren führte, von der sich die Weltwirtschaft heute noch nicht erholt hat.

2. Diese Entwicklung hat die Beschäftigungspolitik und damit den »Keynesianismus« diskreditiert und eine unglaubliche Renaissance der vorkeynesianischen Lehren ausgelöst. F. A. Hayek verkündet: »The Keynesian dream is gone« und stellt fest: »... the present unemployment is the direct and inevitable consequence of the so-called full employment policies pursued for the last 25 years.«² M. Friedman, der prominenteste Vertreter einer modernen Version der orthodoxen Geldlehre, vertritt eine äquivalente Ansicht und spricht von einer »Gegenrevolution in der Geldtheorie«.³

Beide Theoretiker sehen die Hauptursachen für die gegenwärtige Krise in der zu starken monetären Expansion. Im Rahmen der Beschäftigungspolitik wurde das Geldangebot zu stark erhöht und über einen inflationären Prozeß eine Fehlallokation herbeigeführt, die einen Beschäftigungsanstieg über das »natürliche« Niveau hinaus zur Folge hatte. Dieser Zustand der »Überbeschäftigung« könne aber nur durch eine akzelerierende, nämlich nicht antizipierte Inflation erhalten werden, so daß einer solchen »Überbeschäftigungspolitik« eine Grenze gesetzt ist. Arbeitslosigkeit folgt nach dieser Konzeption notwendig auf Inflation, und das Ziel der Preisniveaustabilität, das nur über eine Kontrolle des Geldangebots erreicht werden kann, wird zum absolut wichtigsten Ziel.

Das Bild der Entwicklung der Weltwirtschaft seit dem Beginn der siebziger Jahre, hohe Inflations- und gleichzeitig hohe und steigende Arbeitslosenraten, hat natürlich die Popularisierung dieser Ansichten stark begünstigt.⁴ Dies um so mehr, als die Lehrbücher und die Wirtschaftspolitik dominierende »neoklassische Synthese« keine Erklärung dieses Problems der Stagflation anzubieten hatte.

Jene Keynesianer, die, wie R. Kahn und J. Robinson, mit Keynes selbst gearbeitet und diese Interpretation als »Bastard Keynesianism« abgelehnt haben, waren nie optimistisch und sahen die mit der Erhaltung der Vollbeschäftigung verbundenen Probleme schon zur Zeit der Veröffentlichung der *General Theory*, als die Depression noch anhielt: »Der Punkt, an dem Vollbeschäftigung eintritt, ist alles andere als ein Ruheplatz des Gleichgewichtes, er erscheint mir vielmehr als Abgrund, über dessen Rand der Geldwert, hat er ihn erst mal erreicht, in eine bodenlose Tiefe stürzen muß«, schrieb J. Robinson 1936.⁵ Heute hält auch sie die Standardinterpretation für genug diskreditiert: »Now, it seems that the bastard Keynesian era is coming to an end in general disillusionment; the economists have no more idea what to say than they had when the old equilibrium

doctrin collapsed in the great slump. The Keynesian revolution still remains to be made both in teaching economic theory and in forming economic policy.«⁶

3. In diesem Beitrag möchte ich die Entwicklung seit dem Krieg aus dem Keynesschen Werk heraus erklären und argumentieren, die Ratlosigkeit des Lehrbuchkeynesianismus sei darin begründet, daß diese Interpretation die Keynessche Theorie ihres revolutionären Charakters beraubt und nur einen kurzfristigen, technischen Aspekt des Beschäftigungsproblems herausgearbeitet hat, daß aber für die Erhaltung der Vollbeschäftigung langfristig bedeutsame Elemente der Keynesschen Theorie übergegangen wurden. Besonders wichtig für die Erklärung der jüngsten Entwicklung halte ich die inflationstheoretische Basis der *General Theory*: Das Preisniveau wird nicht quantitativstheoretisch aus dem Geldangebot, sondern aus der Entwicklung der Geldlöhne erklärt, womit »der Geldwert in Beziehungen zwischen Menschen und nicht in einem festen, objektiven Standard begründet liegt.«⁷ Die Preisniveauentwicklung eines Landes hängt von den Geldlöhnen, die zwischen Arbeitnehmer und Unternehmer ausgehandelt werden, und damit stark von außerökonomischen, politischen und institutionellen Faktoren ab und kann nicht durch einfache, technische Manipulationen im Geldsystem an die außenwirtschaftlichen Erfordernisse angepaßt werden, so daß ein System fester Wechselkurse zu großen Zahlungsbilanzproblemen führen muß.

II. Die Keynesianische Revolution und ihre Paralyse

1. Als zur Zeit der großen Depression zwischen den beiden Weltkriegen die orthodoxen Ökonomen lehrten, der *Laissez-faire*-Kapitalismus tendiere stets zu einer Vollbeschäftigung aller Ressourcen und die hohen Löhne seien die Ursache für die hohen Arbeitslosenraten, zeigte J. M. Keynes in *The General Theory of Employment, Interest and Money*, 1936, das Problem des Mangels an effektiver Nachfrage in einer privaten Geldwirtschaft erstmals überzeugend auf und brachte die ökonomische Theorie »back into contact with the real world.«⁸ Er verließ »the abstraction of a neutral monetary economy (and) is dealing with the monetary economy in which we happen to live.«⁹

2. Methodisch bricht Keynes aus dem Gleichgewichtsd Denken aus. Er gibt den logischen Zeitbegriff auf und studiert die Entwicklung des Systems in historischer Zeit, die sich nur in eine Richtung bewegt und irreversibel ist. Die Gegenwart bedeutet eine Zäsur zwischen einer unwiderruflichen Vergangenheit und einer unbekannten Zukunft.¹⁰ Unsicherheit und Erwartungen, die eine schwache Basis haben und oft abrupten und wilden Schwankungen unterliegen, beherrschen heutige Entscheidungen, deren Ergebnisse in der Zukunft liegen. Die entscheidende ökonomische Variable, die davon betroffen ist, sind die Investitionsentscheidungen. Auf dieser Einsicht beruht die Kausalstruktur des Keynesschen Modells, wonach bei gegebener Ausgabenneigung der Konsumenten die Investitionen das gesamtwirtschaftliche Output- und Beschäftigungsniveau bestimmen.

Das Angebot an Faktoren steckt nur die Produktionsmöglichkeiten ab; inwieweit diese ausgenutzt werden, hängt vom Niveau der effektiven Nachfrage ab, die sich aus den Konsum- und Investitionsausgaben zusammensetzt. Da der Konsum vom laufenden Einkommen abhängt, welches im Produktionsprozeß erzeugt wird, sind es letztlich die Investitionsentscheidungen — welche wieder von den gerade herrschenden Erwartungen über den gegenwärtigen und zukünftigen Konsum abhängen —, die das laufende Produktionsniveau bestimmen. Im Unterschied zum klassischen Modell stellen hier die Ersparnisse keine Vorbedingung für die Kapitalbildung dar. Die Investitionen finanzieren sich selbst und erzeugen gleichsam im Prozeß der Einkommensbestimmung die notwendigen Ersparnisse.¹¹ Über den Multiplikatorprozeß verändert sich das Einkommen so lange, bis sich die Investitionsnachfrage und das Sparangebot ausgleichen.

Während im klassischen System der Ausgleich über den Zinssatz herbeigeführt wurde, war das Resultat dieser Analyse »to leave the rate of interest in the air«.¹² Auf der Basis seines Unsicherheitskonzepts leitet Keynes eine Liquiditätspräferenztheorie des Zinses ab und erklärt den Zinssatz als »price« which equilibrates the desire to hold wealth in the form of cash with the available quantity of cash«.¹³ Neben den klassischen Recheneinheits- und Tauschmittelfunktionen des Geldes hebt er die Bedeutung der Wertaufbewahrungsfunktion — Geld als Vermögensgut — hervor und geht der Frage nach, warum Geld als Vermögen gehalten wird, obwohl andere Anlagen Zins- beziehungsweise Gewinnerträge bieten würden. Er meint »our desire to hold money as a store of wealth is a barometer of the degree of our distrust of our own calculations and conventions concerning the future«.¹⁴ Der Wunsch, liquide Mittel zu halten, entspringt aus der Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung der Ertragsraten. Der Zinssatz mißt bei gegebenem Geldangebot und festem Aktivitätsniveau die Prämie, die den Investoren geboten werden muß, sie davon abzuhalten, ihr Vermögen in Geld zu horten, und spiegelt damit deren Vertrauensstatus beziehungsweise die Labilität oder Festigkeit ihrer Erwartungen über die zukünftige Entwicklung wider. Wird an ein Zinsniveau mit genug Überzeugung geglaubt, so wird es eintreffen; womit der Zinssatz in hohem Ausmaß zu einem psychologischen und konventionellen Phänomen wird und durch Geldangebotsänderungen kaum beeinflußt werden kann. Die Nachfrage nach ertragbringenden Vermögenswerten beziehungsweise die Investitionstätigkeit einer Volkswirtschaft hängt davon ab, inwieweit die Ertragserwartungen der Anleger den¹⁵ Zinssatz, der die Liquiditätsprämie des Geldes mißt, übersteigen. Die Grundlage dieser Erwartungen »can only be taken as a result of animal spirits — of a spontaneous urge to action rather than inaction . . . economic prosperity is excessively dependent on a political and social atmosphere which is congenial to the average business man«, betont Keynes.¹⁶ Es sind die sich plötzlich verändernden Erwartungen über die Zukunft, die in einer Geldwirtschaft das Niveau der Beschäftigung bestimmen und die Instabilität begründen.

3. Einen zweiten Aspekt der Keynesschen Revolution, der in der Lehrbuchinterpretation übergangen wurde, bildet die Erklärung des Preis-

niveaus. Während in den orthodoxen Modellen die absoluten Preise quantitätstheoretisch durch das Geldangebot bestimmt werden, basiert die Keynesische Theorie auf dem »wage theorem«¹⁷: Die entscheidende Determinante für die Erklärung des Preisniveaus bilden die Geldlöhne. Steigen die Löhne, die von Arbeitnehmern und Unternehmern ausgehandelt werden, schneller als die Arbeitsproduktivität, so steigen die Preise proportional. Ihre fundamentale Rolle ist darauf zurückzuführen, daß sie nicht nur den wesentlichsten Kostenbestandteil darstellen, sondern auch Nachfrage bilden. »The money-wage is the fulcrum on which rests the whole structure...«, betont R. F. Kahn.¹⁸

Das Preisniveau ist also nicht durch die Geldmenge — einem festen, technisch regulierbaren Standard — eindeutig determiniert, sondern unterliegt neben ökonomischen in sehr starkem Maße historischen, politischen und soziologischen Einflüssen, die von Land zu Land stark variieren und langfristig festgelegt, nicht beliebig veränderbar sind. Während im klassischen *Laissez-faire*-System die Drohung, arbeitslos zu werden, eine Kontrolle der Lohn- und Preisentwicklung ausübte,¹⁹ dominieren in einem System, in dem Vollbeschäftigung durch Nachfragesteuerung gesichert wird, die sich historisch herausgebildeten, institutionellen Bedingungen diese Entwicklung. Daraus ergeben sich beträchtliche Differenzen in der internationalen Konkurrenzfähigkeit und bei festen Wechselkursen starke Belastungen für die Zahlungsbilanzen. Da die Preisentwicklung der unmittelbaren Beeinflussbarkeit durch die Geldpolitik entzogen ist, können langfristige Zahlungsbilanzungleichgewichte nur durch eine Anpassung der Wechselkurse entsprechend den langfristigen Trends unterschiedlicher Arbeitskostenentwicklungen verhindert werden.

4. Die Revolution im ökonomischen Denken, die Keynes auslöste, wurde besonders deutlich in seinen Beiträgen zur Diskussion der *General Theory* nach ihrer Veröffentlichung 1937.²⁰ Das Buch selbst ist noch stark von der alten Theorie durchsetzt und auf die aktuellen Probleme der Unterbeschäftigung zugeschnitten. Neben dem damaligen Aufblühen der Walrasschen Theorie war dies mit ein Grund, daß die Standardinterpretation dazu führte, »to smooth the meaning out of it«.²¹ Die »neoklassische Synthese« transformierte das historische Modell der *General Theory*, dem eine klare Kausalstruktur zugrunde lag, in ein Gleichgewichtsmodell und beseitigte das für Keynes zentrale Problem der Unsicherheit.²² Die für eine Erhaltung der Vollbeschäftigung so wesentliche Inflationstheorie auf der Basis des Lohntheorems wurde völlig unterschlagen. Der Inflationsprozeß wurde aus dem Beschäftigungsmodell erklärt und durch Überschußnachfrage verursacht gesehen. Das Problem der Lohninflation fand erst induktiv im Zusammenhang mit der Phillipskurvendiskussion seit 1958 Eingang in diese Konzeption.

Die Keynesische Problemstellung degenerierte zu einem interessanten Spezialfall des Allgemeinen Gleichgewichtsmodells, der durch Marktunvollkommenheiten, wie Lohnstarrheit und Zinsrigidität, auf Grund der Liquiditätsfalle zustande kommt und zu Unterbeschäftigung führt. Das Multiplikatormodell wurde in den Vordergrund gerückt und die Beschäftigungspolitik zu einem rein technischen Problem der Nachfragesteuerung.

III. Beschäftigung und Inflation als technische Probleme des Nachfragemanagements

1. Die Keynesische Output- und Beschäftigungsanalyse wurde rasch in die vorherrschende Lehre integriert und zu einer neuen Orthodoxie. Gestützt auf das Multiplikatormodell wurde eine »antizyklische Konjunkturpolitik« abgeleitet, wonach der Staat durch nachfragesteuernde Maßnahmen Vollbeschäftigung sichern kann: Über geldpolitische Eingriffe sollen Schwankungen in der privaten Investitionstätigkeit und durch fiskalpolitische Maßnahmen Nachfragebewegungen ausgeglichen werden.

1944 übernahm die britische Regierung mit dem *White Paper on Employment Policy* die Verantwortung für ein »hohes und stabiles Beschäftigungsniveau«. Kanada und Australien folgten unmittelbar, und der Kongreß der Vereinigten Staaten ging mit dem *Employment Act 1946* nach langen Auseinandersetzungen in deutlich abgeschwächter Form eine ähnliche Verpflichtung ein.²³

Diese Politik des Nachfragemanagements erwies sich als unerwartet erfolgreich: Großbritannien verzeichnete von 1948 bis 1966 mit wenigen Ausnahmen nur Arbeitslosenraten, die deutlich unter 2 Prozent lagen. Keynes selbst glaubte nicht, daß so ein niedriger Wert erreicht werden könnte. Als Lord Beveridge 1944 in seinem Buch *Full Employment in a Free Society* 3 Prozent als Zielgröße nannte, meinte Keynes: »No harm in aiming at three per cent unemployment, but I shall be surprised if we succeed.«²⁴

Abgesehen von den skandinavischen Staaten — vor allem Schweden — fand am Kontinent die aktive Beschäftigungspolitik mit deutlicher Verzögerung Eingang. Wie aus den Arbeitslosenraten in Tabelle 1 hervorgeht, erreichte die Bundesrepublik Deutschland die niedrigen Arbeitslosenraten von Großbritannien und Schweden erst ein Jahrzehnt später. Österreich hatte ein weiteres Jahrzehnt Rückstand und kam erst 1970 unter die 2,5-Prozent-Marke.

2. Die Beschäftigungspolitik der fünfziger und sechziger Jahre war an der Standardinterpretation als theoretische Grundlage orientiert. Unterbeschäftigung wurde als rein technisches Problem der kurzfristigen Nachfragesteuerung betrachtet. Äquivalent dazu wurde auch das Inflationsproblem aus dem Beschäftigungsmodell heraus einfach als ein Überhang an effektiver Nachfrage gesehen. Die Aufgabe der »antizyklischen Konjunkturpolitik« bestand daher darin, über fiskal- und geldpolitische Maßnahmen die gesamtwirtschaftliche Nachfrage so zu steuern, daß die Schwankungen der privaten Ausgaben ausgeglichen und sowohl Arbeitslosigkeit als auch Inflation verhindert würden. Diese Maßnahmen waren rein kurzfristig orientiert; die Probleme aber, die eine langfristige Erhaltung der Vollbeschäftigung mit sich bringt, und die aus dem Keynesischen Werk heraus klar zu sehen gewesen wären, blieben in der »neoklassischen Synthese« verdunkelt.²⁵ Die Folge war, daß die Beschäftigung nicht mehr so sehr durch mangelnde effektive Nachfrage, sondern vielmehr durch Zahlungsbilanzprobleme begrenzt wurde. Zwei Aspekte müssen hier unterschieden werden:

- a) Einerseits führt bei festen Wechselkursen die isolierte Verfolgung eines expansiven Kurses durch ein Land zu steigenden Importen, ohne daß es zu einem Ausgleich auf der Exportseite kommt. Großbritannien bietet ein Beispiel für diese Situation: Gleich nach dem Zweiten Weltkrieg peilte die britische Regierung — alleingelassen von den übrigen großen Industriestaaten — eine konsequente Beschäftigungspolitik an, war aber auf Grund der Zahlungsbilanzschwierigkeiten zu jenem Stop-and-go-Kurs gezwungen, der heute allgemein mit der britischen Wirtschaftspolitik der Nachkriegszeit in Verbindung gebracht wird.
- b) Andererseits bestimmen die Arbeitskosten und damit die Preise die internationale Konkurrenzfähigkeit einer Volkswirtschaft. Steigen die Preise in einem Land schneller als die der Handelspartner, so werden die Exporte sinken und die Importe zunehmen, so daß der Prozeß von seiten der Zahlungsbilanz begrenzt wird.

IV. Lohn- und Kosteninflation

1. Seit A. W. Phillips die Aufmerksamkeit auf einen empirisch nachweisbaren Zusammenhang zwischen der Arbeitslosenrate und der Höhe der Zuwachsrate der Geldlöhne lenkte, wurde natürlich auch in der dominierenden postkeynesianischen Lehre das Problem der Lohninflation nicht vernachlässigt. Obwohl aus der anschließenden »Phillips-Kurven-Diskussion« eine enorme theoretische und empirische Literatur hervorging, wurde aber die gesamte Problematik nie ein integrativer Bestandteil des Standardmodells und der darauf begründeten Wirtschaftspolitik. Im wesentlichen wurde der Nachfrageansatz undifferenziert auf den Arbeitsmarkt übertragen, so daß dem nachfragepolitischen Instrumentarium eindeutige Dominanz zukam. Der von der klassischen Konzeption grundsätzlich verschiedene Preis- und Lohnbildungsprozeß der industriellen Gesellschaft²⁶ fand zuwenig Beachtung, und die notwendigen einkommenspolitischen Maßnahmen wurden — mit wenigen Ausnahmen, wie zum Beispiel Holland und Österreich — nur fallweise, kurzfristig und folglich mit wenig Erfolg eingesetzt. Natürlich setzte man sich theoretisch mit den Problemen der Lohn- und Gewinninflation sowie mit der Einkommenspolitik auseinander; sie wurde auch praktisch eingesetzt. Der bis zum Beginn dieses Jahrzehnts vorherrschende wirtschaftspolitische Optimismus zeigt aber deutlich, daß die ernststen Schwierigkeiten und notwendigen institutionellen Voraussetzungen, denen einkommenspolitische Maßnahmen zu begegnen haben, nicht gesehen oder unterschätzt wurden.

2. J. M. Keynes und vor allem seine Mitarbeiter R. F. Kahn und J. Robinson waren eher pessimistisch und sahen in der Erhaltung der Vollbeschäftigung ein sehr schwieriges Problem. 1943 schrieb Keynes: »A communist country is in a position to be very successful. Some people argue that a capitalist country is doomed to failure because it will be found impossible in conditions of full employment to prevent a progressive increase of wages.«²⁷ Die *General Theory* bezog sich aber auf den Fall der Unterbeschäftigung, in dem die Geldlöhne stabil waren oder zu sinken tendierten und Inflation kein Problem darstellte. Sie enthielt daher kaum

Aussagen über die Determinanten der Lohnentwicklung, obwohl alle nominalen Variablen in Lohneinheiten ausgedrückt waren.

Es war vor allem Joan Robinson²⁸, die bereits zur Zeit der Entstehung der *General Theory* dieses Modell über die Periode der Unterbeschäftigung hinausprojizierte und erkannte, daß bei Vollbeschäftigung die Lohn- und Preisentwicklung zu einem ernsten Problem werden würde. In der *Times* schrieb sie am 23. Jänner 1943: »Die Arbeitslosigkeit hat in einer privatkapitalistischen Wirtschaft nicht bloß die Aufgabe, die Disziplin in der Industrie zu bewahren, sondern auch indirekt die Aufgabe, den Geldwert zu erhalten. Sollte das freie Aushandeln von Löhnen, wie wir es bisher kannten, unter der Bedingung von Vollbeschäftigung fortgesetzt werden, würde sich ein dauernder Aufwärtsdruck auf die Geldlöhne einstellen... In Friedenszeiten würde die Teufelsspirale von Löhnen und Preisen chronisch werden.«²⁹ Die heute weit verbreiteten Versuche, »natürliche« Arbeitslosenraten zu bestimmen, zeugen von der tiefen Einsicht dieser Aussage.

3. Eine keynesianische Analyse der Inflation hat sich mit den Bestimmungsgründen der Geldlohnentwicklung auseinanderzusetzen. Sie kann dabei nicht von einem unpersönlichen Marktmechanismus ausgehen, wie er im neoklassischen Modell im Vordergrund steht, sondern muß berücksichtigen, daß die Löhne zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer ausgehandelt werden. Folgenden Faktoren scheint in diesem Lohnbildungsprozeß besondere Bedeutung zuzukommen:

- a) Politische, soziologische und historische Faktoren, die sich auch in der institutionellen Struktur einer Gesellschaft niederschlagen, haben einen entscheidenden Einfluß auf die *industrial relations*. Beispielsweise läßt eine zentralisierte Entscheidungsstruktur in den für die industriellen Beziehungen wichtigen Institutionen eher eine auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung abgestimmte Lohnpolitik erwarten als eine dezentrale Organisation.³⁰
- b) Wird die sich historisch herausgebildete und als *fair* empfundene Lohnstruktur gestört, so steigt die Wachstumsrate der Geldlöhne (*wage-wage-spirale*)³¹: Einerseits besteht eine starke Tendenz, die existierenden Lohndifferenzen (*wage-differentials*) zwischen unterschiedlichen Tätigkeiten innerhalb einer Branche zu bewahren. Veränderungen führen zur Verschlechterung der industriellen Beziehungen oder zu Lohnbewegungen, wie die Erfahrung in Großbritannien sehr deutlich macht.³² Andererseits wird auch die Struktur zwischen den Branchen erhalten; treten aber auf Grund von überdurchschnittlicher Produktivitäts- oder Nachfrageentwicklung einzelne Sektoren als Lohnführer (*leading industries*) auf, so wächst der Druck der übrigen Wirtschaft, nachzuholen.³³
- c) Der Antizipation erwarteter Preissteigerungen in den Lohnabschlüssen kommt vor allem in Zeiten hoher beziehungsweise akzelerierender Inflationsraten große Bedeutung zu. Die Erwartung steigender Preise erhöht die Lohnforderungen und die Bereitschaft der Unternehmer, diesen nachzugeben. Je vollständiger Preiserwartungen in die Lohnabschlüsse eingehen, um so stärker schaukeln sich Löhne und Preise

auf, und um so anhaltender ist ein einmal in Gang gekommener Inflationsprozeß (*Preis-Lohn-Spirale*).

- d) Den am häufigsten unter dem Thema Phillipskurve diskutierten Faktor bildet die Beschäftigungslage³⁴: Bei niedrigen Arbeitslosenraten — also guter Konjunktur- und Gewinnlage — steigen auf Grund verstärkter Konkurrenz um die Arbeitskräfte und erhöhter Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer die Geldlöhne rascher als bei höheren Arbeitslosenraten.

In der theoretischen und wirtschaftspolitischen Diskussion stand von diesen Faktoren die Beschäftigungslage deutlich im Vordergrund. Solange nämlich keine gezielte Beschäftigungspolitik verfolgt wurde, konnte der Einfluß der übrigen Faktoren durch die Arbeitslosenrate kontrolliert betrachtet werden: In einer Wirtschaft, in der nicht beschäftigungspolitisch eingegriffen wird, würden steigende Geldlöhne — beispielsweise auf Grund mächtiger Gewerkschaften oder eines Lohnführers — zu abnehmender internationaler Konkurrenzfähigkeit und fallender Beschäftigung führen, bis die steigende Unterbeschäftigungsrate den auslösenden Faktor dominiert. (Die Monetaristen würden in diesem Zusammenhang von einer »natürlichen« Arbeitslosenrate sprechen.) Seit nun die Regierungen die Verantwortung für eine hohe Beschäftigung übernommen haben, muß die Aufmerksamkeit den übrigen Faktoren zugewandt werden, die zwischen den einzelnen Volkswirtschaften stark differieren und daher zu sehr divergierenden Preisentwicklungen führen. Bei fixen Wechselkursen werden damit Zahlungsbilanzprobleme unvermeidlich.

4. Die Einkommenspolitik, der im Rahmen des wirtschaftspolitischen Instrumentariums die Aufgabe zukommt, eine stabile, die internationale Konkurrenzfähigkeit garantierende Preisentwicklung herbeizuführen, wird nun laufend durch Schwierigkeiten gefährdet, die in diesen übrigen Faktoren begründet liegen. Es sollen hier nur als Beispiele die Struktur der britischen Gewerkschaften und das Problem der Lohndifferenzen herausgegriffen werden. Die dezentrale Organisation der sehr starken britischen Gewerkschaften hat bisher eine effektive Einkommenspolitik verhindert. Die Phasen, in denen eine Einkommenspolitik verfolgt wurde, waren kurz und waren immer von einer um so stärkeren Aufholjagd von Preisen und Löhnen gefolgt.³⁵

Welchen Belastungsproben einkommenspolitische Maßnahmen auf Grund von Auseinandersetzungen über Lohndifferenzen ausgesetzt sein können, hat der Streik der Werkzeugmacher bei British Leyland sehr deutlich gemacht.

5. Für Volkswirtschaften mit starker internationaler Verflechtung bilden auch die Importpreise einen wesentlichen Kostenfaktor. Seit dem starken Anstieg der Rohstoffpreise, der Anfang der siebziger Jahre begann, kommt diesen große Bedeutung zu. Folgende Aspekte verdienen im Zusammenhang mit den Importkosten Beachtung:

- a) Die Preisentwicklung der Importwaren und insbesondere der auf den Weltmärkten gehandelten Rohstoffe ist der heimischen Wirtschaft weitgehend exogen vorgegeben.
- b) Eine Erhöhung der Importpreise unterscheidet sich insofern wesent-

lich von einer Lohnerhöhung, als nur die Kosten steigen und die Nachfrage unberührt bleibt, so daß zwangsläufig die Beschäftigung sinkt, wenn auf der Nachfrageseite kein Ausgleich herbeigeführt wird.

- c) Eine Abwertung, die die relativ zum Ausland gestiegenen Produktionskosten ausgleichen soll, um die internationale Konkurrenzfähigkeit zu erhalten, bringt zugleich eine Verteuerung der Importe und verursacht wieder Kostensteigerungen.

So hatte die 14,3prozentige Abwertung des Pfund Sterling im November 1967 eine Steigerung der Importkosten je Stück von 11,1 Prozent im Jahre 1968 zur Folge, obwohl der »Economist«-Rohstoffpreisindex im selben Jahr um 1,6 Prozent fiel.³⁶

V. Die längerfristigen Probleme der Beschäftigungspolitik

A. Preisstabilität und Zahlungsbilanzgleichgewicht

1. Die Arbeitslosigkeit, die auf einen kurzfristigen Mangel an effektiver Nachfrage zurückzuführen ist, scheint als technisches Problem der Nachfragesteuerung von den wirtschaftspolitischen Instanzen im großen und ganzen kontrollierbar zu sein. Die Erhaltung der Vollbeschäftigung ist aber damit noch nicht gesichert; es erhebt sich ein viel schwierigeres langfristiges Beschäftigungsproblem: Mit einem länger anhaltenden Sinken der Arbeitslosigkeit gewinnen die übrigen, länderspezifischen institutionellen und strukturellen Faktoren verstärkten Einfluß auf die Lohnbestimmung, so daß es erstens zu größeren Zuwächsen und zweitens zu stärkeren Divergenzen zwischen den Ländern in der Lohnentwicklung kommt. Die Folge sind international stark differierende Inflationsraten und bei festen Wechselkursen zunehmende Zahlungsbilanzungleichgewichte. Länder, deren institutionelle Struktur — die sich historisch herausgebildet hat und schwer variierbar ist — ein überdurchschnittliches Lohnwachstum bedingt, verlieren auf den Weltmärkten an Konkurrenzfähigkeit, so daß sich ihre Zahlungsbilanz laufend verschlechtert. Die notwendigen Abwertungen bringen nur eine kurzfristige Erleichterung, da dabei nicht nur die Exporte vergünstigt, sondern auch die Importe verteuert, also die Kosten wieder erhöht werden. Der Erfolg hängt von einer Reduktion der inländischen Absorption beziehungsweise der Hinnahme von Realeinkommenseinbußen ab, die auch unmittelbar über einkommenspolitische Maßnahmen erreicht werden können. Die Einkommenspolitik, also die direkte Einflußnahme auf Löhne und Preise, wird zu einem entscheidenden Instrument der längerfristigen Beschäftigungspolitik.

Nun scheint aber gerade jene institutionelle Struktur, in der die stark inflationäre Entwicklung begründet liegt, mit einer erfolgreichen Einkommenspolitik inkompatibel zu sein,³⁷ so daß sich die Probleme der Beschäftigung — beziehungsweise der wirtschaftlichen Entwicklung ganz allgemein — in diesen Volkswirtschaften zunehmend verschärfen. Jeder Aufschwung wird von seiten der Zahlungsbilanz begrenzt und ist mit beträchtlicher Währungsunsicherheit verbunden, was zu einem Sinken der Investitions-

neigung und niedrigeren Produktionszuwächsen führt, so daß im internationalen Konkurrenzkampf die Starken immer stärker und die Schwachen immer schwächer werden.

In Großbritannien beispielsweise wird daher eine temporäre Aufgabe der Prinzipien des Freihandels und die Errichtung von Importbarrieren gefordert,³⁸ da sich trotz starker Abwertungen seit 1967 die Lage nur verschärft hat.³⁹ Nach dieser Argumentation soll die britische Wirtschaft eine Zeitlang von der internationalen Konkurrenz abgeschirmt werden, um ihren Kapitalstock zu modernisieren.

2. Die Entwicklung der westlichen Industriestaaten im letzten Jahrzehnt scheint mit der dargelegten Beschreibung übereinzustimmen: Nachdem in den sechziger Jahren allgemein ein sehr hohes Beschäftigungsniveau erreicht worden war — zwischen 1950 bis 1960 waren in Westeuropa 1,5 Prozent des Arbeitspotentials unterbeschäftigt —, begannen in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre die Arbeitskosten stark und differenziert zu steigen (vgl. Tabelle 2). Große Ungleichgewichte im internationalen Zahlungsverkehr waren die Folge, was schließlich 1971 zum Zusammenbruch des Weltwährungssystems von Bretton Woods führte.

Diese stark inflationäre Entwicklung wurde noch durch die Verknappung auf den Rohstoffmärkten, die 1973 zu einer Erhöhung der Rohstoffpreise um 63,4 Prozent (gemessen am »Economist«-Rohstoffpreisindex) führte, gewaltig verstärkt. Parallel dazu wuchsen die Zweifel an der Politik des Nachfragemanagements, und trotz der stark steigenden Kosten wurde in den meisten Ländern eine Deflationspolitik eingeleitet, die nicht in erster Linie die Preise, sondern die Beschäftigung traf und die Krise der Weltwirtschaft 1974/75 unvermeidlich machte.

Die hohen Inflationsraten bilden ein besonderes Kennzeichen der letzten Krise: Es zeigt sich daran deutlich, daß durch nachfragesenkende Maßnahmen Kostensteigerungen nicht einfach ungeschehen gemacht und Inflationserwartungen nicht ohne Probleme gebrochen werden können. Primär wird dadurch nur das Produktionsniveau gesenkt, die Preise werden erst über die Kostenentwicklung beeinflusst.

Die Entwicklung der österreichischen Wirtschaft hat nun gezeigt, daß ein Land, dessen industrielle Beziehungen aus den historischen und institutionellen Voraussetzungen⁴⁰ heraus eine dauernde freiwillige Einkommenspolitik erlauben, eine konsequente Beschäftigungspolitik durchsetzen und trotzdem eine relativ günstige Preisentwicklung verzeichnen kann. Nur Länder mit vergleichbaren *industrial relations* wie die Bundesrepublik Deutschland erreichten niedrige Inflationsraten — allerdings zu Lasten beträchtlicher Produktions- und Beschäftigungseinbußen. In Großbritannien hingegen, wo trotz gewaltiger Anstrengungen eine längerfristig erfolgreiche Einkommenspolitik bisher nicht möglich war und auch keine Aussicht dafür besteht, sind die Arbeitslosen- und Inflationsraten am höchsten.

B. Allokation und Strukturanpassung

1. Die entscheidende Schwäche des Marktsystems sah Keynes im Versagen, den Umfang der Produktion zu erklären. Sobald die Vollauslastung

der Ressourcen durch wirtschaftspolitische Maßnahmen gesichert wäre, hielt er den Marktmechanismus für das geeignetste Instrument, den Inhalt der Produktion zu bestimmen.⁴¹

Seine Analyse stützte sich mikroökonomisch auf das Konkurrenzmodell und ging von einem Preissystem aus, das ein effektives Allokationsinstrument darstellt: Nachfrageänderungen schlagen sich unmittelbar auf die relativen Preise nieder und geben damit die Signale für die Umleitung der Ressourcen. In den modernen Industriegesellschaften dominieren aber oligopolistische Marktstrukturen. Die Preise ergeben sich nicht automatisch aus dem Zusammenwirken von Angebot und Nachfrage am Markt, sondern werden von den Anbietern festgesetzt (»administriert«). Nachfrageänderungen führen in erster Linie zu Output- und Beschäftigungsanpassungen und wirken erst über Kostenänderungen auf die Preise. Die Allokation wird je nach Auslastung der Kapazitäten gemäß den Absatzerwartungen über die Investitionen herbeigeführt.

2. Für eine längerfristige Erhaltung der Vollbeschäftigung stellt sich nun das Problem, ob die Produktionsstruktur den Präferenz- beziehungsweise Nachfrageverschiebungen der Konsumenten flexibel genug angepaßt werden kann. Gelingt dies nicht, so steigen die Importe, und die Beschäftigungspolitik wird von seiten der Zahlungsbilanz gefährdet.

Die Sicherung der Vollbeschäftigung schafft wohl ein günstiges Investitionsklima, verringert aber auch den Druck zur strukturellen Anpassung, da die Nachfragepolitik säkulare — in einer Änderung der Präferenzen begründete — Nachfrageverschiebungen eher verdeckt⁴² und ferner zusätzlich in ihrer konkreten Ausformung oft deutlich strukturkonservierend wirkt. Dieser Kritik ist vor allem die indirekte steuerliche Investitionsförderung in starkem Maße ausgesetzt,⁴³ sie trifft aber auch die direkten Förderungsmaßnahmen, wenn diese nicht gezielt strukturalpolitisch eingesetzt werden, wie das in Österreich häufig der Fall war.⁴⁴

Das Schergewicht der Beschäftigungspolitik liegt heute deutlich auf den Investitionen; Steuern und Staatsausgaben werden vor allem danach beurteilt, in welchem Ausmaß sie die private Investitionstätigkeit fördern.⁴⁵

Keynes tritt dagegen im letzten Kapitel der *General Theory*, wo er sich mit den längerfristigen Aspekten seiner Beschäftigungstheorie befaßt, für eine Stimulierung der privaten Investitionstätigkeit über eine Erhöhung der Konsumneigung ein; wobei er steuerliche Eingriffe (S. 378) und eine Einkommensumverteilung in Richtung stärkerer Gleichheit vorschlägt (S. 373).⁴⁶

In bezug auf die Investitionen meint Keynes, »daß sich eine ziemlich umfassende Sozialisierung der Investitionen zur Sicherung der Vollbeschäftigung als notwendig erweisen wird«, betont aber, daß Formen der Zusammenarbeit zwischen den »staatlichen Autoritäten und der privaten Initiative« nicht ausgeschlossen seien.⁴⁷ Beim Einsatz von investitionsfördernden Maßnahmen im Rahmen der Nachfragepolitik geht es ihm darum, den gesamtwirtschaftlichen Interessen zum Durchbruch zu verhelfen.

3. Für Länder wie Österreich, deren Nachfrage- und Einkommenspolitik als relativ erfolgreich bezeichnet werden kann, besteht also das Hauptproblem der Beschäftigungspolitik in der strukturellen Anpassung.

Obwohl in Österreich die institutionellen Voraussetzungen für eine gezielte Strukturpolitik

- a) auf Grund des relativ großen verstaatlichten Sektors,
 - b) einer ausgedehnten Förderung der privaten Investitionen und
 - c) der breiten Zusammenarbeit zwischen Regierung, Unternehmern und Arbeitern im Rahmen der Sozialpartnerschaft
- sehr günstig scheinen, blieben diese bisher weitgehend ungenützt.

So dürften auch für unsere gegenwärtigen Handelsbilanzprobleme die langfristig entscheidenden Ursachen, auf die sich die Wirtschaftspolitik vor allem beziehen muß, in einer zu geringen Anpassungsfähigkeit der Produktionsstruktur begründet liegen.

VI. Schlußfolgerungen

Im Unterschied zur monetaristischen Sicht, wonach Beschäftigung und Inflation nur Probleme einer verfehlten Geldpolitik darstellen, heben die vorangegangenen Überlegungen viel schwerwiegendere, nicht einfach regulierbare, längerfristige Beschäftigungsprobleme hervor, die in den Beziehungen zwischen den Menschen im Produktionsprozeß und den Differenzen in diesen Beziehungen zwischen den Ländern begründet liegen. Eine Politik, die auf eine langfristige Erhaltung der Vollbeschäftigung gerichtet ist, muß nach den vorangegangenen Überlegungen folgenden Schwerpunkten genügen:

- a) Der neoklassische und monetaristische Glaube an die automatische Tendenz des marktwirtschaftlichen Systems zur Vollbeschäftigung aller Ressourcen stellt eine Illusion dar. *Nachfragesteuernde Maßnahmen sind unerlässlich, um die notwendige effektive Nachfrage zu erhalten.*
- b) Das Preisniveau ist nicht durch das Geldangebot determiniert, sondern durch die Geldlöhne, und wird daher bei Vollbeschäftigung zu einem besonderen Problem. Mit dem Erreichen eines hohen Beschäftigungsniveaus treibt einerseits die Konkurrenz der Unternehmer um die Arbeitskräfte und andererseits die mächtigere Position der Gewerkschaften in den Lohnverhandlungen die Löhne in die Höhe, so daß Preisniveaustabilität zu einem besonderen Problem wird. *Beschäftigungspolitik kann daher längerfristig nur erfolgreich sein, wenn neben nachfragesteuernden auch einkommenspolitische Maßnahmen zur Kontrolle der Preisentwicklung durchgesetzt werden.*
- c) Differenzen in der Preisentwicklung zwischen den Ländern, die Zahlungsbilanzungleichgewichte nach sich ziehen, sind aber damit nicht auf Unterschiede in der Geldpolitik zurückzuführen, sondern liegen in vielschichtigen politisch-institutionellen Faktoren begründet, die länderspezifisch sind und sich historisch herausgebildet haben. Da diese Faktoren nicht einfach — und schon gar nicht kurzfristig — an die Erfordernisse der wirtschaftlichen Entwicklung angepaßt werden können, *muß die Wechselkurspolitik flexibler gehandhabt und am Trend der Arbeitskostenentwicklung orientiert werden.*
- d) Die strukturelle Anpassung der Produktion an die Entwicklung der Nachfrage wird weder durch einen hohen Auslastungsgrad noch durch

die verbreiteten Maßnahmen der Nachfrage- und Einkommenspolitik gefördert, sondern eher behindert, so daß *strukturpolitische Ziele im Rahmen der Beschäftigungspolitik Berücksichtigung finden müssen*.

In der österreichischen Beschäftigungspolitik bildet dieser alloka-tive Aspekt den schwächsten Punkt, und es wird dem Strukturziel besonderes Augenmerk zuzuwenden sein: An konkreten Maßnahmen wäre

1. kurzfristig eine einheitliche industriepolitische Konzeption zu erarbeiten, in deren Rahmen einerseits durch die verstaatlichte Industrie klare strukturpolitische Akzente gesetzt werden und zum anderen die investitionsfördernden Maßnahmen für die private Wirtschaft koordiniert werden;

2. mittelfristig wäre an eine Verstärkung der direkten auf Kosten der indirekten Investitionsförderung zu denken und eine Erhöhung der Fremdfinanzierungsquote anzustreben.

So gesehen, befindet sich die Beschäftigungspolitik mit dem Erreichen der Vollbeschäftigungsgrenze erst am Anfang: Sie wandelt sich von einem technischen Problem der Nachfragesteuerung zu einem Problem der gesellschaftlichen Organisation.

»Full employment capitalism« will have... to develop new social and political institutions which will reflect the increased power of the working class. If capitalism can adjust itself to full employment a fundamental reform will have been incorporated in it. If not, it will show itself an out-moded system which must be scrapped.« M. Kalecki (1943).⁴⁸

Tabelle 1

**Durchschnittliche Arbeitslosenraten und Inflationsraten
für einige ausgewählte Länder zwischen 1950 und 1976**

	Arbeitslosenraten					Konsumentenpreise in Prozent				
	1950 bis 1954	1955 bis 1959	1960 bis 1964	1965 bis 1969	1970 bis 1976	1950 bis 1954	1955 bis 1959	1960 bis 1964	1965 bis 1969	1970 bis 1976
USA	4,0	5,0	5,7	3,8	6,1	2,7	2,2	1,2	3,8	6,5
UK	1,6	1,7	1,8	2,0	3,5	5,9	3,2	4,1	10,4	13,5
BRD	8,4	3,7	0,9	1,2	2,3	1,8	1,9	2,8	2,2	5,9
Schweden	2,3	2,1	1,5	1,8	2,2	6,3	3,6	3,3	3,8	8,4
Italien			3,1	3,6	3,3	4,6	1,9	5,0	2,5	12,1
Österreich	7,3	5,2	3,0	2,7	1,9	10,1	2,4	3,6	3,0	7,2

Quelle: Yearbooks of Labour Statistics, ILO Genf; Main Economic Indicators, OECD Paris; eigene Berechnungen.

Tabelle 2

Durchschnittliche Wachstumsraten der Stundenlöhne und der Arbeitskosten je Produktionseinheit in der Industrie einiger ausgewählter Staaten für den Zeitraum 1950—1976 in nationaler Währung

	Stundenlöhne in Prozent		Arbeitskosten/Stück in Prozent		
	1950—1966	1967—1976	1950—1966	1967—1976	(1970—1976)
USA	4,0	6,9	0,9	4,8	(5,0)
UK	6,4	14,9	3,7	11,3	(13,7)
BRD	8,0	9,4	3,0	4,9	(5,1)
Frankreich	7,8*	14,0	1,9*	7,7	(9,5)
Italien	7,0	17,2	1,4**	12,4	(14,4)
Japan	7,7**	18,5	1,9**	9,1	(12,1)
Österreich	8,4** ¹	12,0	2,9** ¹	5,3	(7,9)

* 1952—1966

** 1954—1966

¹ Brutto-Stundenverdienste

Quellen: UN Statistical Yearbooks; NIESR Economic Review; Hannes Suppanz, *Ein internationaler Vergleich der Arbeitskosten*, in: »Monatsberichte des ÖIW«, 1, 1968; Ewald Walterskirchen, *Arbeitskosten im internationalen Vergleich*, in: »Monatsberichte des ÖIW«, 10, 1977.

- 1 P. A. Samuelson, *Volkswirtschaftslehre*, Bund-Verlag, Köln 1969, Bd. I, S. 455.
- 2 F. A. Hayek, *Full Employment at Any Price?* Institute of Economic Affairs, London 1975, S. 27 und 43.
- 3 M. Friedman, *The Counter-Revolution in Monetary Theory*, Institute of Economic Affairs, London 1970.
- 4 Das starke Wiederaufleben der orthodoxen Lehre in der Form des Monetarismus hat aber auch die Krise verschärft: Die monetäre Kontraktion zu einer Zeit starker, exogener Kostensteigerungen vor allem im Rohstoffbereich mußte die Krise verschärfen. Wie das Beispiel Österreich zeigt, hätten durch eine konsequente Beschäftigungspolitik die Arbeitslosenraten viel niedriger gehalten werden können.
- 5 Zitiert nach J. V. Robinson, *Kleine Schriften zur Ökonomie*, Edition Suhrkamp, Frankfurt/Main 1969, S. 45 f.; vgl. auch J. V. Robinson, *Collected Economic Papers*, Basil Blackwell, Oxford 1973, Vol. 4, Kap. II, *Essays 1935*.
- 6 J. V. Robinson, *What has become of the Keynesian Revolution?* in: J. V. Robinson (Hrsg.), *After Keynes*, Basil Blackwell, Oxford 1973, S. 11.
- 7 J. V. Robinson, *Die fatale politische Ökonomie*, Europaverlag, Wien 1966, S. 17.
- 8 P. M. Sweezy, *John Maynard Keynes*, in: R. Leckachman (Hrsg.): *Keynes' General Theory: Reports of Three Decades*, St. Martin's Press, New York 1964.
- 9 J. M. Keynes, *Thomas Robert Malthus*, in: »CW«, Vol. X, *Essays in Biography*, 1933, S. 97.
- 10 Vgl. J. V. Robinson, *Essays in the Theory of Economic Growth*, Macmillan, London 1962, Chap. II, und J. Hicks, *Some Questions of Time in Economics*, in: A. M. Tang, F. M. Westfield und J. S. Worky (Hrsg.): *Evolution, Welfare and Time in Economics. Essays in Honor of Nicholas Georgescu-Roegen*, Lexington Books, Lexington 1976.
- 11 Verwenden wir die gebräuchlichen Symbole Y, C, S und I für Volkseinkommen, Konsum, Ersparnisse und Investitionen sowie c und s für marginale Konsumbeziehungswise Sparneigung, so kann dies kurz durch folgende bekannte Beziehungen illustriert werden:

$$\begin{array}{llll} Y = C + I & Y - cY = I & 1 - c = s & S = sY = I \\ C = a + cY & (1 - c)Y = I & & \Delta S = s \Delta Y = \Delta I \\ a > 0 \quad 0 < c < 1 & & & \end{array}$$
- Steigen die Investitionen, so steigt das Volkseinkommen so lange, bis die zusätzlichen Ersparnisse der Neuinvestition entsprechen.
- 12 J. M. Keynes, *Alternative Theories of the Rate of Interest*, in: »Economic Journal«, Juni 1937, in: »CW«, Vol. XIV, S. 212.
- 13 J. M. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, Macmillan, London 1936, »CW«, Vol. VII, S. 167.
- 14 J. M. Keynes, *The General Theory of Employment, Quarterly Journal of Economics*, February 1937, in »CW«, Vol. XIV, S. 116.
- 15 In der Realität handelt es sich natürlich um eine ganze Palette von Zinssätzen; vgl. J. V. Robinson, *The Rate of Interest*, »Econometrica«, April 1951.
- 16 J. M. Keynes, *The General Theory...*, 1936, a. a. O. S. 161 f.
- 17 J. Hicks, *The Crises in Keynesian Economics*, Basil Blackwell, Oxford 1974; Kapitel III hat diesen Begriff geprägt.
- 18 R. F. Kahn, *On Re-reading Keynes. Fourth Keynes Lecture in Economics*, Oxford University Press, London 1975, S. 16.
- 19 Hier sind die Gründe für die Höhe der »natürlichen Arbeitslosenrate« der Monetaristen zu suchen.
- 20 Vgl. »CW«, Vol. XIV, vor allem die oben in Fußnote 12 und 14 genannten Arbeiten.
- 21 J. V. Robinson: *What has become...*, a. a. O. S. 5.

* *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Macmillan, London, die von der »Royal Economic Society« seit 1971 veröffentlicht werden, kürzen wir mit »CW« ab.

- 22 J. Hicks, der Vater der verbreiteten Interpretation, schreibt heute: »The equilibrists ... thought that what Keynes had said could be absorbed into their equilibrium systems; all that was needed was that the scope of their equilibrium systems should be extended. As we know, there has been a lot of extension, a vast amount of extension; what I am saying is that it has never quite got to the point... the old ISLM Diagram... reduces the General Theory to equilibrium economics; it is not really in time.« J. Hicks, *Some Questions of Time*..., a. a. O. S. 140 f.
- 23 D. Winch, *Economics and Policy. A Historical Survey*, Fontana 1972, Chapt. 12, S. 279—288.
- 24 J. M. Keynes in einem Brief an Lord Beveridge, zitiert nach R. F. Kahn, *Full Employment and British Economic Policy*, Nihon Keizai Shimbun 1956 in: R. F. Kahn, *Selected Essays in Employment and Growth*, Cambridge University Press, London 1972, S. 98.
- 25 Vgl. etwa die Arbeiten von J. Robinson und R. Kahn.
- 26 A. Guger, *Der Inflationsprozeß bei administrierter Preisbildung und das Problem der Vollbeschäftigungspolitik*, in: H. Frisch und H. Otruba (Hrsg.): *Neuere Ergebnisse zur Inflationstheorie mit empirischen Ergebnissen für Österreich*, Gustav-Fischer-Verlag, Stuttgart (im Druck).
- 27 »Economic Journal«, Juni—September 1943, S. 187, zitiert nach R. F. Kahn, *Selected Essays*... a. a. O. S. 103 f.
- 28 J. V. Robinson, *Essays in the Theory of Employment*, Basil Blackwell, Oxford 1937.
- 29 J. V. Robinson, *Collected Economic Papers*, Vol. 1, Basil Blackwell, Oxford 1951, S. 85; zitiert nach J. V. Robinson, *Die fatale politische Ökonomie*, Europaverlag, Wien 1966, S. 19 Fn.
- 30 W. Blaas und A. Guger, *Institutional Setting and Economic Performance*, Mimeo 1977.
- 31 Diese Argumentation geht auf J. M. Keynes zurück, der die Lohnstarrheit mit der Bedeutung des »relativen Lohnes« begründet: »the struggle for money-wages is... essentially a struggle to maintain a high relative wage«, *The General Theory*... 1936, a. a. O. S. 252 f.
- 32 R. J. Tarling und S. F. Wilkinson, *Wage Differentials and Incomes Policy: an Inter-industry Story*, in: »British Journal of Industrial Relations«, forthcoming.
- 33 J. Eatwell, J. Llewellyn und R. J. Tarling, *Money Wage Inflation in Industrial Countries*, »Review of Economic Studies«, Oktober 1974.
- Das skandinavische Modell der Inflation kann als spezieller Fall dieser Hypothese betrachtet werden: Steigen bei festen Wechselkursen die Preise im Ausland schneller als die Produktionskosten im exponierten Sektor eines Landes, so steigt dort die Profitabilität. Dies führt zu steigenden Löhnen, die schließlich auf Grund der oben dargelegten Hypothese auf die gesamte Wirtschaft übergreifen. Vgl. H. Frisch, *Eine Verallgemeinerung des Skandinavischen Modells*, in: H. Frisch und H. Otruba, *Neuere Ergebnisse*, a. a. O.
- 34 Auch J. M. Keynes, *The General Theory*..., 1936, a. a. O. S. 251 ff. und Chapter 21, hob diesen Aspekt hervor.
- 35 R. J. Tarling und S. F. Wilkinson, *Wage Differentials*... a. a. O.
- 36 »Economic Policy Review«, Nr. 3, University of Cambridge, Department of Applied Economics 1977.
- 37 In: W. Blaas und A. Guger, *Institutional setting*..., a. a. O., haben wir gezeigt, daß die Hypothese, eine dezentrale Gewerkschaftsstruktur steht einer erfolgreichen Einkommenspolitik entgegen, einer groben empirischen Überprüfung durchaus standhält und nicht ohne weiteres verworfen werden kann.
- 38 Die Cambridge Economic Policy Group — vgl. deren »Economic Policy Review«, Nr. 1/1975, Nr. 2/1976, und Nr. 3/1977, a. a. O. — und Lord Kaldor treten für eine protektionistische Politik ein.
- 39 Der mit den Währungen der zehn wichtigsten Handelspartner gewogene Wechselkursindex des Pfund Sterling ist von 100 im Jahre 1970 auf 62,1 im Jahre 1976 gesunken (»Economic Policy Review« Nr. 3/1977, a. a. O. S. 107).
- 40 In Österreich haben die leidvollen Erfahrungen der NS-Zeit sowie die Struktur und Stellung der Kammern als gesetzliche Interessenvertretungen die Zusammenarbeit

- nach 1945 stark begünstigt. Vgl. E. Matzner, *Funktionen der Sozialpartnerschaft*, in: H. Fischer (Hrsg.), *Das politische System Österreichs*, Europaverlag, Wien 1977, 2. Aufl., S. 434 ff. Vgl. auch oben Fußnote 37.
- 41 Vgl. J. M. Keynes, *The General Theory...*, 1936, a. a. O. S. 378 ff. Die neoklassische Synthese folgt hier ganz Keynes. Vgl. das obige Zitat von P. A. Samuelson.
- 42 So zeigt die Arbeit von K. Bayer, *Die Struktur der Kapitalrenditen in der österreichischen Industrie*, in: »Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung«, Nr. 2/1977, S. 533 ff., daß erstens die Hierarchie der Renditen in der österreichischen Industrie ziemlich starr ist, und zweitens — was für unser Argument unmittelbar von Interesse ist —, daß in der Hochkonjunktur die Renditen viel weniger differieren als zu Zeiten niedriger Nachfrage.
- 43 F. Lacina, *Steuerliche Investitionsförderung — Ausbau oder Umbau?* in: »Wirtschaft und Gesellschaft«, Nr. 3/1976.
- 44 E. Haas und H. Wehsely, *Die direkte Investitionsförderung 1948—1976*, in: »Wirtschaft und Gesellschaft«, Nr. 3/1977.
- 45 H. P. Minsky, *John Maynard Keynes*, Columbia University Press, New York 1975, S. 158.
- 46 Für die konkrete österreichische Situation, die sich durch ein starkes Handelsbilanzdefizit auszeichnet, wäre eine solche Maßnahme natürlich vorsichtig zu beurteilen.
- 47 »I conceive... that a somewhat comprehensive socialisation of investment will prove the only means of securing an approximation to full employment; though this need not exclude all manner of compromises and of devices by which public authority will co-operate with private initiative.« J. M. Keynes, *The General Theory...*, 1936, a. a. O. S. 378.
- 48 M. Kalecki, *Political aspects of full employment*, »Political Quarterly«, Vol. 14/1943.

Lehrlingskonzentration und Marktsteuerung der Berufsbildung*

Hans-Joachim Bodenhöfer und Walter Ötsch

1. Einleitung

Die Konzentration der Lehrlingsausbildung auf einige wenige Ausbildungsberufe ist ein hervorstechendes Merkmal dieses Teilbereichs der beruflichen Bildung. Auch in anderen Ländern mit vergleichbarem System der Berufsbildung findet sich dieser Tatbestand,¹ zum Teil nimmt die Konzentration noch zu. Dabei nimmt die berufliche Ausbildung im dualen System, das heißt die Kombination einer betrieblichen Ausbildung in anerkannten Lehrberufen mit begleitendem Unterricht in staatlichen Berufsschulen, eine vorrangige, im Zeitverlauf nur wenig verringerte Stellung ein für die Qualifizierung des künftigen Arbeitskräftepotentials, für die Sicherung individueller Berufs-, Einkommens- und Aufstiegschancen sowie sozialer und politischer Teilhabemöglichkeiten.²

Es ist naheliegend zu fragen, ob die Konzentration der Lehrlingsausbildung auf wenige Ausbildungsberufe den Anforderungen gerecht wird, die im Hinblick auf die wichtige Funktion dieses Ausbildungsbereichs für mehr als die Hälfte aller Jugendlichen zu stellen sind. Die hohe Konzentration auf einzelne Ausbildungsberufe stellt jedoch nur einen Teilaspekt der Organisation und Struktur der betrieblichen Ausbildung dar und muß entsprechend in einem weiteren theoretischen Zusammenhang der Entwicklung des Lehrstellenmarktes analysiert werden.

Zunächst wurde die Konzentration auf Lehrberufe in Kärnten 1955 bis 1975 untersucht³ (dieser Abschnitt mit Tabellen und Schaubildern ist

* Der folgende Beitrag entstand im Rahmen eines Projekts »Struktur und Reform der beruflichen Bildung im dualen System«, das an der Universität für Bildungswissenschaften Klagenfurt unter Förderung aus Mitteln des Landes Kärnten durchgeführt wird.

hier nicht abgedruckt und kann von den Verfassern bezogen werden). Im weiteren ist nach Ursachen und Konsequenzen der Lehrstellenkonzentration zu fragen, wie sie mit anderen Strukturproblemen der betrieblichen Ausbildung verbunden sind (Abschnitt 2). Eine mögliche Konsequenz der Konzentration auf wenige Ausbildungsberufe liegt in einer Ausbildungsfehlenlenkung gegenüber den Aufnahmemöglichkeiten und Entwicklungen im Beschäftigungssystem. Das Problem der Ausbildungsfehlenlenkung und bildungspolitische Möglichkeiten zur Verbesserung der Struktur der Lehrlingsausbildung werden im Abschnitt 3 behandelt.

2. Ausbildungskonzentration und Struktur des Lehrstellenmarktes

Dem hohen Grad der Konzentration der beruflichen Bildung auf ausgewählte Lehrberufe steht eine sehr viel differenziertere Struktur der Beschäftigung nach Berufen beziehungsweise nach tatsächlichen Tätigkeitsinhalten gegenüber. Soweit dieser differenzierteren Beschäftigungsstruktur nicht anders organisierte Qualifizierungsprozesse im Betrieb (Anlernberufe) beziehungsweise in Schulen und Hochschulen (berufsbildende mittlere und höhere Schulen, Studium) entsprechen, bedeutet diese Situation notwendig, daß der Abschluß einer Lehrausbildung in vielen Fällen nicht in eine Tätigkeit einmünden kann, die im wesentlichen mit dem entsprechenden Berufsbild übereinstimmen würde. Für die Ausbildung in einem bestimmten Lehrberuf ist daher zu fordern, daß sie zugleich für eine größere Zahl beruflicher Tätigkeiten qualifizieren muß: Zur Situation einer weitgehenden Konzentration der betrieblichen Ausbildung auf einige wenige Ausbildungsberufe gehört notwendig eine relativ breit angelegte, auf die Grundlagen eines weiteren Berufsfeldes hin orientierte Ausbildung.

Eine eng auf die spezifischen Anforderungen eines bestimmten Berufes ausgerichtete Ausbildung würde ein der differenzierten Beschäftigungsstruktur entsprechendes, weit ausgefächertes System der beruflichen Qualifizierung erfordern. Abgesehen von den besonderen Schwierigkeiten der Abstimmung zwischen Ausbildungssystem und Beschäftigungssystem in diesem Fall, würde ein so organisiertes System der beruflichen Bildung vor allem mit den Anforderungen nach fortwährender Qualifikationsanpassung, Weiterbildung und fortschreitender oder wechselnder Spezialisierung der Tätigkeit im Verlauf des Berufslebens in Konflikt stehen, wie sie sich aus dem Prozeß des technischen, wirtschaftlichen und sozialen Wandels ergeben. Liegen nämlich die Voraussetzungen einer Anpassung an veränderte Strukturen im Beschäftigungssystem durch Weiterbildung und berufliche Mobilität in einer breit angelegten, theoretisch fundierten beruflichen Erstausbildung, so wird die Ausrichtung der betrieblichen Ausbildung jeweils auf ein weiteres Berufsfeld nicht nur unter dem Aspekt der Einmündung in verschiedenartige, verwandte berufliche Tätigkeiten nach dem Lehrabschluß, sondern auch unter dem Aspekt der Anpassungsfähigkeit der erworbenen Qualifikation im weiteren Verlauf des Berufslebens notwendig.

Eine hohe und zum Teil noch zunehmende Konzentration der Lehr-

ausbildung auf einige wenige Ausbildungsberufe kann derart genau den Anforderungen entsprechen, die an ein effizientes Ausbildungssystem zu stellen sind. Bedingung der Effizienz der Ausbildung unter dem Aspekt des längerfristigen Qualifikations- und Qualifikationsanpassungsbedarfs ist eine Konzentration auf solche Ausbildungsberufe, die Grundberufe darstellen in dem Sinne, daß sie den Zugang zu einem ganzen Bereich verwandter qualifizierter Tätigkeiten ermöglichen und gleichzeitig die Voraussetzungen schaffen für eine wiederholte Anpassung an veränderte Tätigkeitsanforderungen beziehungsweise für einen Wechsel der beruflichen Tätigkeit.

Ob die gegebene Regelung des Systems der betrieblichen Ausbildung in Form von Ausbildungsvorschriften, Lehrplänen usw. dieser Bedingung genügt, ist zum einen die Frage nach den für einzelne Lehrberufe jeweils vorgesehenen Inhalten, Prüfungsanforderungen usw. gegenüber einer Abgrenzung der entsprechenden Berufsfelder sowie der Bestimmung ihrer grundlegenden theoretischen und berufspraktischen Kenntnisse und Fähigkeiten. Die Frage nach der Leistungsfähigkeit des bestehenden Ausbildungssystems so zu stellen, heißt jedoch, daß fundierte Antworten nur auf Grund detaillierter Analysen für konkrete Berufsfelder möglich sind, wie sie in Zusammenarbeit verschiedener Disziplinen mit Vertretern der Ausbildungs- und Betriebspraxis erstellt werden müssen und wie sie bislang als umfassende Aufgabe nur für Teilbereiche in Angriff genommen wurden.

Unabhängig von geltenden Festlegungen der Lehrinhalte beziehungsweise der Berufsbilder, die die Ausbildung anleiten, ist zum anderen zu fragen, ob und inwiefern die gegebene Organisation und Finanzierung der Ausbildung im Betrieb geeignete Voraussetzungen für ein derart leistungsfähiges Ausbildungssystem schaffen. Einerseits muß die Realität der Ausbildung im Betrieb nicht in vollem Umfang den vorgesehenen Inhalten, Abläufen oder Qualitätsnormen entsprechen, sondern kann zumindest in Teilbereichen und im Rahmen bestimmter Grenzen hiervon abweichen. Andererseits werden Bedingungen der Ausbildung im Betrieb grundsätzlich den Umfang, die Struktur und die Qualität der Lehrausbildung beeinflussen und können dabei im Widerspruch zu den Anforderungen für ein leistungsfähiges Ausbildungssystem stehen. Gelten diese Bedingungen unverändert, so müssen staatliche Rahmenregelungen hierauf Rücksicht nehmen, wenn nicht unerwünschte Anpassungsreaktionen, etwa in Form eines verminderten Lehrstellenangebots, eintreten sollen. Stehen die Bedingungen der Ausbildung im Betrieb in Widerspruch zu geplanten Reformmaßnahmen, so müßten in diesem Fall zunächst geeignete Veränderungen der Organisation und Finanzierung gefunden werden. Auf Grund dieser Überlegungen scheint es möglich, auf dem indirekten Weg einer Strukturanalyse der Ausbildung im dualen System Hinweise auf die Effizienz dieses Ausbildungsbereichs und die Möglichkeiten seiner Verbesserung abzuleiten und diese zumindest teilweise auch empirisch abzusichern.

Die Konzentration auf Ausbildungsberufe steht im Zusammenhang anderer Strukturdimensionen der betrieblichen Ausbildung und muß ent-

sprechend im weiteren Rahmen einer Theorie des Lehrstellenmarktes analysiert werden. Die Ausbildung ist gleichzeitig konzentriert auf einen Teil aller Betriebe, während andere in relativ geringem Ausmaß und viele überhaupt nicht ausbilden. Die Ausbildungsaktivität unterscheidet sich nach Wirtschaftszweigen, Sektoren und Betriebsgrößen; Ausbildungsmöglichkeiten sind regional konzentriert und nach dem Geschlecht der Lehrlinge differenziert. Die realisierte Struktur der Lehrlingsausbildung zu einem bestimmten Zeitpunkt hinsichtlich dieser verschiedenen Kriterien ergibt sich aus dem Zusammenspiel des Lehrstellenangebots der Unternehmen und der Nachfrage der Jugendlichen nach Ausbildungsmöglichkeiten. Damit ist nach den Bestimmungsfaktoren für Umfang und Struktur des Lehrstellenangebots beziehungsweise der Ausbildungsnachfrage zu fragen.

Für Umfang und Struktur des Lehrstellenangebots der Unternehmen muß auf Grund der Organisation und Finanzierung der beruflichen Bildung von einer Orientierung an einzelwirtschaftlichen Rentabilitätskalkülen ausgegangen werden. Welche Betriebe für welche Ausbildungsberufe in welchem Umfang Lehrstellen anbieten, obliegt im Prinzip einer marktwirtschaftlichen Steuerung. »Außerökonomische« Zielsetzungen in der Berufsbildung mögen für einzelne Unternehmen oder auch kurzfristig von Belang sein.⁴ Im Durchschnitt und auf lange Sicht müssen jedoch im marktwirtschaftlichen Konkurrenzsystem alle Aktivitäten der Maxime betrieblicher Rentabilität untergeordnet werden.⁵

Das Kosten-Ertragskalkül von Unternehmen bedeutet nicht, daß die Ausbildung während der Ausbildungszeit rentabel sein muß. Die Unternehmen werden mit einer durchschnittlichen Verweildauer der Ausgebildeten nach Abschluß der Ausbildung kalkulieren. Ausbildungsaufwendungen können dann als Investition in das betriebliche »Humankapital« betrachtet werden, deren Erträge beim Weiterverbleib im Betrieb in Form erhöhter Leistungsfähigkeit der Arbeitskräfte anfallen.

Die betrieblichen Ausbildungskosten umfassen die Lehrlingsentschädigung während der Ausbildung sowie die direkten Kosten des eigentlichen Ausbildungsprozesses (Lohnkosten für Ausbilder, Materialverbrauch, anteilige Gemeinkosten).⁶ Diesen Bruttokosten der Ausbildung stehen jene produktiven (am Markt verwertbaren) Erträge der Lehrlingsarbeit gegenüber, die im Rahmen des normalen Produktionsprozesses geleistet wird. Außerdem fallen mittelbare Erträge durch den Einsatz von Lehrlingen für ausbildungsfremde Tätigkeiten verschiedenster Art, wie Reinigungs- und Botendienste, an. Als eigentliche Investitionskosten sind demnach nur die um produktive Erträge verminderten »Nettokosten« anzusehen.

Das zentrale Problem für die Realisierung von Ausbildungserträgen nach Ausbildungsabschluß im ausbildenden Unternehmen liegt in der Mobilität der Ausgebildeten. Liegt die notwendige »Ertragszeit« der Ausbildungsinvestition über einer festgelegten »pay-off«-Periode für Investitionen beziehungsweise liegt die zu erwartende Verweildauer im Betrieb unter der »Rentabilitätsschwelle« des Kosten-Ertrags-Kalküls, so muß die Investition unterbleiben oder es muß der Investitionsaufwand reduziert werden. Der Planungshorizont der Unternehmen für betriebliche Ausbil-

dungsentscheidungen beziehungsweise die zu erwartende Verweildauer von Ausgebildeten im Betrieb werden damit unmittelbar für das quantitative und qualitative Ausbildungsangebot bedeutsam.

Ein Kosten-Ertrags-Kalkül der Ausbildungsentscheidung stellt lediglich ein formalisiertes, modellhaftes Abbild des tatsächlichen unternehmerischen Ausbildungsverhaltens dar. Es greift notwendig zu kurz, wenn es sich auf quantifizierbare und monetär bewertbare Einflußfaktoren beschränkt. Wenn es jedoch die wesentlichen Einflußgrößen der unternehmerischen Entscheidung umfaßt, kann diesem vereinfachten Abbild realen Entscheidungsverhaltens dennoch Erklärungswert zukommen. Entscheidendes Kriterium wird damit die empirische Überprüfung abgeleiteter Hypothesen an realen Strukturen und Entwicklungen der betrieblichen Ausbildung. Konkret muß das Ausbildungsverhalten der Betriebe auf Ausbildungsziele und jeweilige Rahmenbedingungen der Ausbildung zurückgeführt werden.

Rahmenbedingungen der Ausbildung im Betrieb sind rechtlich-organisatorischer sowie ökonomisch-technischer Art. So können Vorschriften für die Zulassung als Ausbildungsbetrieb, für die Höchstzahl der Auszubildenden, für die Ausbildung der Ausbilder, für die Arbeitszeit und die Freistellung der Lehrlinge oder für die Organisation und Durchführung der Ausbildung im Betrieb den Entscheidungsspielraum der Unternehmen begrenzen. Als ökonomisch-technische Rahmenbedingungen können neben den Kosten der Ausbildung, die nicht zuletzt von Ausbildungsvorschriften der genannten Art abhängen, eine Rolle spielen: die konjunkturelle Situation und konjunkturelle Erwartungen des Unternehmens, Skalenprobleme im Hinblick auf die Breite des Ausbildungsspektrums nach Berufen, die Struktur der Betriebsaktivitäten im Hinblick auf die Breite der Ausbildung in einzelnen Berufen, Erwartungen im Hinblick auf die allgemeine Arbeitsmarktentwicklung oder technische Neuerungen im Produktionsprozeß und anderes mehr.

Im Hinblick auf die Ziele der Ausbildungsaktivität von Unternehmen können vereinfachend zwei Extremfälle der Entscheidungsorientierung unterschieden werden:

- Unternehmen des Typs A bilden qualifizierte Arbeitskräfte mit dem Ziel aus, den künftigen Bedarf an Qualifikationen für die Aufrechterhaltung und das Wachstum ihrer Produktion zu sichern; die Ausbildungsentscheidungen werden langfristig geplant, ein Großteil der Ausgebildeten bleibt erfahrungsgemäß im Betrieb, wodurch auch eine relativ teure Ausbildung rentabel wird; es besteht die Tendenz, die Ausbildung betriebsspezifisch zu strukturieren, soweit die Mobilitätsbereitschaft der ausgebildeten Fachkräfte nicht aus anderen Gründen gering eingeschätzt wird; mit der Ausbildung im Betrieb verbundene Sozialisationsprozesse sollen — als Nebenziel — der Sicherung von Loyalität und der Identifikation mit dem Betrieb dienen, zudem kann die Ausbildung Bewertungsmöglichkeiten und Selektionskriterien für die Rekrutierung von Führungspersonal liefern.
- Unternehmen des Typs B beziehen ihre Ausbildungsentscheidungen lediglich auf den Zeitraum der Ausbildung, sie rechnen nicht mit Aus-

bildungserträgen nach dem Lehrabschluß; notwendig müssen die Bruttokosten der Ausbildung relativ niedrig gehalten und hohe produktive Erträge während der Ausbildung angestrebt werden: Lehrlinge werden mit dem Ziel eingestellt, billige Arbeitskräfte mit zudem sehr eingeschränktem Konfliktpotential und geringen Sanktionsmöglichkeiten zu erhalten.

Es ist zu erwarten, daß Unternehmen des Typs A nicht ihren gesamten künftigen Fachkräftebedarf durch eigene Ausbildungsaktivitäten decken. Zunächst sind hier Skalenprobleme bedeutsam: für die Ausbildung in einem bestimmten Lehrberuf wird eine Mindestgröße des künftigen Fachkräftebedarfs Voraussetzung, wenn die Fixkosten der jeweiligen Ausbildung (Ausbilder, Lehrwerkstätte, Lehrgänge usw.) von erheblichem Umfang sind. Mit der Größe des Ausbildungsbetriebs wird daher dieses Skalenproblem an Bedeutung abnehmen. Liegt der Fachkräftebedarf unter dieser Grenze, wird es für das Unternehmen rentabler, auf die Rekrutierung am allgemeinen Arbeitsmarkt auszuweichen, das heißt Fachkräfte einzustellen, die in Unternehmen des Typs B ausgebildet wurden. Da gleichzeitig der Umfang der Ausbildung durch den eigenen Bedarf (plus der Größe der unvermeidlichen Abwanderung) bestimmt ist, bedeutet dies, daß die Ausbildungsaktivität der Unternehmen vom Typ A relativ geringer ist als bei Unternehmen vom Typ B.

Diese Tendenz kann durch eine Reihe weiterer Faktoren noch verstärkt werden: wenn die Möglichkeit einer betriebspezifischen Orientierung der Ausbildung für einzelne Berufe gering ist, wenn die Kosten der Einarbeitung oder der zusätzlichen Qualifizierung von extern rekrutierten Fachkräften unter den entsprechenden eigenen Ausbildungskosten liegen, wenn die Ausbildung auf einen Kader-Bedarf zugeschnitten ist und für den gesamten Fachkräftebedarf zu aufwendig wäre oder wenn die Unternehmen ihren künftigen Fachkräftebedarf eher unter- als überschätzen. Der umgekehrte Fall einer Versorgung des allgemeinen Arbeitsmarktes mit Absolventen einer Ausbildung in Unternehmen vom Typ A wird dagegen relativ geringe Bedeutung haben. Insgesamt ist zu erwarten, daß in bezug zur Beschäftigtenzahl Unternehmen vom Typ A weniger Lehrlinge ausbilden als Unternehmen vom Typ B.

Für die realisierte Struktur der Verteilung der Lehrlinge auf Unternehmen vom Typ A beziehungsweise vom Typ B sind jedoch auch Faktoren der Lehrstellennachfrage von Bedeutung. Generell wird von einer höheren Attraktivität von Lehrstellen des Sektors A für lehrestellensuchende Schulabgänger ausgegangen werden können (Qualitätsniveau der Ausbildung, Möglichkeit des Verbleibs im Beruf und im Ausbildungsbetrieb, Aufstiegsmöglichkeiten). Damit ist der Lehrstellenmarkt für Unternehmen vom Typ A generell durch eine Tendenz zur Übernachfrage nach Lehrplätzen charakterisiert: die Betriebe können unter den Lehrstellenbewerbern auswählen, wobei Eignung und Leistungsfähigkeit (gemessen durch Tests, Höhe und Noten des Schulabschlusses) die Auswahl bestimmen werden. Wenn für eine Gruppe von Jugendlichen, vor allem für Mädchen, eine geringere Verweildauer im Betrieb erwartet wird, können dabei diese Lehrstellenbewerber in der Auswahl benachteiligt

sein. Insgesamt werden Unternehmen vom Typ A demnach eine positive Auswahl aller Lehrstellenbewerber ausbilden, für die Ausbildung in Unternehmen vom Typ B bleibt der »Rest« der leistungsschwächeren Schulabgänger.

Wie für andere Investitionen kann generell von einem zyklischen Verlauf der Ausbildungsinvestitionen von Unternehmen des Typs A ausgegangen werden, das heißt, ihr globales Lehrstellenangebot wird sich im Prinzip entsprechend dem allgemeinen Konjunkturverlauf ändern. Daraus folgt, daß der für Lehrverhältnisse im Sektor B verbleibende »Rest« an Schulabgängern beziehungsweise der Lehrstellenanteil dieses Sektors sich antizyklisch entwickeln muß. Die Ausbildung im Sektor B erfüllt damit eine Art »Schwammfunktion« für solche Lehrstellensuchende, die keinen Ausbildungsplatz im Sektor A finden können. Eine Anpassung der Zahl der Lehranfänger an einen ungünstigen Konjunkturverlauf im Sektor A oder eine insgesamt wachsende Lehrstellennachfrage (auf Grund stärkerer Geburtenjahrgänge usw.) wird entsprechend nur bei einer geringen Zahl und geringer Aufnahmefähigkeit von Ausbildungsbetrieben des Typs B zu einem globalen Lehrstellenmangel führen, ansonsten aber lediglich den Lehrlingsanteil im Sektor B erhöhen, da in diesem Sektor das Lehrstellenangebot tendenziell die Nachfrage übersteigt (vgl. Anhang, Schaubild 1).

Ist der Lehrstellenmarkt für Unternehmen vom Typ A generell durch eine Tendenz zur Übernachfrage nach Lehrplätzen charakterisiert, so bedeutet dies, daß die Struktur der Ausbildung nach Berufen praktisch ausschließlich durch Angebotsfaktoren bestimmt wird. Ist bereits das grundlegende Machtverhältnis am Lehrstellenmarkt asymmetrisch (Unfähigkeit der Auszubildenden zu warten, regionale Immobilität, niedriger Organisationsgrad und Unmündigkeit der Jugendlichen)⁷, so wird in diesem Fall der Einfluß der Nachfrageseite auf die Struktur der Ausbildung gänzlich zu vernachlässigen sein.

Übersteigt im Sektor B das Lehrstellenangebot tendenziell die Nachfrage, wird hier die realisierte Struktur der Ausbildung nach Berufen stärker von Ausbildungs- und Berufswünschen der Jugendlichen bestimmt sein.⁸ Berufswünsche beziehungsweise Faktoren der Nachfrage lassen sich zwar in Form eines Entscheidungskalküls systematisieren, doch ist damit über die empirisch relevanten Einflußgrößen noch keine Aussage getroffen; unklar bleibt insbesondere, welche Bedeutung den ökonomischen Faktoren einer arbeitsmarktorientierten Entscheidung zukommt. Praktiker der betrieblichen Ausbildung und Berufsberater weisen immer wieder darauf hin, daß bei den Ausbildungswünschen von Jugendlichen beziehungsweise von deren Eltern einige wenige Ausbildungsberufe dominieren und andere Ausbildungsmöglichkeiten nur widerstrebend in Betracht gezogen werden. Hier scheint vor allem ein Informationsproblem zu liegen, insofern die Ausbildungswünsche von beschränkter Information über verfügbare Ausbildungsmöglichkeiten, über Tätigkeitsinhalte und -anforderungen sowie über Berufs- und Einkommenschancen in verschiedenen Berufen bestimmt werden. Liegt jedoch im Einfluß der Nachfrage auf die realisierte Struktur der Ausbildung nach Berufen ein Erklärungs-

grund für die festgestellte hohe Konzentration auf Ausbildungsberufe, so müßte mit dem Anteil von Lehrverhältnissen in Unternehmen vom Typ A der Konzentrationsgrad abnehmen.

In der Realität werden in allen Wirtschaftszweigen ausbildende Unternehmen vom Typ A und vom Typ B anzutreffen sein, doch ist zu erwarten, daß sich das relative Gewicht einer länger- beziehungsweise kurzfristig orientierten Ausbildungsaktivität im Durchschnitt aller Unternehmen zwischen den verschiedenen Wirtschaftszweigen unterscheidet. Will man entsprechende Hypothesen testen, so ist man vor allem auf die Kammerstatistik der Lehrausbildung und die dort vorgegebene institutionelle Gliederung nach Sektionen angewiesen.⁹ Hypothese im folgenden ist, daß insbesondere im Vergleich der Sektionen Gewerbe (sowie Handel) und Industrie (sowie Geld-, Kredit- und Versicherungswesen) das Entscheidungsverhalten vom Typ A im Bereich der gewerblichen Ausbildung eine signifikant geringere Bedeutung hat als im Bereich der industriellen Ausbildung.¹⁰

Wie bereits in anderem Zusammenhang festgestellt wurde, unterscheidet sich die Ausbildungsintensität der Sektionen sehr stark. Die entsprechenden Daten für Kärnten bestätigen mit den niedrigen Werten für die Sektionen Industrie sowie Geld-, Kredit- und Versicherungswesen gegenüber der hohen Lehrlingsquote in Gewerbe und Handel die vorgenommene Zuordnung entsprechend der ersten Hypothese.

Ausbildungsintensität und Lehrlingsquoten in Kärnten (Anfang 1976)

Sektion	Anteil der Betriebe, die Ausbildung durchführen	Lehrlinge je unselbständig Beschäftigten
Gewerbe	75,8	0,23
Handel	58,2	0,18
Industrie	28,1	0,06
Geld-, Kredit- und Versicherungswesen	9,3	0,005
Fremdenverkehr*	18,1	0,13

* Die Sektion Fremdenverkehr wird aus einer Reihe von Gründen eher dem Typus B zuzuordnen sein. Die geringe Übereinstimmung mit obigen Daten erklärt sich aus dem hohen Anteil von Saisonbetrieben.

Quelle: H.-J. Bodenhöfer und W. Ötsch, a. a. O. Tabelle 2.

Entscheidende Voraussetzung für die Art der Ausbildungsorientierung von Unternehmen war die Frage der Mobilität der Ausgebildeten nach dem Lehrabschluß. Eine Untersuchung der durchschnittlichen Verweildauer von Ausgebildeten im Lehrbetrieb nach dem Ausbildungsabschluß

bestätigt wiederum die vorgenommene Zuordnung: die Verlustrate im Gewerbe liegt deutlich über den Werten für die Industrie; gleichzeitig zeigt sich ein positiver Zusammenhang zwischen der Verweildauer und der Größe des Ausbildungsbetriebs (der zugleich die geringere Differenzierung zwischen Gewerbe und Privatindustrie gegenüber der verstaatlichten Industrie mit erklärt).¹¹

Mit der Ausbildungsorientierung vom Typ A sind hohe Brutto- und Nettokosten der Ausbildung im Betrieb verbunden. Für österreichische Lehrbetriebe stehen entsprechende Kostenuntersuchungen — von nicht repräsentativen und nicht vergleichbaren Daten für einzelne Betriebe abgesehen — nicht zur Verfügung. Umfassende Kostenerhebungen, wie sie in der Bundesrepublik Deutschland durchgeführt wurden, ergeben einerseits erheblich höhere Ausbildungskosten der Industrie gegenüber dem Handwerk und andererseits eine positive Korrelation von durchschnittlichen Bruttokosten und Betriebsgröße.¹² Im Gegensatz dazu sind die produktiven Erträge während der Ausbildung im Handwerk generell bedeutend höher als in der Industrie und negativ mit der Betriebsgröße korreliert.¹³

Für die Charakterisierung der Ausbildungsaktivität von Unternehmen kommt es nicht allein auf die Ausbildungskosten an, sondern auch auf Variablen der Ausbildungsqualität, die nur zum Teil mit Kostengrößen variieren werden. Die Ausbildungsqualität durch einen Satz von Indikatoren meßbar zu machen, ist hierbei für eine empirische Vorgehensweise die einzige Möglichkeit, die jedoch nicht voll objektivierbar ist. Die Resultate der Qualitätsmessung in den Erhebungen der Sachverständigenkommission für die Bundesrepublik bestätigen die Zuordnung der Ausbildung in der Industrie beziehungsweise im Gewerbe zu einem höheren Gewicht der Ausbildungsorientierung vom Typ A beziehungsweise vom Typ B.¹⁴ In dieselbe Richtung weisen die Ergebnisse einer repräsentativen Lehrlingsbefragung durch das IFES-Institut, die verschiedene Qualitätsmerkmale für die Ausbildung erfaßt und ein deutliches Qualitätsgefälle zwischen den Sektionen Industrie, Gewerbe, Handel und Fremdenverkehr aufgezeigt hat.^{15 16}

Eine weitere Hypothese war, daß Ausbildungsbetriebe vom Typ A beziehungsweise Bereiche, in denen diese Ausbildungsorientierung dominiert, eine aktive Ausbildungspolitik und Anpassung betreiben werden. Bereits in anderem Zusammenhang wurde gezeigt, daß sich die Einstellung von Lehrlingen in der Industrie prozyklisch im Konjunkturverlauf entwickelt, während die Lehrlingquote des Gewerbes antizyklisch variiert und derart die »Schwammfunktion« dieses Ausbildungsbereichs zum Ausdruck bringt.¹⁷

Weiter ist zu erwarten, daß die Ausbildungsbetriebe in der Industrie eine Selektion unter den Lehrstellenbewerbern vornehmen, das heißt eine positive Auswahl treffen. Für die verschiedenen Sektionen der Lehrerbildung sind entsprechende Daten nicht verfügbar, doch bestätigen Daten für einzelne Berufe tendenziell diese Hypothese.^{18 19}

Die aktive Ausbildungspolitik von Unternehmen des Typs A richtet sich primär auf die Sicherung des eigenen künftigen Fachkräftebedarfs. Die Ausbildung in Lehrbetrieben vom Typ B unterliegt dieser Beschrän-

kung nicht, entsprechende Ausbildungswünsche lassen sich in den einzelnen Betrieben und Ausbildungsberufen bis zur gesetzlich zulässigen Höchstzahl (Verhältniszahlen) realisieren. Sind die Ausbildungswünsche von Jugendlichen und deren Eltern auf einige wenige Ausbildungsberufe gerichtet, so begründet dies die Hypothese einer mit dem Gewicht von Lehrbetrieben des Typs B zunehmenden Konzentration der Lehrlinge auf Ausbildungsberufe. Stellt man entsprechend dieser Hypothese den Anteil der Industrielehrlinge an der Gesamtzahl aller Lehrlinge dem Konzentrationsgrad der Lehrausbildung gegenüber (Anhang, Tabelle 1 und Schaubild 2), so zeigt sich eine deutliche Zunahme der Konzentration mit abnehmendem Industrieanteil ($r = -0,96$). Für die am stärksten besetzten Ausbildungsberufe beziehungsweise für die zugehörigen Sektionen der Lehrausbildung ist demnach ein höherer Anteil von Lehrbetrieben des Typs B zu erwarten.²⁰

Steigt der Industrieanteil an allen Lehrlingen, so findet ein Abzug von den stärksten besetzten Ausbildungsberufen statt, das heißt, die vermehrte Ausbildung in industriellen Berufen geht weniger auf Kosten der schwach besetzten gewerblichen (und sonstigen) Berufe (für die auch ein ausgeprägteres Berufsinteresse, die Ausbildung von Meisterkindern und persönliche Bindungen eine größere Rolle spielen werden). Daß die Expansion industrieller Lehrberufe vor allem durch Abzüge aus den stark besetzten Ausbildungsberufen der anderen Sektionen zustande kommt, läßt sich zeigen, indem dem Industrieanteil an allen Lehrlingen der Grad der Lehrberufskonzentration für die übrigen Sektionen gegenübergestellt wird (Anhang, Tabelle 1 und Schaubild 2): mit dem Industrieanteil an der Gesamtzahl der Lehrlinge vermindert sich die Konzentration auf die »großen« Lehrberufe in den anderen Sektionen ($r = -0,87$).

Insgesamt scheint damit die Hypothese eines stärkeren Gewichts der betrieblichen Ausbildungsorientierung vom Typ A in den Sektionen Industrie sowie Geld-, Kredit- und Versicherungswesen und in Großbetrieben, gegenüber einem stärkeren Gewicht der Ausbildungsorientierung vom Typ B in den Sektionen Gewerbe, Handel und Fremdenverkehr sowie bei den Ausbildungsverhältnissen in stark besetzten Lehrberufen empirisch gut gesichert.²¹ In welchen Bereichen der einzelnen Sektionen (Wirtschaftszweige, Branchen usw.), in welcher Art von Betrieben oder unter welchen spezifischen Bedingungen der betrieblichen Ausbildung hierbei die Ausbildungsorientierung vom Typ A beziehungsweise vom Typ B charakteristisch ist, kann auf Grund der indirekten Methode der bisherigen Analyse nicht festgestellt werden. Hierfür wäre insbesondere eine umfassende Ermittlung der tatsächlichen Kosten und Erträge sowie der Betriebs- und Ausbildungsmerkmale für eine repräsentative Stichprobe von Ausbildungsbetrieben in den verschiedenen Sektionen notwendig. Die allgemeine Aussage bleibt jedoch hiervon unberührt. Der hohe Anteil der Sektionen Gewerbe, Handel und Fremdenverkehr an der Gesamtzahl der Ausbildungsverhältnisse und die hohe Konzentration der Ausbildung auf die stark besetzten Lehrberufe läßt im Hinblick auf die aufgezeigten Zusammenhänge die Frage der Leistungsfähigkeit des dualen Ausbildungssystems um so dringlicher erscheinen.

3. Leistungsfähigkeit und Reform des dualen Ausbildungssystems

Für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit des dualen Ausbildungssystems muß man einerseits die Frage stellen, wie die durch einzelwirtschaftliche Entscheidungskalküle sowie durch Nachfrageeinflüsse bestimmte Ausbildungsstruktur (bei staatlicher Regelung nur für die Inhalte der einzelnen Lehrberufe und für die Organisation von einzelnen Lehrverhältnissen) mit gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen der Qualifikationsstruktur beziehungsweise mit der Nachfrage des Beschäftigungssystems zusammenpaßt. Andererseits sind die Ausbildungsinhalte für einzelne Lehrberufe und Merkmale der Ausbildungsqualität im Betrieb und in der Berufsschule für die Effektivität des Ausbildungssystems entscheidend.²²

Im Falle einer Ausbildungsorientierung der Betriebe vom Typ A erscheint die Struktur der Ausbildung nach Berufen auf Grund ihrer Ausrichtung am antizipierten Fachkräftebedarf nicht als das eigentliche Problem, wohl aber der Umfang der Ausbildungsaktivität. Im Vergleich des Fachkräfteanteils mit dem Lehrlingsanteil²³ wird dieser Bereich ein Ausbildungsdefizit aufweisen. Dieses Ausbildungsdefizit ist dabei von der höheren Qualität der Ausbildung im Betrieb nicht unabhängig.²⁴

Bei einer betrieblichen Ausbildung vom Typ B dagegen wird der Umfang der Ausbildungsaktivität nur insoweit zum Problem, als kurzfristige Beschränkungen der Aufnahmefähigkeit eine Rolle spielen.²⁵ Struktur und Qualität der betrieblichen Ausbildung jedoch werden den Anforderungen, die an ein leistungsfähiges Ausbildungssystem zu stellen sind, nicht entsprechen. Für die Ermittlung von Defiziten der Ausbildungsqualität in Betrieben des Typs B wären detaillierte Untersuchungen der Einhaltung von Ausbildungsvorschriften, des Ausbildungserfolgs usw. notwendig, wie sie zu Teilaspekten bereits unternommen wurden.²⁶ Eine unzureichende Abstimmung der Ausbildungsstruktur mit der Entwicklung des Qualifikationsbedarfs dagegen muß sich deutlicher in Anpassungsvorgängen und Divergenzen am Arbeitsmarkt und im Beschäftigungssystem, im Extremfall in struktureller Arbeitslosigkeit, niederschlagen. Auf dem indirekten Weg einer Analyse von erzwungenen, dysfunktionalen Mobilitäts- und Anpassungsvorgängen sind damit im Prinzip auch Indikatoren einer Ausbildungsfehllenkung in der beruflichen Bildung zu gewinnen.

Für die Einschätzung der Fehlallokation im Bereich der beruflichen Bildung ergeben sich aus Volkszählungs- und Mikrozensusdaten einige wichtige Hinweise. Zwei Resultate sind hierbei besonders bemerkenswert:²⁷

1. Nur 45 Prozent der Fachkräfte mit Lehrabschluß sind im erlernten Beruf tätig; 40 Prozent sind in einem fremden Beruf beschäftigt.²⁸ Dies betrifft vor allem Berufe mit hoher Lehrlingsdichte (Lehrlinge / beschäftigte Fachkräfte), für die eine Ausbildung in Betrieben vom Typ B eine größere Bedeutung haben wird.²⁹ Grundsätzlich ist die Möglichkeit einer künftigen Tätigkeit im Ausbildungsberuf von der Altersstruktur der beschäftigten Fachkräfte (Ersatzbedarf) sowie vom Wachstum der

Fachkräftenachfrage (Expansionsbedarf) bestimmt. Ist für bestimmte Berufe eine hohe Lehrlingsdichte mit stagnierender oder schrumpfender Beschäftigtenzahl verbunden, so ist ein Großteil der Lehrabsolventen gezwungen, in andere Berufe abzuwandern.³⁰ Die berufliche Mobilität nach Ausbildungsabschluß ist allerdings bei hohem Transfergehalt einer eher grundberufsorientierten Ausbildung für verwandte qualifizierte Tätigkeiten nicht notwendig ein Indiz für Ausbildungsfehlentwicklung.³¹ Anders als bei horizontaler beruflicher Mobilität in andere qualifizierte Berufe kann die erzwungene Abwanderung nach Ausbildungsabschluß jedoch auch mit einem Verlust an Beschäftigungs- und Sozialstatus verbunden sein (vertikale Mobilität): ungefähr ein Fünftel der ausgebildeten Lehrlinge ist später als Angelernte beziehungsweise als Hilfsarbeiter (und -angestellte) beschäftigt.³²

2. Als Folge unterschiedlicher Ausbildungsintensität und -qualität verschiedener Sektoren ist ein partieller Facharbeitermangel zu beobachten. Betriebe, die ihren Fachkräftebedarf am allgemeinen Arbeitsmarkt nicht decken können und andererseits eine (teure) Lehrlingsausbildung vermeiden wollen, bilden sich die benötigten Fachkräfte auf andere Weise betriebsintern heran (Kurzlehrgänge, Schulung im Produktionsprozeß usw.). Durchschnittlich haben 15 Prozent aller Fachkräfte in Produktionsberufen keine Lehrabschlußprüfung absolviert (und gleichzeitig nur die Pflichtschule besucht). Dieser Prozentsatz ist besonders hoch in Berufen außerhalb des gewerblichen Bereichs. In typischen Industriebranchen beträgt der Anteil rund ein Drittel aller Fachkräfte, schaltet man das Werkstättenpersonal aus und betrachtet nur die typisch industriellen Berufe, so wird der Anteil der Facharbeiter ohne formale Ausbildung noch größer (40 Prozent bei Chemie und Glas, 60 Prozent in der Textilindustrie).³³ Diese Branchen versuchen also die geringe eigene Ausbildungsintensität im Bereich der Lehre und den Mangel einschlägig qualifizierter Lehrabsolventen aus anderen Ausbildungsbetrieben durch geeignete, kostengünstige Anlernprozesse zu kompensieren. Die nachteiligen Konsequenzen der zugrundeliegenden Fehlallokation im Lehrausbildungssystem betreffen vor allem die so ausgebildeten Fachkräfte in Form einer betriebs-spezifischen Qualifikation mit niedrigem Transfergehalt und fehlender allgemein-theoretischer Grundausbildung sowie fehlender öffentlicher Kontrolle der Ausbildungsinhalte und -organisation.

Diese und andere Indikatoren »dysfunktionaler« Mobilität am Arbeitsmarkt und im Beschäftigungssystem³⁴ lassen auf gravierende Fehlallokationen im System der Lehrausbildung schließen, die zusammen mit vielfach unzureichender Ausbildungsqualität Maßnahmen zur Verbesserung und Reform dieses Teilbereichs der beruflichen Bildung notwendig machen.

Die hohe Konzentration der Lehrausbildung auf einige wenige Ausbildungsberufe sowie die Notwendigkeit der Sicherung beruflicher Mobilität und Weiterbildungsfähigkeit im Strukturwandel des wirtschaftlichen Wachstums bedingen eine verstärkt berufsfeldorientierte Ausrichtung der Inhalte und Organisationsformen der Ausbildung. Hierfür sind bereits

verschiedene Konzepte entwickelt worden, auf die hier nicht eingegangen werden kann (Grundberufe, Berufsgrundbildungsjahr, Stufenausbildung). Für Ausbildungsbetriebe vom Typ B steht eine verstärkte Grundberufsorientierung der Ausbildungsinhalte in ihrem mobilitätsfördernden Effekt nicht im Widerspruch zu den Bedingungen betrieblicher Ausbildungspolitik. Alle inhaltlichen und organisatorischen Reformmaßnahmen jedoch, die die Ausbildungskosten der Betriebe erhöhen beziehungsweise mögliche produktive Erträge während der Ausbildung mindern, führen zu einem Verlust an Ausbildungsplätzen und damit bei hoher Lehrstellennachfrage bald zu einem globalen Lehrstellenmangel. Im Hinblick auf Ausbildungsbetriebe vom Typ B sind daher unter dem traditionellen System der Lehrausbildung und deren Finanzierung die Möglichkeiten einer Reformpolitik sehr beschränkt, wenn auf das Lehrstellenangebot dieser Betriebe nicht verzichtet werden kann.

Auch für die Ausbildung in Betrieben vom Typ A spielen Grenzen der »Verteuerung« der betrieblichen Ausbildung durch bildungspolitische Reformmaßnahmen eine Rolle, die das Ausbildungsdefizit dieses Bereichs noch vergrößern können. Andererseits steht eine verstärkt grundberufsorientierte Ausbildung in Widerspruch zur Tendenz einer Internalisierung künftiger Ausbildungserträge auf dem Weg betriebspezifischer Ausbildungsinhalte; ein mobilitätsfördernder Effekt der Ausbildung stünde im Konflikt mit grundlegenden Bedingungen der Ausbildungsorientierung dieser Betriebe.

Eine mögliche Strategie zur Lösung dieser Hindernisse einer Reformpolitik für das duale Ausbildungssystem liegt in der Umverteilung der gesamten Kosten und Erträge der beruflichen Bildung zwischen den Unternehmen, wie dies beim Modell der Fondsfinanzierung (Kostenzuschüsse an Ausbildungsbetriebe und Ausbildungsumlage für alle Betriebe) angestrebt wird.³⁵ Eine Umverteilung, die im Prinzip die externen Effekte von betrieblichen Ausbildungsaufwendungen ausgleichen soll, bleibt jedoch unzureichend, wenn insbesondere zur Verbesserung der Ausbildungsqualität ein insgesamt bedeutend höherer Mittelaufwand für die Lehrausbildung notwendig ist. Dieser höhere Mittelaufwand für die betriebliche Ausbildung kann beim Modell der Fondsfinanzierung über entsprechend erhöhte Ausbildungsumlagen und Kostenzuschüsse für die Unternehmen finanziert werden, womit der reine Umverteilungsmechanismus zum System einer Ausbildungssteuer mit erhöhten Kostenzuschüssen für Ausbildungsbetriebe beziehungsweise Gemeinschafts-Ausbildungseinrichtungen erweitert wird.

Es ist jedoch auch zu fragen, ob ein erhöhter Finanzierungsbedarf für ein verbessertes Berufsbildungssystem nicht verstärkt aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu finanzieren wäre (Argument der Parität gegenüber anderen Bildungsbereichen, der öffentlichen Aufgabe und der weiterreichenden sozialen Ausbildungserträge).

Schaubild 1: Der Lehrstellenmarkt im Konjunkturzyklus

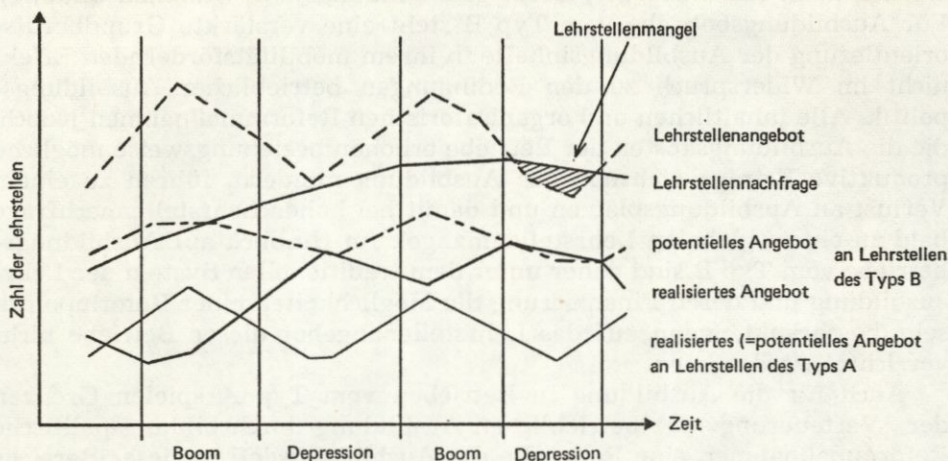


Tabelle 1

Lehrlingsanteil der Sektion Industrie und Konzentrationsgrad nach Bundesländern

Bundesland	Industrie- anteil ¹	Konzentrations- grad ²	Konzentrations- grad ³ in »Nichtindustrie«
Wien	30,0	55,1	58,7
Oberösterreich	21,3	58,4	66,4
Vorarlberg	18,4	60,2	68,1
Steiermark	17,9	63,4	73,8
Niederösterreich	13,4	65,8	73,3
Salzburg	11,9	65,4	69,8
Kärnten	11,8	66,3 ⁴	70,8
Tirol	9,8	66,6	70,2
Burgenland	4,7	74,9	78,0

1 Anteil der Lehrlinge in Industrie und nichtkammerzugehörigen Betrieben an allen Lehrlingen (in Prozent).

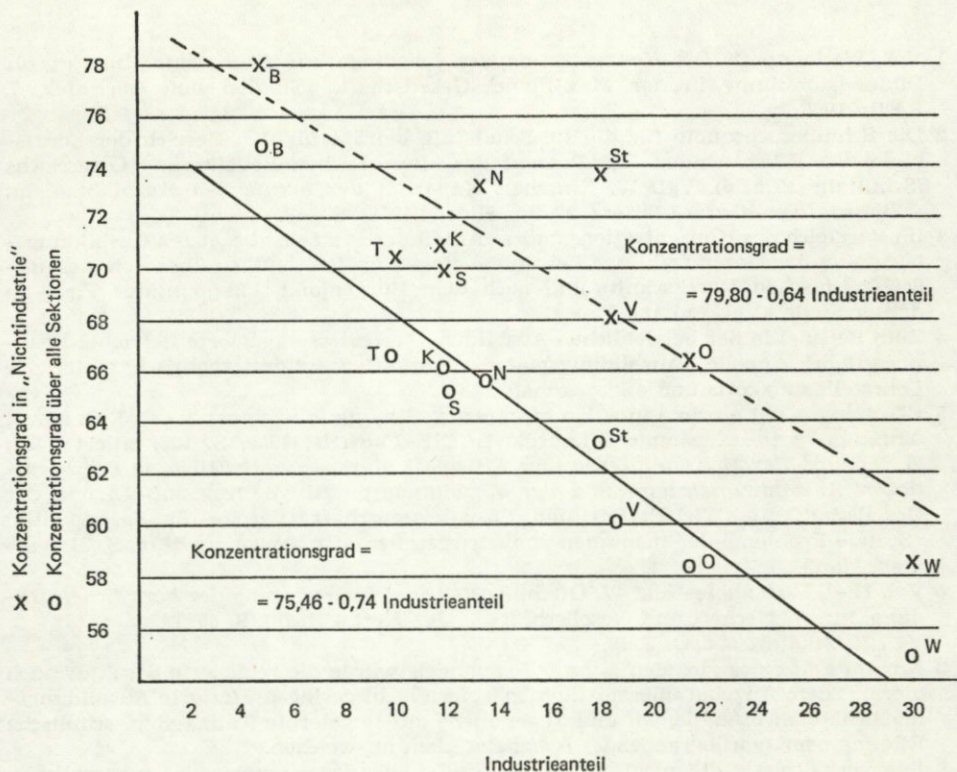
2 Prozentanteil der Lehrlinge in den zehn stärkstbesetzten Berufen an der Gesamtzahl der Lehrlinge.

3 Prozentanteil der Lehrlinge der Sektionen Handel, Gewerbe, Verkehr und Fremdenverkehr an den zehn wichtigsten Berufen dieser Sektionen.

4 Die Abweichung vom entsprechenden Wert in Tabelle 4 erklärt sich aus der unterschiedlichen Erfassung der Doppellehrberufe in der Bundeskammerstatistik.

Quelle: Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft: »Lehrlingsstatistik 1975«, Wien 1976 (Stichtag 31. Dezember 1975), eigene Berechnungen.

Schaubild 2: Lehrlingsanteil der Sektion Industrie und Konzentrationsgrad nach Bundesländern



ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. W. Lempert, *Die Konzentration der Lehrlinge auf Lehrberufe*. Institut für Bildungsforschung in der Max-Planck-Gesellschaft, »Studien und Berichte«, 7, Berlin 1966.
 - 2 Die Schulbesuchsquote für die 10. Schulstufe beträgt für den Bereich der berufsbildenden Pflichtschulen 53,5 Prozent der altersgleichen Bevölkerung Österreichs (Schuljahr 1975/76). Vgl. W. Kinscher, *Kapazität der beruflichen Ausbildung*, in: »Wirtschaftspolitische Blätter«, 23. Jg., Heft 3 (1976), S. 118.
 - 3 Im Vergleich des Konzentrationsmaßes »Anteil der 10 stärkst besetzten Ausbildungsberufe an der Gesamtzahl der Lehrlinge« liegt Kärnten deutlich über dem gesamtösterreichischen Durchschnitt und nach dem Burgenland, knapp hinter Tirol an dritter Stelle. (Vgl. Anhang Tab. 1)
 - 4 Zum Beispiel in der betrieblichen Ausbildung besonders engagierte Betriebe; Reaktionen auf Appelle, Ausbildungsplätze zu schaffen; bildungspolitisch motivierte Lehrstellenboykotts und anderes mehr.
 - 5 »Training is not a prime function of industry. Staying in business is.« P. J. C. Perry, *Training in the Economic Blizzard*, »BACIE-Journal«, 1966, S. 108, zitiert nach: H. Mäding, *Der Beitrag alternativer Effizienzkriterien zur Beurteilung des beruflichen Ausbildungssystems und der Ausbildungspolitik*, Beitrag zur Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaft (Verein für Sozialpolitik) »Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft«, Augsburg 1976, S. 21 (vervielf. Man.).
 - 6 Vgl. H.-J. Bodenhöfer und W. Ötsch, *Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung*, in: »Wirtschaft und Gesellschaft«, 3. Jg., Heft 4 (1976), S. 60 ff.
 - 7 Vgl. H. Mäding, a. a. O. S. 19.
 - 8 Nur im Fall eines globalen Lehrstellenmangels würde die realisierte Struktur auch hier mit dem Angebot übereinstimmen, sofern nicht gering-präferierte Ausbildungsmöglichkeiten offenbleiben und Jugendliche auf ungelernte Tätigkeiten, schulische Bildung oder (vorübergehende) Arbeitslosigkeit ausweichen.
 - 9 Lehrverhältnisse, die nicht durch die Statistiken der Kammer der gewerblichen Wirtschaft erfaßt sind, bleiben hier unberücksichtigt (vor allem: Lehrlinge in Land- und Forstwirtschaft).
 - 10 Vergleiche nach der Sektionsgliederung sind dadurch erschwert, daß allein im Gewerbe über die Hälfte aller Lehrlinge ausgebildet wird. Für unsere Zwecke wäre zumindest eine Disaggregation in Handwerk (Kleingewerbe) und Großgewerbe nützlich.
 - 11 Vgl. I. Speiser, *Mobilität junger Berufstätiger*, Österreichisches Institut für Bildung und Wirtschaft, »Forschungsbericht« Nr. 4, Wien 1976, Tabellenband S. 17 und 19.
 - 12 Zu den Erhebungen der »Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung«. Vgl. H.-J. Bodenhöfer und W. Ötsch, a. a. O.
 - 13 Dabei wäre noch zu fragen, inwiefern die nach dem Opportunitätskostenprinzip vorgenommene Identifizierung und Messung produktiver Erträge nicht zu einer systematischen Unterschätzung produktiver Erträge führt. Eine Reihe von Tätigkeiten, vor allem »berufsfremder« Art, wird auf diese Weise nicht adäquat erfaßt. Oft handelt es sich um Verrichtungen, die anderen Betriebsangehörigen kaum zugemutet werden können. Die Einstellung von zusätzlichem Personal für solche Arbeiten ist generell mit Fixkosten verbunden, die durch Alternativkostenberechnungen allein nicht erfaßt werden. Ein »Mädchen für alles« kann für viele Betriebe von erheblichem Nutzen sein.
- Nach einer Lehrlingsbefragung gaben 70 Prozent der Lehrlinge in der Industrie, 59 Prozent im Gewerbe und nur 54 Prozent im Fremdenverkehr sowie 53 Prozent im Handel an, nie zu berufsfremden Arbeiten herangezogen zu werden. 6 Prozent aller Lehrlinge im Handel und 5 Prozent im Fremdenverkehr müssen überwiegend berufsfremde Arbeiten leisten. Vgl. Institut für Empirische Sozialforschung, *Lehrlinge in Österreich*, Wien 1973, S. 43 ff.

- 14 Vgl. H.-J. Bodenhöfer und W. Ötsch, a. a. O. S. 63.
- 15 Gefragt wurde unter anderem nach folgenden Qualitätsindikatoren: Auszubildende Person, Theoretische Ausbildung, Ort der Ausbildung (Trennung vom Produktionsprozeß), Ausstattung der Betriebe für die Ausbildung, Führung von Berichtsheften. Die Befragung liefert auch Daten über »Legalitätsdefizite« der Nichteinhaltung von Ausbildungsvorschriften als einem weiteren Qualitätsmaß für die berufliche Ausbildung, wobei auch hier systematische Unterschiede der erwähnten Art hinsichtlich Sektionen und Betriebsgrößen festzustellen sind. Vgl. IFES, a. a. O. S. 31 ff.
- 16 Als weiterer Qualitätsindikator könnte der Prüfungserfolg bei den Lehrabschlußprüfungen herangezogen werden. Hier ist allerdings der Anteil der bestandenen Prüfungen im Gewerbe und Fremdenverkehr durchgängig höher (ab 1958, Ausnahme: 1975) als in der Industrie. (Quelle: Lehrlingsstatistiken der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft.) W. Schwendenwein glaubt daraus den Schluß ziehen zu können, »daß dort, wo sich ein Vertrauensverhältnis zwischen Meister und Lehrling am ehesten ergibt, auch der Erfolg am größten ist«. (W. Schwendenwein, *Dualsystem oder Vollzeitschule*, Wien 1974, S. 65 f.). Im Gegensatz dazu sind wir der Ansicht, daß aus einer Reihe von Gründen die Prüfungsergebnisse keinen Anhaltspunkt zur Qualitätskontrolle liefern können. Vgl. dazu Claus Offe, *Berufsbildungsreform*. Eine Fallstudie über Reformpolitik, Frankfurt a. M. 1975, S. 136 ff.
- 17 Vgl. H.-J. Bodenhöfer und W. Ötsch, a. a. O. S. 68 ff.
- 18 Die Schulbildung der Lehrlinge wird nur für die fünf häufigsten Lehrberufe in den einzelnen Bundesländern statistisch ausgewiesen. Für die Schulbildung der Lehrlinge im (gewerblichen) Lehrberuf Kfz-Mechaniker und im (industriellen) Lehrberuf Maschinenschlosser ergibt sich zum Beispiel folgender Vergleich (Oberösterreich, 1975):

	Kfz-Mechaniker	Maschinenschlosser
Volks-, Sonder- und Hauptschule	54,1	44,3
Polytechnischer Lehrgang	41,1	49,9
AHS, Handelsschule, Fachschule,		
Höhere Lehranstalt, Sonstige	4,9	5,9

Quelle: Österreichischer Arbeiterkammertag, *Lehrlinge in Österreich 1975*, Wien 1976, S. 147.

- 19 In dieselbe Richtung weisen Abweichungen der Lehrlingerverteilung vom Durchschnitt im Jahr 1966, als sich infolge der Einführung des 9. Pflichtschuljahres die lehrstellensuchenden Jugendlichen aus der Gruppe von Repetenten und von bereits erwerbstätigen, ungelernten Jugendlichen rekrutierten. Gegenüber der Verteilung aller Lehrlinge in Kärnten auf die Sektionen im Jahr 1965 ist für diese negative Auswahl im Jahr 1966 die Lehrlingquote im Gewerbe und Fremdenverkehr um 10 bzw. 20 Prozent höher, in der Industrie und im Handel um 23 bzw. 26 Prozent niedriger (wobei die niedrige Quote im Handel im Zusammenhang des hohen Anteils weiblicher Lehrlinge bzw. des geringeren Anteils weiblicher Lehrstellenbewerber im Jahr 1966 erklärbar scheint). Quelle: Lehrlingsstatistiken der Kammer der gewerblichen Wirtschaft Kärnten, eigene Berechnungen.
- 20 Ein höherer Anteil von Lehrbetrieben des Typ B an den Lehrverhältnissen für die am stärksten besetzten Ausbildungsberufe würde außerdem bedeuten, daß diese Lehrberufe relativ niedrige Nettokosten der Ausbildung für die Betriebe verursachen bzw. Nettoerträge erbringen. In den Kostenerhebungen der Sachverständigenkommission für die Bundesrepublik wurden für 148 Ausbildungsberufe Nettokosten bzw. -erträge der Ausbildung ermittelt. Geht man von der Annahme vergleichbarer Kostenstrukturen aus, so finden sich von den 10 wichtigsten Ausbildungsberufen in Kärnten (1975) 6 Ausbildungsberufe im unteren Drittel der »billigen« Ausbildungsberufe, Ausnahmen sind der industrielle Ausbildungsberuf des Maschinenschlossers sowie die Berufe Kfz-Mechaniker, Tischler und Schlosser. (Vgl. Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung: *Kosten und Finanzierung der außerschulischen beruflichen Bildung* (Abschlußbericht), Bielefeld 1974, Tabelle 121, S. 177 ff.)

- 21 Für die BRD existiert neben dem erwähnten Bericht der Sachverständigenkommission noch eine Reihe anderer empirischer Untersuchungen, die unsere Zuordnung tendenziell bestätigen. Als zusammenfassendes Resümee vgl. Claus Offe, *Berufsbildungsreform*, a. a. O., Kapitel IV.
- 22 Zu anderen Aspekten einer Effizienzanalyse des dualen Systems vgl. H.-D. Hertel, *Überlegungen zur Effizienz betrieblicher Berufsbildung*, in: »Die Deutsche Berufs- und Fachschule«, 72. Band, Heft 2 (1976), S. 119 ff.
- 23 Siehe die Tabelle auf S. 34.
- 24 Vgl. hierzu oben S. 32.
- 25 Die in der aktuellen Diskussion um einen künftigen Lehrstellenmangel angesichts der geburtenstarken Jahrgänge geforderte Erhöhung der Verhältniszahlen ist durchaus in diesem Zusammenhang zu sehen. »Daß eine Lockerung der Verhältniszahlen für die Schaffung zusätzlicher Lehrplätze zielführend ist, zeigt das Beispiel der Sektion Fremdenverkehr, die trotz wirtschaftlicher Schwierigkeiten eine beachtliche Steigerung ihrer Lehrstellen als Folge der im Vorjahr erfolgten Lockerung der Verhältniszahlen zu verzeichnen hat« (»Kärntner Wirtschaft«, Mitteilungsblatt der Kammer der gewerblichen Wirtschaft für Kärnten, 32. Jg., Nr. 8 vom 18. Februar 1977, S. 1).
- 26 Vgl. oben S. 37.
- 27 Vgl. zu den folgenden Daten E. Walterskirchen: *Berufschancen für Facharbeiter*. »Monatsberichte des Instituts für Wirtschaftsforschung« Wien, Heft 11 (1976), S. 526 ff.
- 28 Vgl. auch die entsprechenden Befragungsergebnisse in der Untersuchung von I. Speiser, a. a. O. S. 36 ff.
- 29 Bei Berufen mit hoher Lehrlingsdichte weisen die Betriebe typischerweise einen niedrigen Anteil der Hilfsarbeiterbeschäftigung auf, der als Ergebnis der Substitution durch Lehrlinge interpretiert werden kann.
- 30 Extrem hohe Abgänge aus dem Bestand der bis 20jährigen fanden in folgenden Berufen statt: Müller, Schmiede, Schuhmacher, Sattler, Faßbinder sowie Bäcker und Zuckerbäcker, Friseure und Kfz-Mechaniker.
- 31 Nach der Studie von I. Speiser gaben die Berufswechsler auf die Frage nach dem Gebrauch des in der Lehre Gelernten an: sehr viel (14 Prozent), ziemlich viel (12 Prozent), doch einiges (23 Prozent), wenig bis gar nichts (52 Prozent). (A. a. O., Tabelle 27 b, Tabellenband S. 33.)
- 32 Österreichisches Statistisches Zentralamt, Mikrozensus September 1972, Berufslaufbahn, Wien 1974. Nach der Volkszählung 1971 betrug der Anteil der »Überqualifizierten« lediglich 15 Prozent. Der Unterschied ergibt sich unter anderem daraus, daß der Mikrozensus Hilfstätigkeit in Angestelltenberufen getrennt von den übrigen Tätigkeiten im Angestelltenverhältnis erfaßt.
- 33 Vgl. E. Walterskirchen, a. a. O. S. 527.
- 34 Eine detailliertere Analyse des Problems der Ausbildungsfehllenkung kann sich nicht auf die indirekte Methode der Untersuchung von Makrostrukturdaten beschränken, die nur erste Hinweise geben können. Weiterreichende Ergebnisse lassen sich insbesondere aus Untersuchungen des Berufsverlaufs ehemaliger Lehrlinge gewinnen, wie sie für Österreich kürzlich von I. Speiser vorgelegt wurden (a. a. O.). Auf Grund von Umfang und Struktur der untersuchten Population sowie des Konzepts der Studie sind die Ergebnisse für derartige Fragestellungen jedoch nicht sonderlich aussagefähig. Vgl. auch W. Lempert und W. Thomssen, *Berufliche Erfahrung und gesellschaftliches Bewußtsein*. Untersuchungen über berufliche Werdegänge, soziale Einstellungen, Sozialisationsbedingungen und Persönlichkeitsmerkmale ehemaliger Industrielehrlinge, Stuttgart 1974.
- 35 Vgl. zur Begründung dieses Finanzierungsmodells H.-J. Bodenhöfer und W. Ötsch, a. a. O. S. 71 ff.

Umweltpolitik und Beschäftigung

Harald Glatz

I. Einleitung

Die bisherige Diskussion zum Problem »Beschäftigung und Umweltpolitik« ging meist von Spekulationen aus. Dabei wird in den letzten Jahren nicht selten der Umweltschutz für Arbeitslosigkeit mitverantwortlich gemacht.

Unternehmer und Unternehmerorganisationen verstanden es zwar immer schon, bei Einführung von sozialpolitischen Maßnahmen mit Entlassungen oder Betriebsschließungen zu drohen, und Gewerkschaften sahen sich häufig — schon auf Grund unzureichender Information — gezwungen, diese Drohungen ernst zu nehmen. Dies gilt besonders für die Umweltpolitik. Standen die Gewerkschaften Anfang der siebziger Jahre dem Umweltschutzgedanken noch positiv gegenüber,¹ so änderte sich in den letzten Jahren trotz der Einsicht, daß Umweltpolitik längerfristig notwendig und wünschenswert ist — schon allein auf Grund der immer größer werdenden Probleme der Gesundheitssicherung — ihre Einstellung. Angesichts der immer größer werdenden Zahl von Arbeitslosen in Westeuropa und Nordamerika konnten notwendige umweltpolitische Maßnahmen verzögert und verhindert werden. Die Produktion des »Gutes« Umwelt stößt auf Schwierigkeiten. Schwierigkeiten auf seiten der Unternehmer, die die Kostenerhöhung durch Umweltschutzinvestitionen beklagen und mit Entlassungen oder Betriebsschließungen drohen, auf seiten der Konsumenten, die Preiserhöhungen befürchten, und auf seiten der Gewerkschaften, die Arbeitslosigkeit befürchten.²

Welche Auswirkungen Umweltpolitik tatsächlich auf die Beschäftigung hat, ist allerdings bislang wenig untersucht. Die spärlich vorhandenen empirischen Studien bieten jedoch erste Ansätze zur Einschätzung der Beschäftigungseffekte von Umweltschutz. Im folgenden werden daher

die vorhandenen Arbeiten dargestellt und auf ihre Grenzen aufmerksam gemacht. Es zeigt sich, daß die vorhandenen Untersuchungen meist sehr unvollkommen sind und nur Teilbereiche abdecken. Die Studien gehen auch meist von einem engen Begriff von Umweltpolitik aus. Unter Umweltpolitik werden direkte staatliche Entsorgungsmaßnahmen oder die Anwendung von Vorschriften, die solche Entsorgungsmaßnahmen im Produktionsbereich oder an Produkten (zum Beispiel Automobilen) zur Folge haben, verstanden. Nicht beachtet werden strukturelle Änderungen der Wirtschaft, also beispielsweise alternative Formen der Energieproduktion, der Verkehrspolitik oder der Raumordnung. Für eine umfassende Beurteilung wäre sicher notwendig, die Auswirkungen von strukturpolitischen Maßnahmen zu untersuchen, zumal deren positive beschäftigungspolitische Effekte (zum Beispiel des Energiesparens) erheblich sein dürften³. Der folgende Überblick bezieht sich nur auf Studien, die Umweltpolitik in einem engeren Sinn verstehen.

Für eine umfassende Einschätzung der Auswirkungen von Umweltpolitik auf die Beschäftigungssituation sind folgende Aspekte von Bedeutung:

- Direkte und indirekte Effekte. Durch Ausgaben für Umweltschutzinvestitionen werden beim unmittelbaren Auftragnehmer (Lieferant von Anlagen) Beschäftigungseffekte erzielt. Das gleiche gilt für den Betrieb von Anlagen. Da diese Effekte am einfachsten zu berechnen sind, gehen viele der Studien nicht darüber hinaus. Ein indirekter Beschäftigungseffekt entsteht durch die Nachfrage der Auftragnehmer an die Zulieferindustrien, ein weiterer durch die Ausgaben der in der Umweltschutzindustrie zusätzlichen Beschäftigten.

- Es müssen sowohl die positiven als auch die negativen Effekte in Betracht gezogen werden, um den Nettoeffekt einschätzen zu können.

- In diesem Zusammenhang ist auch das Konzept des Verlustes von »potentiellen« Arbeitsplätzen zu erwähnen. Werden Ressourcen für Umweltschutz verwendet, so stehen sie für Investitionen in anderen Bereichen nicht zur Verfügung. Werden die Ausgaben für Umweltschutz vom Staat getätigt, so kann dies eine Umschichtung der Beschäftigung zur Folge haben — es werden beispielsweise mehr Leute beim Bau von Kläranlagen und weniger beim Bau von Autobahnen beschäftigt, das Beschäftigungsvolumen bleibt konstant. Werden die Umweltschutzausgaben zusätzlich getätigt, so hat dies die bekannten Beschäftigungseffekte von zusätzlichen öffentlichen Ausgaben. Differenzierter sind die Auswirkungen von Umweltschutzausgaben im privaten Sektor zu betrachten. Umweltschutzinvestitionen sind unproduktiv, da Umweltschutzanlagen Güter »produzieren«, die vorerst in die Berechnung des BNP nicht eingehen, sie erhöhen also im allgemeinen den Kapitalkoeffizienten und reduzieren somit die Zuwachsrates des BNP. Umweltpolitik hat also so betrachtet negative Einkommens- und damit negative Beschäftigungseffekte. Allerdings ist es auch möglich, daß der Kapitalkoeffizient sinkt beziehungsweise konstant bleibt. Denn Umweltschutzinvestitionen müssen — dank technischen Fortschritts — nicht von vornherein unproduktiv sein.

Da Umweltgüter (Luft, Wasser usw.) auch Inputfaktoren für bestimmte

Produktionsverfahren sind, erübrigen sich durch Umweltpolitik zusätzliche Produktionsverfahren, die ansonsten beispielsweise für die Wasseraufbereitung eingesetzt werden müßten. Die Ersparnis kann wiederum für produktive Investitionen verwendet werden. Das gleiche gilt für die ersparten Ausgaben für Gesundheit, für Gebäudereinigung, für den Ersatz von korrodierten Metallen usw.

- Zu berücksichtigen ist auch, ob eine alternative Verwendung von Ressourcen durch die Unternehmer ohne staatlichen Druck tatsächlich gesichert ist. Erst dann wäre zu fragen, ob die Ressourcen für produktivere Investitionen verwendet worden wären und somit andere Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum hätten, und ob die alternative Verwendung mehr Arbeitsplätze zu schaffen in der Lage wäre als die Ausgaben für Umweltschutz. Dieser Gedanke ist besonders für die Frage des Einsatzes von Umweltpolitik als konjunkturpolitisches Instrument von Bedeutung. Denn gerade wenn Kapazitäten nicht ausgelastet sind, können — auf Grund entsprechender Auflagen — zusätzliche Ausgaben induziert werden.

- Die ökonomischen Auswirkungen von umweltpolitischen Maßnahmen hängen natürlich vor allem von der Höhe der Umwelt- und Emissionsstandards ab. Denn die betriebswirtschaftliche Kostenbelastung steigt mit der Erhöhung der Standards. Relevant ist auch, ob Maßnahmen und Standards international einheitlich sind oder ob sie national unterschiedlich geregelt werden. Allerdings dürften, zumindest in den Industrieländern, die Unterschiede der Umweltstandards nicht so erheblich sein, daß es dadurch zu Wettbewerbsverzerrungen kommt. Andere Faktoren sind von zumindest gleicher Bedeutung. Denn die Kostenbelastung hängt auch von ökonomischen und technologischen Voraussetzungen (zum Beispiel von der Wirtschafts- und Industriestruktur, von der Altersstruktur des Kapitalstocks, von unterschiedlichen Verfahrenstechniken) und von natürlichen Voraussetzungen (zum Beispiel von der Selbstreinigungskraft der Gewässer) ab.

- Von vielleicht augenfälligerer Bedeutung als die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen sind die Auswirkungen auf Sektoren, auf Branchen und auf Regionen. In den meisten Studien finden sie allerdings wenig Beachtung. Doch sind gerade die sektoralen und regionalen Auswirkungen von Umweltpolitik (um ein Ergebnis vorwegzunehmen) bedeutender als die gesamtwirtschaftlichen. Gerade diese Fragen werden für die Durchführung von Umweltpolitik von entscheidender Bedeutung sein, da es notwendig sein wird, die Nachteile, die Umweltpolitik für Branchen und Regionen mit sich bringen kann, zu erkennen und ein entsprechendes Steuerungsinstrumentarium zu entwickeln. Aber auch über die Branchen und Regionen, die positiv betroffen sind, weiß man noch zuwenig, um die Erkenntnisse in einen Planungsprozeß integrieren zu können.

II. Ergebnisse empirischer Untersuchungen

1. Verlust von Arbeitsplätzen und Betriebsschließungen

In der Öffentlichkeit finden spektakuläre Betriebsschließungen, deren (oft vermeintliche) Ursachen umweltpolitische Auflagen sind, am meisten

Beachtung. Hauptsächlich für die USA gibt es Untersuchungen, die den Umfang der Betriebsschließungen erkunden.

Das US-Council for Environmental Quality⁴ stellte fest, daß im Zeitraum von 1972 bis 1976 von 12.000 untersuchten Betrieben rund 1.000 schließen müssen, davon rund 20 bis 30 Prozent auf Grund umweltpolitischer Auflagen. Dabei wurde angenommen, daß ein Teil dieser Betriebe auch aus anderen Gründen hätte schließen müssen. In der fünfjährigen Periode wären ungefähr 50.000 bis 125.000 Arbeitsplätze verlorengegangen. Es wurde jedoch angenommen, daß in vielen Industriezweigen mehr Arbeitskräfte eingestellt als entlassen werden. Eine andere Befragung in den USA im Jahre 1975⁵ ergab, daß für ein Viertel der untersuchten Betriebsschließungen umweltpolitische Erfordernisse verantwortlich waren. Die US-Umweltbehörde (EPA) stellte 1976⁶ fest, daß im Zeitraum 1971 bis 1976 98 Betriebe aus Gründen des Umweltschutzes schließen mußten, dabei gingen 20.000 Arbeitsplätze verloren, 27 Betriebe und damit 31.000 Arbeitsplätze waren in diesem Zeitpunkt von der Schließung bedroht. Betroffen sind vor allem Betriebe der Eisen- und Metallindustrie und der chemischen Industrie. Eine Verallgemeinerung von Ergebnissen ist jedoch schon auf Grund der erheblichen Unterschiede in den Ergebnissen der Studien problematisch.

Von besonderem Interesse für Österreich ist eine Umfrage des hessischen Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt vom Mai 1977. In dieser Umfrage wurden die Gemeinden befragt, ob und aus welchen Gründen Betriebe geschlossen beziehungsweise ihre Produktion verlagert haben. 26 Prozent der antwortenden Gemeinden hatten Betriebsschließungen oder Verlagerungen zu verzeichnen. 655 Betriebe waren davon betroffen. Von diesen 655 Fällen wurden 31 Betriebsschließungen beziehungsweise -verlagerungen, das sind 4,7 Prozent, auf umweltpolitische Erfordernisse zurückgeführt.

Bei den Betrieben, bei denen umweltpolitische Maßnahmen als Schließungsgrund angegeben werden, handelt es sich meist um Grenzbetriebe, die ökonomisch schwächer sind als die Konkurrenz. Die Gründe dafür können vielfältiger Art sein. Es kann sich um Betriebe handeln, deren Standort ungünstig ist, oder die Schwierigkeiten können auf interne Faktoren (veraltete Ausrüstung, schlechtes Management, veraltete Produkte) zurückgeführt werden. Außerdem sagen die Zahlen über verlorene Arbeitsplätze nichts darüber aus, inwieweit die freigesetzten Arbeitskräfte entweder im selben oder einem anderen Unternehmen unterkommen konnten. Neben der lokalen Verlagerung von Betrieben gehört auch die Drohung, Betriebe in ein Land mit nicht so strengen Umweltschutzvorschriften zu verlagern beziehungsweise Neuinvestitionen dort vorzunehmen, zur Strategie der Umgehung von Umweltschutzauflagen; eine Tatsache, die lokale Behörden dazu verleitet, bei der Vollziehung von Umweltbestimmungen Zugeständnisse zu machen. Untersuchungen⁷ über das Investitionsverhalten von multinationalen Konzernen zeigen jedoch, daß umweltpolitische Aspekte die Investitionsentscheidungen nur marginal beeinflussen. Andere Faktoren, wie beispielsweise die Kosten der Arbeitskraft, die Verfügbarkeit von Rohstoffen und Energie, die politische Situa-

tion im Gastland (Stärke der Gewerkschaften usw.), sind viel stärkere Einflüsse. Widerstände gegen neue Projekte führen kaum zu Investitionen in einem anderen Land. Eher entscheidet sich das Unternehmen, an einem anderen Ort im selben Land zu investieren. Das dürfte auch in Zukunft so bleiben, zumal die Umweltschutzbestimmungen in den industrialisierten Staaten relativ ähnlich und Lagevorteile also kaum zu erwarten sind. Für Investitionen in Ländern der Dritten Welt spielen andere Kalküle (Nähe zu Energie und Rohstoffen, billige Arbeitskräfte) eine größere Rolle als umweltpolitische Faktoren. Ein Verlust von potentiellen Arbeitsplätzen auf Grund umweltpolitischer Maßnahmen ist daher kaum zu erwarten. Eine im Rahmen der UNIDO für die BRD durchgeführte Befragung⁸ über die Gründe von Auslandsinvestitionen kam zu dem Ergebnis, daß die wichtigsten Investitionsmotive geringe Produktionskosten und Absatzsicherung sind, Rohstoffsicherung und Umweltschutzaufgaben rangieren an letzter Stelle. Allerdings nimmt die Bedeutung der Faktoren Rohstoffsicherung und Umweltschutzaufgaben zu.

2. Zunahme von Arbeitsplätzen

Umweltpolitik kann aber auch Arbeitsplätze schaffen. Einschlägige Studien haben verschiedene Hintergründe. Einmal dienen sie dazu, die Entwicklungschancen der Umweltindustrie abzuschätzen, sind also Marktforschung. Zweitens haben sie oft den Zweck, Umweltpolitik in der Öffentlichkeit zu »verkaufen«, insbesondere in Zeiten, in denen dies auf Grund wirtschaftlicher Probleme schwierig geworden, jedoch nach wie vor wichtig ist. Der Aufwand, mit dem die Untersuchung des Innenministeriums der BRD in die Öffentlichkeit getragen wurde,⁹ deutet darauf hin. Drittens ist der Staat interessiert, zu erfahren, in welchem Ausmaß Umweltpolitik zur Konjunktursteuerung eingesetzt werden kann.

● Die Studie der A. D. Little, Inc.¹⁰ und die Studie von Leung/Klein¹¹ hatten die Aufgabe, die Bedeutung der Umweltgesetzgebung für die Umweltschutzindustrie abzuschätzen. Die Befragung der Erzeuger von Umweltschutzausrüstungen in den USA durch die A. D. Little, Inc. ergab, daß Käufe von Umweltschutzanlagen im Wert von einer Milliarde Dollar 25.000 bis 35.000 Arbeitskräfte beschäftigen. Dabei werden jedoch nur die direkten Auswirkungen berechnet und die Ausgaben des Staates vernachlässigt. Leung/Klein schätzen, daß für jede Milliarde Dollar insgesamt 70.000 Arbeitsplätze geschaffen werden. Durch Umwelteinvestitionen von 6,7 Milliarden Dollar im Jahre 1975 wurden daher rund 470.000 Arbeitsplätze geschaffen.

● Eine Studie von Meißner/Hödl¹² für die BRD schätzt die Folgen der Umweltpolitik der letzten Jahre und prognostiziert die zukünftigen Auswirkungen. Auch sie weist auf potentielle Marktchancen hin. »Wenn die BRD eine gewisse umweltpolitische Pilotfunktion auf internationaler Ebene übernimmt, dann werden sich die inländischen Schwierigkeiten bei der Umweltpolitik mit Hilfe dieser Exporte verringern lassen. Ein Land mit einer sehr hohen Exportquote sollte diese mittelfristige Perspektive betrachten, die sich als günstig abzeichnet.«¹³ Meißner/Hödl gehen dabei von

den monetären Aufwendungen für Umweltschutzmaßnahmen der Industrie und der öffentlichen Hand aus, die das Battelle-Institut¹⁴ für den Zeitraum von 1970 bis 1974 und 1975 bis 1979 geschätzt hat. Ihre weitere Vorgangsweise ist dann relativ einfach. Am Beispiel der Ausgaben für Umweltschutzinvestitionen der privaten Industrie soll sie dargestellt werden. Von den Investitionsausgaben der Industrie wird angenommen, daß sie zur Gänze an die Investitionsgüterindustrie gehen. Die daraus resultierende sekundäre Nachfrage wird dann der Input-Output-Tabelle des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung entnommen. Zuerst wird der Anteil der Arbeitskosten an den Investitionsausgaben bestimmt. Von den 1970 bis 1974 ausgegebenen 12,6 Milliarden D-Mark beträgt der Lohnanteil 31,5 Prozent, das heißt 3,97 Milliarden D-Mark. Die Lohnkosten pro Mann/Jahr betragen in der Investitionsgüterindustrie 26.000 D-Mark¹⁵. Dividiert man die 3,97 Milliarden D-Mark durch 26.000 D-Mark, so kommt man zu rund 149.250 geschaffenen Arbeitsplätzen für den gesamten Zeitraum oder auf 29.850 Arbeitsplätze pro Jahr. Mit den restlichen 8,63 Milliarden D-Mark werden Vorleistungen von anderen Branchen gekauft. Von diesen 8,63 Milliarden D-Mark wird wiederum die Lohnquote berechnet und nach derselben Methode der indirekte Beschäftigungseffekt berechnet. Für den Zeitraum 1970 bis 1974 beträgt er 96.950, das sind 19.390 Arbeitsplätze jährlich. Die gleiche Berechnung wird dann für Betriebskosten und für staatliche Ausgaben vorgenommen. Die Studie von Meißner/Hödl ist eine der wenigen, die auch die Bedeutung der Betriebskosten von Umweltschutzanlagen schätzt. Dabei zeigte sich, daß der Betrieb von Umweltschutzanlagen stark arbeitsintensiv ist.

Die Ergebnisse der Meißner/Hödl-Studie sehen folgendermaßen aus:

1970—1974				
(in Milliarden D-Mark)				
		Mannjahre pro Jahr		
	Ausgaben	Primäreffekt	Sekundäreffekt	Insgesamt
<i>Private Industrie</i>				
Investitionen	12,6	29.850	19.390	49.240
Betriebskosten	25,5	51.200	31.570	82.770
<i>Öffentliche Hand</i>				
Investitionen	13,4	54.360	14.650	69.010
Betriebskosten	16,6	9.600	7.650	17.250
	66,7			218.270

1975—1979
(in Milliarden D-Mark)

		Mannjahre pro Jahr		
	Ausgaben	Primäreffekt	Sekundäreffekt	Insgesamt
<i>Private Industrie</i>				
Investitionen	17,3	40.980	26.450	67.430
Betriebskosten	48,6	96.800	60.290	157.090
<i>Öffentliche Hand</i>				
Investitionen	18,3	74.240	20.220	94.460
Betriebskosten	28,6	27.200	20.100	47.300
	112,8			366.280

Die Ergebnisse der Studie sind demnach jenen, die für die USA ermittelt wurden, ähnlich. Würde man den amerikanischen Schlüssel¹⁶ von 70.000 Arbeitsplätzen pro ausgegebener Milliarde Dollar auf die BRD anwenden, so würde das einen Beschäftigungseffekt von 430.000 Arbeitsplätzen bedeuten (tatsächliche Ergebnisse von Meißner/Hödl: 366.000).

● Die Bauindustrie ist eine der Branchen, die von Umweltpolitik positive ökonomische Folgen zu erwarten hat. Eine Analyse von Hansmeyer¹⁷ hat ergeben, daß durch Abwasserbeseitigungsanlagen von 1970 bis 1979 rund 23.000 Arbeitsplätze pro Jahr in der Bauwirtschaft geschaffen oder gesichert werden dürften.

Die beschriebenen Methoden zur Messung der Auswirkungen von Umweltpolitik greifen allerdings zu kurz. Positiv ist zwar der Beitrag dieser Arbeiten, um die Diskussion sachlich zu gestalten und der gängigen Argumentationsweise: Umweltschutz gefährdet Arbeitsplätze, etwas entgegenzusetzen. Der Hinweis, daß Ausgaben für Umweltschutz auch Arbeitsplätze schaffen können, ist notwendig und richtig, aber letzten Endes trivial. Denn er sagt nichts anderes aus, als daß durch staatliche und private Ausgaben Nachfrage gebildet wird und damit Arbeitsplätze geschaffen werden. Je strenger daher Umweltschutzauflagen wären und je stärker die Kosten expandieren, desto mehr Arbeitsplätze würden geschaffen.

Wollte man eine derart konstruierte Zahlenreihe extrapolieren, wären schließlich alle Beschäftigten im Umweltschutzsektor tätig und würden lediglich das »Gut« Umwelt produzieren. Mit dieser Argumentation kann schließlich jede Art von Ausgabe als nützlich dargestellt werden.¹⁸ Um zu

einer umfassenderen Bewertung von Umweltschutzinvestitionen zu kommen, müssen folgende Aspekte beachtet werden:

- Erst die Errechnung des gesamtwirtschaftlichen Nettoeffektes gibt ein vollständiges Bild. Studien, welche die positiven Beschäftigungseffekte von Umweltschutzausgaben berechnen, unterscheiden häufig nicht, ob diese Ausgaben zusätzlich getätigt werden und damit zusätzliche Beschäftigung schaffen, oder ob sie anstelle anderer Ausgaben getätigt werden. Zusätzliche Arbeitsplätze werden im zweiten Fall nur geschaffen, wenn die Umweltschutzausgaben arbeitsintensiver sind als eine alternative Verwendung der Mittel. Durch Umweltschutz gehen auch Arbeitsplätze verloren, sei es durch Betriebsschließungen oder Entlassungen oder durch den Entzug von Mitteln für andere Zwecke.

- Unterscheidung der Effekte je nachdem, ob es sich um staatliche oder um private Ausgaben handelt.

- Die sektoralen Auswirkungen;

- die Möglichkeit des Einsatzes von Umweltpolitik als Instrument der makroökonomischen Steuerung (Konjunkturpolitik);

- die Bewertung der monetären und nichtmonetären Kosten und Nutzen von Politiken nach umfassenden politischen Kriterien. Dabei spielen auch die längerfristigen Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation eine Rolle.

3. Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen

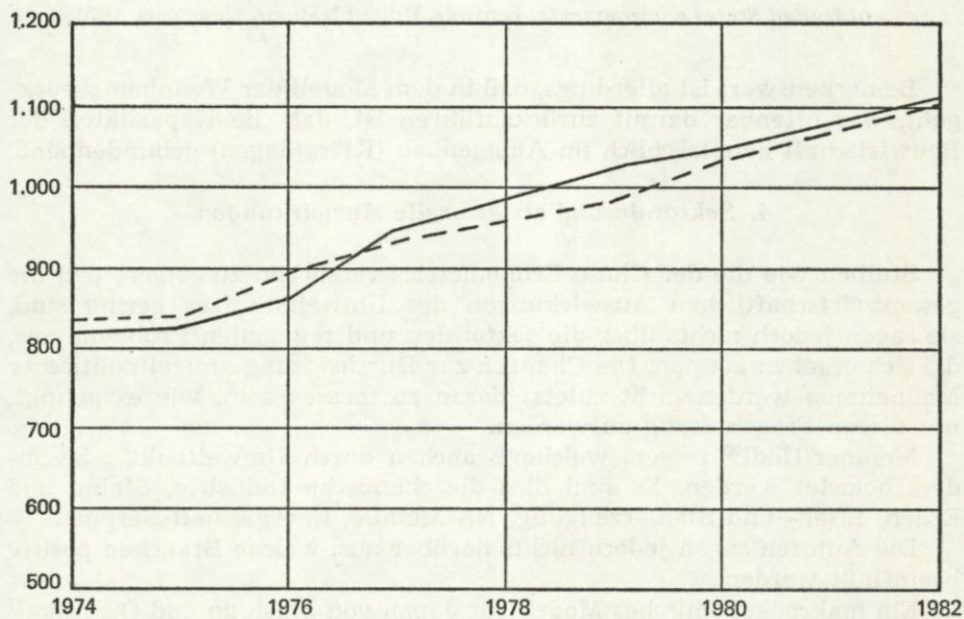
Eine der umfangreichsten und allgemeinsten Studien ist der Bericht, der von Chase Econometrics Associates, Inc.¹⁹ im Auftrag des Rates für Umweltschutz (CEQ) für die USA ausgearbeitet wurde. Die Chase-Studie ging von den von CEQ und der EPA (US-Umweltbehörde) geschätzten Aufwendungen für Umweltschutz aus, wie sie auf Grund der geltenden Umweltschutzbestimmungen erforderlich wurden, baute diese in ihr ökonometrisches Modell für die USA ein und verglich die Ergebnisse mit einem »Standardlauf«, das heißt mit dem Fall, daß keine Umweltschutzmaßnahmen ergriffen würden. Die Kostenschätzungen beziehen sich jedoch lediglich auf Ausgaben im Bereich Luft und Wasser. Im Unterschied zu vielen anderen Ansätzen, die entweder die negative Seite (Verluste von Arbeitsplätzen) oder die positive Seite (Zugang von Arbeitsplätzen) betonen, versucht die Chase-Studie den Nettogewinn beziehungsweise -verlust von Arbeitsplätzen zu schätzen. Die Ergebnisse zeigen, daß der gesamtwirtschaftliche Einfluß von Umweltpolitik eher gering zu bewerten ist. Die Nettoeffekte sind für das BNP, für den Preisindex und auch für die Beschäftigung äußerst gering. Die durch die Kostensteigerung für einige Branchen zu erwartenden Beschäftigungsprobleme werden durch die Stimulierung anderer Sektoren weitgehend aufgehoben. Für 1975 und 1976 wurde die Arbeitslosigkeit durch Umweltpolitik um 0,4 beziehungsweise 0,3 Prozentpunkte reduziert, 1977 ist der Unterschied Null, ab 1978 ist die Arbeitslosigkeit höher. Für den gesamten Zeitraum 1974 bis 1982 werden die Auswirkungen auf die Beschäftigungslage leicht positiv angenommen.

Geschätzte Auswirkungen von Umweltschutzausgaben, USA, 1974—1982

	BNP (zu laufenden Preisen)		Arbeitslosenrate (in Prozent)	
	Basisprojektion	Mit Umweltschutz- ausgaben	Basisprojektion	Mit Umweltschutz- ausgaben
1974	1.405,1	1.413,8	5,2	5,1
1975	1.557,9	1.586,8	5,5	5,1
1976	1.738,9	1.779,1	5,3	5,0
1977	1.931,2	1.962,0	4,8	4,8
1978	2.149,6	2.157,7	4,4	4,6
1979	2.354,0	2.344,5	4,4	4,8
1980	2.555,8	2.550,7	4,5	4,8
1981	2.762,7	2.775,8	4,7	4,8
1982	3.008,9	3.030,9	4,6	4,7

Vorhergesagtes Wirtschaftswachstum, 1974—1982

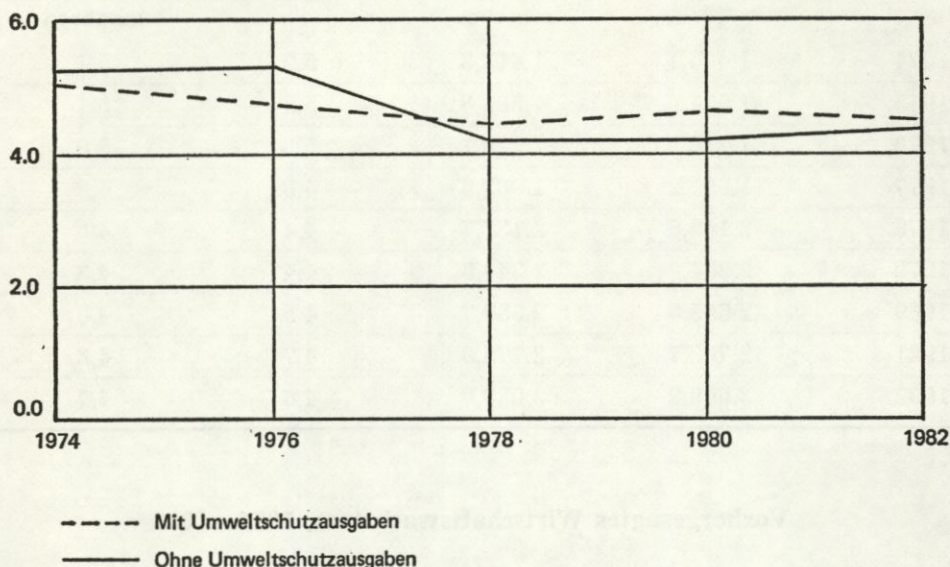
Reales BNP (\$ 1967)



- - - Mit Umweltschutzausgaben
 — Ohne Umweltschutzausgaben

Projektierte Arbeitslosenrate, 1974—1982

Arbeitslosenrate (in Prozent)



Quelle: Ch. Pearson, *Implications for the trade and investment of developing countries of United States environmental controls*, United Nations, New York 1976, S. 15.

Bemerkenswert ist allerdings, daß in dem Modell der Wohnbau zurückgeht, was offenbar darauf zurückzuführen ist, daß die Kapazitäten der Bauwirtschaft hauptsächlich im Anlagenbau (Kläranlagen) gebunden sind.

4. Sektorale und strukturelle Auswirkungen

Studien wie die der Chase Econometrics versuchen zu zeigen, daß die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen des Umweltschutzes gering sind, sie sagen jedoch nichts über die sektoralen und regionalen Probleme aus, die sich ergeben können. Die Chancen zur Durchsetzung umweltpolitischer Maßnahmen werden nicht zuletzt daran zu messen sein, wie es gelingt, mit diesen Fragen fertig zu werden.

Meißner/Hödl²⁰ zeigen, welche Branchen durch Umweltpolitik besonders belastet werden. Es sind dies die chemische Industrie, Steine und Erden, Eisen- und Stahlerzeugung, NE-Metalle, Energie und Bergbau.

Die Autoren sagen jedoch nichts darüber aus, welche Branchen positiv beeinflußt werden.

Ein makroökonomisches Modell für Japan von Shishido und Oshizaka²¹ versucht neben einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung auch die sektoralen Effekte zu bewerten. Shishido und Oshizaka gehen davon aus, daß Umweltpolitik expansive und restriktive Wirkungen hat, die Nettoeffekte werden dann geschätzt. Das Modell kombiniert ein Input-Output-Modell

vom Leontiefschen Typ mit einem keynesianischen makroökonomischen Modell. Das Modell beinhaltet nicht alle Bereiche des Umweltschutzes (beispielsweise nicht Hausmüll oder Lärmschutz), es bleiben auch die staatlichen Ausgaben für Umweltschutz und die Betriebskosten unberücksichtigt.

Auf Grund der in der Studie definierten umweltpolitischen Ziele (Umweltstandards) wurden die erforderlichen Investitionen geschätzt und diese Daten in das ökonomische Modell integriert. Gesamtwirtschaftlich gesehen zeigt das Modell keinen nennenswerten positiven oder negativen Einfluß der Umweltpolitik; Output und Beschäftigung steigen geringfügig. Wie auch in der Chase-Studie überwiegen besonders in den ersten Jahren die expansiven Effekte. Das Bemerkenswerte an der Untersuchung ist jedoch, daß sie sektoral aufgeschlüsselt ist. Die strukturellen Änderungen sind die interessantesten, auch wenn sie nicht bedingungslos auf andere Staaten übertragen werden können. So expandieren die Sektoren Maschinenindustrie, Elektromaschinen, Fahrzeugindustrie, Eisen- und Metallindustrie, Bauwirtschaft sowohl im Output als auch in der Beschäftigung. Negativ betroffen sind die Papier- und Zellstoffindustrie, die Nahrungsmittelindustrie, die Textilindustrie und die Energieversorgung (Elektrizitätserzeugung und Gaswerke) und der Primärsektor. Die Expansion der ersten Gruppe ist auf die verstärkte Nachfrage nach Umweltschutzinvestitionen zurückzuführen. Bemerkenswert dabei ist, daß Branchen, die große Verschmutzer sind (Eisen- und Metallindustrie), von der Umweltpolitik positiv beeinflusst werden. Denn gerade diese Industrien produzieren zugleich auch Umweltschutzgüter beziehungsweise Vorleistungen dafür. Die zweite Gruppe ist deshalb benachteiligt, weil durch die Kosten- und damit Preissteigerungen die Nachfrage zurückgeht. Insgesamt zeigt sich eine Veränderung vom Primär- und Tertiärsektor (Handel, Dienstleistungen) zum Sekundärsektor. Dies vor allem deswegen, weil die Maschinenindustrie am stärksten (positiv) betroffen ist.

Von Bedeutung für die Beurteilung derartiger Studien ist auch, ob es sich dabei um binnenwirtschaftliche Modelle handelt oder ob außenwirtschaftliche Faktoren berücksichtigt werden. In der Chase-Studie werden beispielsweise die Auswirkungen der Umweltpolitik der USA auf die Zahlungsbilanz usw. untersucht. Es wird allerdings nichts darüber ausgesagt, wie man die Entwicklung der Umweltpolitik der Handelspartner und deren Auswirkungen einschätzt. In einer makroökonomischen Analyse der Umweltpolitik für die Niederlande²² wird hingegen auch untersucht, welchen Einfluß die Umweltpolitik anderer Länder auf die Niederlande hat. Die Verwirklichung eines in der Studie definierten Umweltprogrammes innerhalb von 12 Jahren (1973—1985) hätte einen Zuwachs von 8000 Arbeitsplätzen im »Umweltschutzsektor« und einen Verlust von 11.000 Arbeitsplätzen in den übrigen Sektoren der Wirtschaft zur Folge. In einem zweiten Schritt wird angenommen, daß auch andere Länder eine ähnliche Umweltpolitik betreiben, daß es daher zu keinen wesentlichen Wettbewerbsverzerrungen kommt. Die Auswirkungen auf die Beschäftigung sind dann günstiger als in der binnenwirtschaftlichen Version. Der Zunahme von 8000 Arbeitsplätzen im Umweltschutzsektor steht nunmehr

ein Verlust von 7500 Arbeitsplätzen in den übrigen Sektoren der Wirtschaft gegenüber.

Will man annähernd das gesamte Spektrum der Auswirkungen von Umweltschutzausgaben betrachten, so müssen auch die möglichen Veränderungen in der Qualifikationsstruktur der Beschäftigten gesehen werden. Diese Fragestellung wird kaum untersucht. Eine Studie des US-Bureau of Labor Statistics²³ kommt zu dem Ergebnis, daß durch staatliche Umweltschutzausgaben vor allem Facharbeiter und Techniker bevorzugt werden. 33 Prozent der neu geschaffenen Arbeitsplätze im Umweltschutzbereich kommen dieser Gruppe zugute. Dies ist deshalb von Bedeutung, weil es einen Hinweis geben kann auf die sozialen Hintergründe der Umweltschutzbewegung in den USA. Zu dem Zeitpunkt, für den die Untersuchung gilt, kam es durch den Abschluß des Mondlandeprogrammes der NASA zu Entlassungen unter den Technikern, außerdem schien nach dem Ende des Vietnamkrieges die Rüstungsproduktion reduziert zu werden. Es gab in den USA damals Vorstellungen, dieses Technikerpotential im Umweltschutzbereich zu verwenden. Viele Techniker und Naturwissenschaftler wanderten in Bereiche mit einem humaneren Image ab.²⁴ Diese Tatsache spielte in der Umweltschutzbewegung der USA eine bedeutende Rolle. Techniker und Naturwissenschaftler hatten dabei ein unmittelbares berufsbezogenes Interesse an Umweltschutz und Umweltpolitik.

5. Umweltpolitik als Konjunkturpolitik

In verschiedenen westlichen Industriestaaten beginnt man Umweltschutzausgaben antizyklisch einzusetzen. Zu diesen Staaten zählen die USA, die BRD, Norwegen, Dänemark, Belgien und Japan.²⁵

Schweden²⁶ war das erste Land, das Umweltpolitik als Mittel antizyklischer Politik einsetzte. Als im Jahre 1971 die schwedische Wirtschaft mit Stagnationserscheinungen zu kämpfen hatte, wurden, um die Wirtschaft zu stimulieren, vorerst für einen kurzen Zeitraum an Gemeinden und private Investoren Unterstützungen für Umweltschutzinvestitionen gegeben. Die Unterstützungsmaßnahmen sollten nur bestehenden, nicht aber neu geplanten Betrieben beziehungsweise neuen Produktionskapazitäten gewährt werden. Damit sollten mögliche Friktionen beim Übergang zu umweltfreundlichen Produktionsverfahren verhindert werden. Die Unterstützungen wurden nach verschiedenen Kriterien gewährt, von denen das umweltpolitische das wichtigste, jedoch nicht das einzige war. Vor allem wurden nur Betriebe unterstützt, deren Existenz auch für einen längeren Zeitraum gesichert schien. Um sicher zu sein, daß die Auswirkungen auch konjunkturpolitisch sinnvoll, das heißt kurzfristig wirksam sind, mußten die Vorhaben innerhalb eines bestimmten Zeitraumes vollendet werden. Die Unterstützungsmaßnahmen machten bis zu 75 Prozent der Investitionssumme aus. Auf Grund der anhaltenden Stagnation der schwedischen Wirtschaft wurde das Programm verlängert, es dauerte schließlich vom Herbst 1971 bis Mai 1974. Die Ausgaben im Industriebereich hatten einen direkten Beschäftigungseffekt von 4600 Mannjahren und einen indirekten Effekt von 8826 Mannjahren. Die indirekten Effekte wurden

also doppelt so hoch eingeschätzt wie die direkten. Während des gleichen Zeitraumes wurden auch Gemeinden erhöhte Unterstützungen für den Bau von Kläranlagen gewährt (zwischen 55 und 75 Prozent des Kapitalbedarfes). Da besonders die Bauwirtschaft von den Ausgaben für Umweltschutzinvestitionen betroffen, die Beschäftigungslage in dieser Branche von saisonalen Schwankungen gekennzeichnet ist und die Betriebe und Gemeinden einen bestimmten Zeitraum benötigen, um Projekte zu planen, war das Timing der Maßnahmen von besonderer Bedeutung. Es zeigte sich, daß die Maßnahmen erst nach rund 6 bis 8 Monaten nach Ankündigung einen Einfluß auf die Beschäftigung zeigten.

Schweden: Auswirkungen auf Beschäftigung, 1971—1973

Private Industrie

(Subventionen 599 Millionen Skr)

direkt	4.600 Mannjahre
indirekt	8.826
	13.426

Gemeinden

(Subventionen 565 Millionen Skr)

direkt	3.100
indirekt	4.030
	7.130
	= 22.000

Es zeigte sich, daß staatliche Unterstützungen einen signifikanten Effekt auf die Beschäftigungssituation während der Rezession 1971 bis 1973 hatten. Die Arbeitslosigkeit konnte in den wichtigsten Branchen der Grundstoffindustrie und in der Bauindustrie um 20 bis 30 Prozent gesenkt werden. Negativ waren allerdings auch die Auswirkungen auf das Preisniveau. Da die Umweltschutzgüterindustrie auf eine solche verstärkte Nachfrage nicht vorbereitet war, kam es zu Produktionsengpässen und damit zu Preiserhöhungen. Auch hatte das schubweise Auftreten von Investitionen zur Folge, daß nicht gerade die besten der verfügbaren Technologien verwendet, sondern eher bekannte, konventionelle Verfahren eingesetzt wurden.

Mittlerweile haben sich auch andere Länder entschlossen, antizyklische Maßnahmen mit Umweltpolitik zu verbinden. Belgien hat dies in seinem 1976—1980-Plan getan, Dänemark, Japan und Norwegen betreiben diese Politik seit 1975.²⁷

Bei der Frage des Einsatzes von Umweltschutz für Konjunkturpolitik²⁸ stellt sich das gleiche Problem wie bei anderen Sozialinvestitionen (Wohnungsbau, Spitäler usw.). Die Bindung an konjunkturpolitische Maßnahmen kann Probleme mit sich bringen. Sozialinvestitionen sollen ja auch in Zeiten guter Konjunktur ein bestimmtes Niveau nicht unterschreiten. Antizyklische Konjunkturpolitik könnte jedoch durch eine Ausweitung von Umweltschutzinvestitionen in Rezessionsphasen praktiziert werden.

Für den konjunkturpolitischen Einsatz ist auch die Beschäftigungswirkung einer alternativen Verwendung der Ausgaben von Bedeutung. Umfassende Berechnungen dazu existieren kaum. Ausländische Untersuchungen²⁹ weisen darauf hin, daß Umweltschutzausgaben mit Ausgaben für andere Zwecke vergleichbar sind. Allein die Tatsache, daß viele Umweltschutzausgaben in den Hochbau fließen und dieser arbeitsintensiver als beispielsweise Straßenbau ist, deutet darauf hin, daß diese konjunkturpolitisch eingesetzt werden können.

III. Zusammenfassung und Schlußfolgerung

Die meisten derzeit zur Verfügung stehenden Studien deuten darauf hin, daß Umweltpolitik kurzfristig einen positiven Effekt auf die Beschäftigung hat und sich längerfristig zur Beschäftigungssituation neutral verhält. Allerdings sind Branchen und Wirtschaftssektoren unterschiedlich betroffen. Die Studien beschäftigen sich jedoch nur mit Teilbereichen der Umweltpolitik, die Ergebnisse sind daher kaum gültig zu verallgemeinern.

Mißt man jedoch die Folgen von Umweltpolitik nicht nur nach engen betriebs- und volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten, so wird man zu anderen Ergebnissen kommen. Einmal reduziert Umweltpolitik Kosten für Branchen und Industrien, die Umweltgüter selbst als Inputfaktor benötigen. Die Nahrungsmittelindustrie und die chemische Industrie benötigen sauberes Wasser, die Hüttenindustrie saubere Luft, vor allem gilt dies für die Land- und Forstwirtschaft und für den Fremdenverkehr, der von einer geringen Belastung der Umwelt existentiell abhängt. Durch unzulänglichen Umweltschutz werden also auch Arbeitsplätze gefährdet.³⁰

Außerdem werden durch Umweltpolitik Kosten für Gesundheitssicherung und im Sozialbereich gespart. Dieser Nutzen von Umweltpolitik darf trotz der Notwendigkeit kurzfristiger Wirtschaftssteuerung nicht vernachlässigt werden. Wenn auch eine präzise Quantifizierung dieses Nutzens unmöglich ist, so zeigen doch verschiedene Schätzungen die Bedeutung dieser potentiellen positiven Effekte von Umweltpolitik.³¹ Die monetären Kosten (und damit der potentielle Nutzen nach Beseitigung) von Umweltschäden dürften also beträchtlich sein.³²

Schließlich sind mit umweltpolitischen Maßnahmen häufig Produktivitätssteigerungen verbunden, da umweltfreundliche Produktionsverfahren oft eine völlig veränderte Technologie, die auch produktiver ist, zur Voraussetzung haben.

Allerdings scheinen die derzeit praktizierten Umweltstrategien kostspielig zu sein. »Teuer ist die ›Strategie des peripheren Eingriffs‹, die auf Entsorgung aus ist und den Schaden immer voraussetzt — was einer ganzen Ökoindustrie zu Wachstum und Profit verhelfen kann. Vorsorgestrategien, die Prozeßinnovationen an der Quelle durchsetzen, sind billiger.«³³ Eine Umweltpolitik, die sich nicht nur auf die Reparatur von Schäden beschränkt, muß vor allem Strukturpolitik sein.³⁴ Die institutionellen Voraussetzungen einer solchen Politik sind freilich denkbar ungünstig. Umweltpolitik als Reparatur von Schäden hat ungleich mehr Chancen zur Durchsetzung. Die Entscheidung über Investitionen wird

dabei nicht so stark eingeschränkt wie im Falle einer strukturpolitischen Strategie. Die Art und Qualität der Investitionen und der Produkte wird lediglich marginal beeinflusst (zum Beispiel durch Emissionsgrenzwerte). Bestimmte Wirtschaftszweige haben auch an einer Strategie der »Industrialisierung« des Umweltschutzes ein Interesse.³⁵ Es entstehen neue Märkte für Entsorgungsindustrien (Bau von Kläranlagen, von Filtern usw.). Der Nachteil dieser Strategie ist, daß die optimale Allokation von Ressourcen nicht gegeben ist, da es unter Umständen günstiger, das heißt auch gesamtwirtschaftlich kostengünstiger sein kann, Produktionen oder Produkte auslaufen zu lassen und in anderen Bereichen zu investieren, als umweltbelastende Produktionen kostspielig zu verbessern. Darüber hinaus ist diese Strategie von Problemverschiebungen und Folgekosten gekennzeichnet. Bei Kläranlagen fällt Klärschlamm an, der wiederum vernichtet werden muß, was zu Luftverschmutzung führt.³⁶ Außerdem sind dieser Art von Umweltschutz in einer Wirtschaft mit wachsendem (materiellen) Ausstoß Grenzen gesetzt, da eine Reinigung praktisch nur unter enormem Ansteigen der Kosten vollkommen sein kann. Trotz spezifischer Emissionsreduktion nimmt die Gesamtbelastung nicht ab, sondern tendenziell sogar zu. Ein anschauliches Beispiel dafür ist der Autoverkehr. Eine Reduktion der Blei-, CO- usw. Emissionen je Automobil wird durch die allgemeine Zunahme des Automobilverkehrs konterkariert und die anfänglich positiven Effekte aufgehoben. Strukturpolitische Maßnahmen, also die Verlagerung auf andere emissionsfreie oder emissionsärmere Verkehrsträger (zum Beispiel öffentlicher Verkehr), können das Problem eher entschärfen.³⁷ Zweifellos wird die strukturpolitische Variante durch den sich abzeichnenden Wandel der internationalen Arbeitsteilung (Verlagerung von industrieller Fertigung in die Dritte Welt) begünstigt. Dies kann vielleicht die Lösung der Probleme einzelner Staaten begünstigen, eine globale Lösung ist es jedoch nicht. Die Durchsetzung der Industrialisierungsstrategie ist aber aus dem genannten Interesse der Ökologiewirtschaft die realistischere, weil sie die unternehmerische Entscheidungsfreiheit weniger einschränkt. Für die Entsorgung des Haushaltsbereiches ist sie eine notwendige, zur kurz- und mittelfristigen Lösung von Umweltproblemen sicher eine sinnvolle Strategie. Darüber hinaus kann sie auch Arbeitsplätze schaffen beziehungsweise sichern helfen. Eine Umweltpolitik, an der sich Gewerkschaften orientieren, wird an dieser Strategie nicht vorbeigehen können.

Für beide Varianten der Umweltpolitik, die strukturpolitische und die Entsorgungsvariante, stellt sich das Problem, Friktionen des Übergangs zu meistern. Dies gilt besonders für Grenzbetriebe, also diejenigen Betriebe, deren Existenz durch Umweltschutzmaßnahmen gefährdet ist. Die eigentlichen, tieferen Ursachen der Schwäche des Betriebes liegen häufig woanders. Besonders bei diesen Grenzbetrieben stellt sich die Frage, inwieweit Unterstützungen zu gewähren sind. Subventionen sind generell kein geeignetes Instrument der Umweltpolitik. Sie können jedoch je nach wirtschaftlicher Situation durchaus sinnvoll eingesetzt werden, sofern nicht andere strukturpolitische oder regionalpolitische Überlegungen dagegen sprechen.

Um einen optimalen Einsatz von Subventionen zu gewährleisten, wäre

zuerst eine Bestandsaufnahme von solchen gefährdeten Betrieben erforderlich. In den USA gibt es beispielsweise seit 1972 ein Frühwarnsystem (Economic Dislocation Early Warning System — EDEWS). Die Umweltschutzbehörde ist, wenn auf Grund von Umweltschutzmaßnahmen Arbeitsplätze gefährdet sind, verpflichtet, dies dem Arbeitsministerium zu melden. Auf Grund dieser Information soll das Arbeitsministerium Maßnahmen treffen, um Beschäftigungsprobleme vermeiden zu helfen oder sie zu minimieren. Die Informationen bekommt die Umweltbehörde von ihren regionalen und lokalen Außenstellen und darüber hinaus auch von den Gewerkschaften (AFL-CIO). Die Umweltschutzbehörde sammelt die Informationen und stellt sie dem Arbeitsministerium vierteljährlich zur Verfügung. In diesem vierteljährlichen Bericht findet sich auch ein Überblick über alle Betriebsschließungen seit 1971, aufgeschlüsselt nach Regionen, Industrien und Umweltbereichen. An eine solche Bestandsaufnahme hätte sich eine Analyse und Typisierung der regionalpolitischen und sozialpolitischen Bedeutung der Betriebe anzuschließen, um nach den so erarbeiteten Kriterien die passenden Maßnahmen, nämlich direkte Unterstützung des Unternehmens, Unterstützung der Beschäftigten oder Förderung von Ersatzarbeitsplätzen, zu treffen.

ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. die Tagung der IG Metall »Qualität des Lebens« im Jahre 1972. 1971 hat die AFL-CIO jährliche Ausgaben von 3 Milliarden Dollar für Kläranlagen gefordert, weil dadurch nach ihren Angaben 300.000 Arbeitsplätze geschaffen werden (Policy Resolution Adopted by AFL-CIO 9th Constitutional Convention, Bar Harbour, Florida, November 1971).
- 2 Allerdings werden in letzter Zeit auch wieder von den Gewerkschaften die positiven Beschäftigungseffekte von Umweltpolitik betont. Der Vorsitzende des DGB, Vetter, äußerte sich dazu im Zusammenhang mit der Kernenergie-debatte in der BRD. »Es muß u. a. mehr der Erkenntnis Rechnung getragen werden, daß die Gesamtbilanz der Umweltpolitik im Hinblick auf die Schaffung und Vernichtung von Arbeitsplätzen deutlich positiv ist. Durch Umweltpolitik bedingte Betriebsstilllegungen — das zeigt eine Reihe von Untersuchungen — halten sich in engen Grenzen. Demgegenüber haben die Umweltschutzaufwendungen des Staates und der Industrie positive Beschäftigungswirkungen. Umweltschonende Produktionsverfahren bieten darüber hinaus erstklassige Exportchancen. Gleiches gilt für Forschung und Investitionen zur Energieeinsparung und Gewinnung von Alternativenergien. Ihre Anwendung stärkt so arbeitsintensive Wirtschaftszweige wie das Handwerk und mittlere Unternehmen.« Heinz O. Vetter, *Energiepolitik, Umweltschutz und Beschäftigung*, in: »Gewerkschaftliche Monatshefte«, 10/1977.
- 3 Inzwischen existieren jedoch schon zahlreiche Studien, die den Zusammenhang Energiesparen (beziehungsweise alternative Energieträger) — Arbeitsplätze untersuchen. Zum Beispiel: *A Time to Choose: America's Energy Future, Energy Policy Project of the Ford Foundation*, Cambridge (Mass.) 1974, Arbeitsgruppe Energie — Wachstum — Umwelt (EWU), Zürich, *Stabilisierungsvarianten*, Schriftenreihe der Eidgenössischen Kommission für die Gesamtenergiekonzeption, Studie Nr. 11 a.

- 4 Zitiert nach *The Economic Impact of Pollution Control. A Summary of Recent Studies — Prepared for the Council on Environmental Quality, Department of Commerce, and Environmental Protection Agency* — March 1972, zu deutsch: *Betriebswirtschaftliche Kosten von Umweltschutzmaßnahmen und ihre gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen*, Berlin 1972.
- 5 F. W. Segel und G. L. Rutledge, *Capital Expenditures by Business for Air, Water, and Solid Waste Pollution Abatement, 1975 and Planned 1976*, in: »Survey of Current Business«, July 1976.
- 6 Environmental Protection Agency, *1976 Fourth Quarterly Report of the Economic Dislocation Early Warning System*, May 2. 1977, zitiert nach R. Hamrin, *Are Environmental Regulations Hurting the Economy?*, in: »Challenge«, May — June 1975, S. 32 und OECD-Dokument ENV/ECO 77.3.
- 7 Vgl. Th. Gladwin und I. Welles, *Environmental Policy and Multinational Corporate Strategy*, in: I. Walter (Hrsg.), *Studies in International Environmental Economics*, New York 1976, und Ch. Pearson, *Implications for the trade and investment of developing countries of United States environmental controls*, United Nations, New York 1976.
- 8 A. Halbach, *Produktionsverlagerungen in Entwicklungsländer*, in: »ifo-schnelldienst«, 35/1976.
- 9 Vgl. »Frankfurter Rundschau«, 27. 7. 1977, und »Wirtschaftswoche«, 12. 8. 1977.
- 10 Arthur D. Little, Inc., *The Economic Impact Study of the Pollution Abatement Equipment Industry, Report to the U. S. Environmental Protection Agency*, Dezember 1972, zitiert nach OECD-Dokument ENV/ECO 77.3.
- 11 K. C. Leung und J. A. Klein, *The Environmental Control Industry: An Analysis of Conditions and Prospects for the Pollution Control Equipment Industry. Report prepared for the U. S. Council on Environmental Quality*, Ann Arbor 1976.
- 12 W. Meißner und E. Hödl, *Positive ökonomische Aspekte des Umweltschutzes*, »Berichte«, 3/77, Umweltbundesamt, Berlin 1977.
- 13 a. a. O. S. 73.
- 14 Schätzungen der monetären Aufwendungen für Umweltschutzmaßnahmen bis zum Jahr 1980, »Berichte«, 1/76, Umweltbundesamt, Berlin 1976.
- 15 Daten aus »DIW-Wochenbericht«, 14/1976, S. 130.
- 16 Vgl. Leung/Klein, a. a. O.
- 17 K.-H. Hansmeyer, *Umweltpolitik und Bauwirtschaft als Beispiel für eine integrierte Behandlung von Umwelt- und Wirtschaftspolitik*, in: »ifo-schnelldienst«, 13/1977.
- 18 Dies ist an sich nichts Neues. Mandeville empfahl in seiner *Bienenfabel*, den Luxuskonsum der Oberschicht anzuheben, da dadurch auch Arbeitsplätze für die Ärmern geschaffen werden.

Frédéric Bastiat hatte in einer *Petition der Kerzenmacher* vorgeschlagen, man sollte verhindern, daß alle Wohnungen Sonnenlicht bekämen. In diesem Falle würde sich die Produktion und damit die Beschäftigung der Kerzenmacher und damit wiederum die Produktion und Beschäftigung von Walfischfängern, Zündholzproduzenten, Wachsproduzenten usw. ausweiten. Zitiert nach H. Daly, *Electrical Power, Employment, and Economic Growth*, in: H. Daly (Hrsg.), *Toward a Steady-State Economy*, San Franzisko 1973.

Der amerikanische Gewerkschaftsbund AFL-CIO hat im Jahr 1958, dem Jahr der ersten schweren Nachkriegsrezession in den USA, eine Resolution verabschiedet, in der man, um Arbeitsplätze zu sichern, von der Regierung eine Erhöhung der Rüstungsausgaben forderte.

Dazu meint Horst Ehmke: »In der heute bestehenden industriellen Produktion gibt es auch Bereiche, die wir aus übergeordneten politischen Gesichtspunkten nicht beibehalten sollten. Ob es um Umweltauflagen, um die Beschränkung von Investitionen in Südafrika oder um die Aufrechterhaltung der bisherigen Beschränkung des Waffenexports geht: Mehr und mehr schallt uns das Argument entgegen — verständlicherweise auch von seiten der Gewerkschaften und der Betriebsräte —, das sollte man besser nicht machen, weil es Arbeitsplätze koste. Nach dieser Logik könnten wir uns zum Beispiel eine allgemeine Abrüstung schon aus Rücksicht auf den Arbeitsmarkt gar nicht leisten. Das wäre dann allerdings das Ende einer verantwortungsvollen Politik. Diese Erkenntnis kann nicht bedeuten, daß die

- Betriebsräte die Klappe zu halten hätten. Sondern sie muß dazu führen, daß wir so viel mehr neue Arbeitsplätze schaffen, wie aus übergeordneten politischen Gründen wegfallen würden. Mit anderen Worten: Wir müssen die Entfaltung der Nachfrage nach unumstrittenem Bedarf betreiben. Dafür wird dem Dienstleistungssektor eine gegenüber dem Industriesektor erheblich wachsende Bedeutung zukommen.« Horst Ehmke, *Was will die deutsche Sozialdemokratie?* in: H. Ristock (Hrsg.), *Mitte-Links, Energie, Umwelt, Wirtschaftswachstum*, Bonn — Bad Godesberg 1977.
- 19 Chase Econometrics, *The Economic Impact of Pollution Control: A Macro-economic and Industry Study for the United States*, zitiert nach: *The Economic Impact of Pollution Control*, a. a. O.
 - 20 Meißner/Hödl, a. a. O. S. 57 f.
 - 21 OECD, *Environmental Policies in Japan*, Paris 1977, S. 76 ff.
 - 22 *The Economic Impact of Pollution Control Measures in the Netherlands*, OECD, AEU/ENV/75.11.
 - 23 Bureau of Labor Statistics, *Impact of Federal Pollution Control and Abatement Expenditures on Manpower Requirements*, Bulletin 1836, 1975, Kurzfassung in: D. Hecker, *Manpower Impact of Federal Pollution Control Expenditures*, in: »Monthly Labor Review«, June 1975, S. 54 ff.
 - 24 Vgl. P. Fleissner, *Möglichkeiten und Grenzen globaler Simulationsmodelle*, in: »Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft«, Nr. 4/1973, S. 375.
 - 25 R. J. v. Schaik, *The Impact of the Economic Situation on Environmental Policies*, in: OECD Observer 79/1976, S. 25 ff.
 - 26 OECD, *Environmental Policy in Sweden*, Paris 1977, S. 104 ff.
 - 27 R. J. v. Schaik, a. a. O.
 - 28 Dazu Gerau: »Es zeichnet sich die Gefahr ab, daß die Sicherung der ökologischen Grundlagen von Produktion und Lebensqualität in kapitalistischen Industriegesellschaften davon abhängig wird, ob Umweltschutz als konjunktureller Hemmschuh wirkt oder aber als Ansatzpunkt antizyklischer Wirtschaftspolitik dienen kann.« J. Gerau, *Zur politischen Ökologie der Industrialisierung des Umweltschutzes*, in: »Leviathan«, 2/1977, S. 267.
 - 29 Bureau of Labor Statistics, a. a. O., und Th. Fleming jun., *Job-Creating Potential of Federal Spending*, in: »Monthly Labor Review«, November 1975, S. 66 ff.
 - 30 Dies war jüngst in Hessen der Fall. Ein Unternehmen (Deutsche Gelatinefabrik) drohte mit der Verlagerung der Produktionsstätten in eine andere Gemeinde oder mit Stilllegung, wenn nicht das Wasserproblem befriedigend gelöst werden kann. Eine Oberlaufgemeinde verschmutzte nämlich einen Fluß derart, daß das Wasser für den Betrieb unbrauchbar wurde (»Frankfurter Rundschau«, 11. 11. 1977, S. 18).
 - 31 So machen beispielsweise in Schweden die Korrosionsschäden, die durch Luftverschmutzung verursacht sind, einen jährlichen Betrag aus, der zwei Drittel der (zentral)staatlichen Aufwendungen für den Umweltschutz entspricht.
M. Jänicke, *Zum Stand der Umweltpolitik entwickelter Industriestaaten*, S. 245, in: *Umwelt und Gesellschaft, Symposium des Instituts für Wissenschaft und Kunst*, Wien 1976.
 - 32 Der allein durch Luftverschmutzung verursachte Gesamtschaden machte in den USA im Jahre 1970 1,86 Prozent des BNP aus, in Großbritannien (1972) 2,36 Prozent und in den Niederlanden (1970) 2,26 Prozent. Meißner/Hödl, a. a. O. S. 23.
 - 33 M. Jänicke, a. a. O. S. 245.
 - 34 Zur Systematisierung der Strategien vgl. J. Gerau, a. a. O. S. 243. Er versteht unter strukturpolitischem Umweltschutz die Verringerung der Schadstoffbelastung der Umweltmedien durch eine gezielte Umgestaltung der volkswirtschaftlichen Branchen- und Güterstruktur. Technologiepolitischer Umweltschutz läßt die gegebene Qualität und Struktur von Produktion und Konsum unberührt, er beschränkt sich auf die Einschaltung zusätzlicher Umweltschutzanlagen oder auf den Einsatz veränderter Produktionsprozesse.
 - 35 Vgl. M. Gellen, *Das Entstehen eines ökologisch-industriellen Komplexes*, in: M. Glagow (Hrsg.), *Umweltgefährdung und Gesellschaftssystem*, München 1972.
 - 36 Vgl. M. Jänicke, a. a. O. S. 240.
 - 37 Vgl. dazu: *Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Auto und Umwelt, Gutachten vom September 1973*, Stuttgart und Mainz.

Die Unternehmung als Stromgröße

Leonhard Bauer

*Traditionelle Wirklichkeitsbestimmungen
behindern sozialen Wandel.*

P. L. Berger, T. Luckmann

»Die Wurzel des wissenschaftlichen Fortschritts liegt weder in abstrakten Falsifikationsregeln noch in induktionslogischen Schlüssen oder ähnlichem, sondern ist in der gesamten geistigen und geschichtlichen Lage, in der sich der Forscher befindet, zu suchen. Dieser Lage entnimmt er seine apriorischen Vorentscheidungen, sie wirkt andererseits auf die gesamte Situation, in der er lebt, zurück... Die entscheidende Schwäche der gegenwärtigen Wissenschaftstheorie (und somit auch der der übrigen Wissenschaften, insbesondere der Sozialwissenschaften, Anm. L. B.) scheint mir also darin zu liegen, daß sie... im allgemeinen unhistorisch verfährt.«¹

Korrekte Daten, klare Grundsätze und nichtfalsifizierte Theorien werden als entscheidend erachtet. Sie sind anzuwenden. Dabei übersieht man, daß solches Vorgehen nur dann Sinn erhält, wenn diese Elemente unseres Wissens *zeitlose* (unveränderliche) Objekte sind, unabhängig von der Situation, die sie hervorbrachte, unabhängig davon, wofür und von wem sie konstruiert wurden.

Daß dieses Vorgehen auch in der Ökonomie verbreitet ist, zeigt ein Blick auf die auf dem Ausgaben-Einnahmen-Schema aufbauende makroökonomische Theorie, die den »klassischen«, den »keynesianischen« und den »intermediären« Bereich unterscheidet, ohne nach dem historischen Hintergrund und dessen Elementen zu fragen.² Es erinnert an eine von Foucault zitierte chinesische Enzyklopädie.³

Bevor wir uns der heutigen »Unternehmung« zuwenden, ein sehr geraffter Schlagwortkatalog:

Hintergrund des neoklassischen Modells

Die neoklassischen Modelle knüpfen an die »Denkwelt der Repräsentation«, wie Foucault jene Art des Denkens nennt, die etwa zwischen 1775 und 1825 durch das »Zeitalter der Geschichte« abgelöst wird. Die Neoklassik geht somit hinter jenen Bruch des Denkens zurück, wonach die »Reichtümer« letztlich nicht mehr Gegenstände des Verlangens repräsentieren, sondern die Arbeit, das heißt deren Organisation, die sich einer eigenen Notwendigkeit nach gestaltet.⁴ Die neoklassischen Modelle repräsentieren somit eine Tauschwirtschaft, eine Welt der Agrarwirtschaft und des Handwerks, des Familienbetriebes, überschaubarer kleiner Märkte (Marshall's Samstags-Fischmarkt), neben denen noch große, nicht über den Markt organisierte Bereiche existieren, obgleich die Marktwirtschaft die öffentliche und regionale Autarkie unterminierte (England) oder dabei war, sie zu unterminieren (Kontinent). Selbst die Technologie, die in der Phase der Baumwollindustrialisierung Englands (1780—1840) angewandt wurde, war im wesentlichen längst bekannt. Das gilt »auch für die meisten anderen Veränderungen, die alle zusammen die »Industrielle Revolution« ausmachten...«. Die »frühe industrielle Revolution war technisch vergleichsweise primitiv... Sie war es, weil im großen und ganzen die Anwendung einfacher Ideen und Mittel, zum Teil seit Jahrhunderten bekannter und keineswegs aufwendiger Ideen bisweilen zu überraschenden Ergebnissen führten.

Das Neue lag nicht in der Neuerung selbst, sondern in der Entschlossenheit praktisch begabter Männer, die vorhandene und verfügbare Naturerrungenschaft und Technologie anzuwenden...⁵

Verständlich, daß in einer solchen Situation — noch dazu bei der zeitpunktbezogenen Betrachtung (vgl. die entwicklungsorientierte Klassik) — das Problem der Information, der Sicherheit usw. kaum eine Rolle spielt. Aus ähnlichem Grund wird das Saysche Gesetz akzeptiert. Noch dazu, wo der Außenhandel im Industrialisierungsbeispiel England eine solch bedeutende Rolle spielt.

Der Preismechanismus reicht vollkommen aus, ein Räumen des Marktes zu garantieren, die Möglichkeiten des »false trade« sind übersehbar und ausschließbar. Auch die Stabilität und Optimalität des Marktes wird aus dieser Sicht verständlich: Stellen doch die Marktteilnehmer jene expandierende, dynamische Gruppe dar, von der die dominierende »nichtmarktwirtschaftlich« organisierte Welt immer stärker durchdrungen wird.

Daher wird die Widerstands- und Regenerationsfähigkeit des Marktsystems (Selbstheilung des Marktes) hoch bewertet. Die Identität von »Sparer« und »Investierer« ist unter anderem aus der gesellschaftlichen Situation Englands in der industriellen Revolution zu Beginn des 19. Jahrhunderts verständlich, wo die neuen, sich etablierenden Fabrikanten infolge des Fehlens eines Zuganges zu den beachtlichen Einkommensströmen der »großen landbesitzenden Whig-Familien«, der Kaufleute und der Finanz,⁶ auf die Eigenfinanzierung zur Aufrechterhaltung der Entwicklung angewiesen waren.

Hintergrund des keynesianischen Modells

Keynes Überlegungen orientierten sich hingegen an einer Ökonomie, die durch Börsen und relativ große Finanzinstitutionen gekennzeichnet ist, an einer Wirtschaft, die infolge ihrer unvergleichlich höheren Marktdurchdringung die Wechsellagen, die Ungleichgewichte viel stärker verspürt. Die City oder Wall Street repräsentieren den institutionellen »background« der Keynesianischen Welt. In diesen Rahmen paßt die Spekulationskasse, hier wird ihre dominierende Rolle verständlich. Auch das Auseinanderfallen von »Sparen« und »Investieren«, das sich bereits in der englischen Eisenbahnindustrialisierung (Kohle, Eisen, Stahl und Maschinen) ankündigte,⁷ wurde endlich in die Theorie geholt.

Damit wurde auch die weitgehende Negierung der Kaufkraft der Beschäftigten (effektive Nachfrage) in Theorie und Praxis obsolet.

Für die Teilnehmer in einer so anders gestalteten Welt des Wirtschaftens wird Unsicherheit zu einer Existenzfrage. Unausgesprochen wird aber angenommen, daß die Elemente eines solchen Modells mit der Unsicherheit fertig werden können (Einbeziehung des Geldes, Liquidität).

Die stabilisierende Kraft der Marktmechanik reicht aber nur — möglicherweise — zu einem Gleichgewicht bei Unterbeschäftigung. Die Robustheit des Systems, seine Fähigkeit, externe Einflüsse und Stöße aufzufangen, wird infolge der bereits erwähnten höheren Marktdurchdringung, die bereits eine Dominanz des marktwirtschaftlich organisierten Bereiches gegenüber anders organisierten Bereichen bedeutet, sowie einer geänderten Unternehmensstruktur und Technologie etwas geringer angesehen als im neoklassischen Denken. Selbstheilung des Marktes plus staatliche Aktivität dürfte die dementsprechende Deskription sein.

Trennt das (neo)klassische Modell in eine monetäre und reale Welt, so wird im keynesianischen Ansatz die Welt monetisiert: Nicht nur, daß als Bestimmungsgröße realer Variablen monetäre Variablen dienen, sondern es wird auch unterstellt, daß die realen Güterströme (Konsum- und Investitionsgüter) sowie die Arbeitskraftgrößen in Geld repräsentierbar sind.

Hintergrund des post-keynesianischen Modells

Geht man aber nicht mehr von einer durch Finanzinstitutionen, durch Börsen und Spekulationen (im üblichen Sinn) geprägten Welt aus, sondern erachtet man die heutige Wirtschaft gekennzeichnet durch Großunternehmen und -verbände nationaler, multi- oder transnationaler Provenienz, bedenkt man vor allem die *nolens volens* vom Staat übernommenen Funktionen sowie die immer engere Verzahnung von Ökonomie und Gesellschaft, die Rückwirkungen von Entscheidungen im »technischen« Bereich auf den »sozialen« und umgekehrt, so muß das keynesianische Modell als nicht mehr adäquat angesehen werden.⁸ Einige demonstrative Hinweise mögen zur Verdeutlichung der Schwächen unseres üblichen Überlegungsmusters dienen:

Für kleinere und mittlere Staaten hat der Außenhandel ein Vielfaches der Bedeutung, die er für die USA hat, deren Lehrbücher die unseren nachempfunden sind.

Die öffentliche Hand ist auch längst nicht mehr, wenn sie es je war, als »quantité négligeable« anzusehen. (In Österreich wird etwa ein Drittel des BNP direkt durch den Staatshaushalt geschleust.) Über die Bedeutung der Mechanik des »Zuteilens« und »Entziehens« und der dadurch implizit gegebenen Förderung oder Verhinderung von Maßnahmen und/oder Vorstellungen hinaus obliegt es dem Staat, hinsichtlich des »technischen« und auch des »sozio-politischen« Bereiches Aktionen zu setzen. Dies bedeutet letztlich die wesentliche Mitwirkung der Staatsorgane an der Einschränkung der prinzipiellen Unsicherheit durch Mitgestaltung, durch Regelung.

Auch die Investitionen (zum Beispiel Industrialisierung von Gegenden) können nicht mehr als eine simple Geldausgabe gesehen werden, bedenkt man die Veränderungen im sozialen Gefüge, in den Vorstellungen, die diese bewirken: ganze Landstriche können eine andere Oberfläche erhalten, neue Wertvorstellungen in der Bevölkerung entwickelt werden.

Dieser Hinweis auf die extremen Schwierigkeiten beziehungsweise auf die Unmöglichkeit, Investitionen in Geldströmen repräsentiert anzusehen, weist aber auch darauf hin, daß möglicherweise die Unsicherheit nicht mehr durch Liquidität sozusagen von den einzelnen Unternehmungen, seien diese auch ziemlich groß, ausgeglichen werden kann.

Erweiterung des post-keynesianischen Ansatzes

Selbst die vielfältigen Erweiterungen der post-keynesianischen Theorie, deren Folgen man im wirtschaftspolitischen Bereich noch kaum durchdacht hat, die von Eichner und Kregel zu *A New Paradigma in Economics*⁹ zusammengefaßt wurden, erscheinen mehr die Mechanik bisheriger wirtschaftspolitischer Entscheidungen korrigierbar zu machen denn eine neue Entscheidungsproblematik darzustellen.

Nichtsdestoweniger erscheinen die von Kregel und Eichner zu vier entscheidenden Charakteristika des post-keynesianischen Denkens zusammengefaßten Überlegungen, die untrennbar mit der »Cambridge controversy« verbunden sind, das Verlassen der »neoklassischen Synthese« theoretisch plausibel zu machen und darüber hinaus den Anstoß zu geben, über Berücksichtigungen von Beschränkungen die Gestaltungsmöglichkeit in einer Kreislaufbetrachtung zu betonen. Daß dabei die konstitutiven Überlegungen Keynes', die dem permanenten Versuch der Ökonomie zuzurechnen sind, sich in Mengenrelationen und Verhältnissen darzustellen, bewahrt bleiben, ist durch die Darstellung der realen Güter- und Leistungsströme in Geldströmen — wobei ihr relativ geringer Informationsgehalt berücksichtigt wird — gegeben.

Der Zeitaspekt

Post-keynesianische Theorie bemüht sich, im Gegensatz zu den zumeist unhistorischen Ansätzen, den Zeitaspekt im Zusammenhang mit der geschichtlichen Entwicklung zu sehen, daß heißt, neben zeitlichen Veränderungsraten müssen auch die in der Geschichte vorgegebenen Ursachen berücksichtigt werden. Erwartungen und Erinnerungen, die sich in den

Investitionen und im Sparen niederschlagen, setzen diesen Ansatz deutlich von den Gleichgewichtsüberlegungen ab (R. F. Harrod, J. Robinson, N. Kaldor, L. L. Pasinetti).

Die Problematik der Preissetzung wird dadurch anerkannt, daß die »invisible hand« als Wunschvorstellung und Walras »tâtonnement« als Konstruktion mit dem Ziel, das zu erreichen, was Ökonomen annahmen, daß der Markt vollbringe, angesehen wird.

Die Einkommensverteilung

Ein wesentlicher Durchbruch wurde in der post-keynesianischen Theorie dadurch erzielt, daß man die Einkommensverteilung nicht von der Technologie her abzuleiten versuchte oder diesen Bereich verschwieg, sondern einen direkten Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Aktivität (Sozialstruktur) und Einkommensverteilung herstellte, wobei man an die Klassik anknüpfte (Ricardo, Marx). Der institutionelle Ansatz, nämlich die Unterscheidung in Kontrakt- und Residualeinkommen, zeigt, daß die Kontrolle über die Investitionsrate die Bestimmung des Einkommens und der Profite mit einschließt (L. L. Pasinetti, N. Kaldor).¹⁰

Eine Übertragung dieses Ansatzes auf ein modifiziertes, wahrscheinlich der heutigen Situation entsprechendes Firmenkonzept, das nicht nur für den Bereich der Großorganisationen, sei dies nun die öffentliche Hand oder, am deutlichsten zu bemerken, die Großunternehmungen (Oligopolisten, Monopolisten usw.) mit wesentlichen Vorteilen anwendbar erscheint, legt nahe: Die Trennung in Arbeitnehmer- und Nichtarbeitnehmereinkommen entspricht einer ökonomischen Situation, in der die Unternehmung als juristische Person weder die Bedeutung von heute — als prägende Kraft etablieren sie sich gegen Ende des 19. Jahrhunderts — noch den heutigen Anonymitätsgrad großer Aktiengesellschaften aufwiesen, ebensowenig wie die Unternehmungen durch eine solche Komplexität gekennzeichnet waren.

Versucht man dieser geänderten Situation Rechnung zu tragen, so muß diese andere Form und Art des Eigentums, diese andere Gestaltung der sozialen Beziehungen im Denkmuster (als gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit) Berücksichtigung finden, nicht erst in einer Post-festum-Interpretation. Mag diese Veränderung als »Managementkapitalismus« präsentiert werden (Morris) als letzte Ausprägung des dialektischen Gesetzes der Geschichte (Marx) oder einfach als derzeitiger »Zustand« eines Entwicklungsprozesses (Veblen), von diesen Veränderungen und den sich ergebenden Perspektiven ist auszugehen.

Zur Verdeutlichung des Rahmens, in den wir die »Koalitionstheorie« der Unternehmung einpassen, sei eine Eichner und Kregel entnommene Gegenüberstellung¹¹ angeführt. Diese Fundierung der Wirtschaftspolitik auf den Organisationscharakter, der heute entschieden hierarchisch ist, hat, wie oben erwähnt, auch Bedeutung für die Analyse der Einkommensverteilung. Darüber hinaus wird im nächsten Abschnitt auch der damit innerorganisatorisch und somit sozialpolitisch in Gang kommende Prozeß verdeutlicht werden.

Aspekte	Post-keynesianische Theorie	Neoklassische Theorie
Dynamische Eigenschaften	Ausgeprägtes zyklisches Verhalten über einen langfristigen Wachstumspfad	Entweder kein Wachstum oder ein gleichgewichtiges mit Marktmechanismus, der außer kurzfristig keine Abweichung vom Wachstumspfad zuläßt
Erklärung der Einkommensverteilung	Institutionelle Faktoren bestimmen die historische Verteilung des Einkommens in residualeinkommen, Residualeinkommen, wobei Veränderungen der Verteilung durch Veränderungen der Wachstumsrate bewirkt werden	Die Einkommensverteilung wird nur durch variable Einsatzfaktoren und deren Grenzproduktivität erklärt
Verfügbare Informationsmenge	Vergangenheit ist bekannt, Zukunft ungewiß	Vollkommene Voraussicht
Bedingungen, die für die Analyse erfüllt sein müssen	Diskretes Einkommen muß diskreten Ausgaben entsprechen ($I = S$)	Alle Märkte müssen geräumt sein — Angebot und Nachfrage müssen in jedem Markt einander entsprechen
Mikroökonomische Basis	Unvollkommene Märkte mit bedeutsamen monopolistischen Elementen	Vollkommener Markt, alle Mikroeinheiten sind Preisnehmer
Zweck der Theorie	Erklärung der »realen Welt«, wie sie empirisch betrachtbar ist	Zu zeigen, daß die »reale Welt« sozial optimal wäre, entspräche sie dem Modell

Die Unternehmung

Fundiert man die makroökonomische Entwicklung auf der Basis der heutigen Unternehmensstruktur, so ist von folgenden Charakteristika auszugehen — wobei auf Grund der verwandten erfaßbaren Variablen der Schritt von der typischen Ausprägung im Großbetrieb zum Kleinbetrieb stetig vorgenommen werden kann, ohne Bruch, wie er beim Übergang vom Produzenten in einen vollkommenen Markt zu einem in einem imperfekten Markt unvermeidlich ist.

Großunternehmungen, die Galbraiths »planendem« Bereich zuzuzählen sind, verfügen infolge konstanter technischer Koeffizienten, der Ausweich-

möglichkeit mehrerer Betriebsstätten usw. über eine bis zur Kapazitätsgrenze (die im allgemeinen eher ein sehr weiter Bereich ist, man denke an die grundsätzliche Überkapazität in unserer Wirtschaft, man denke an die Abstellung auf einen Achtstundentag usw.) stetig fallenden Durchschnittskostenkurve anstatt der üblich angenommenen U-förmigen Kostenkurve. Dies führt dazu, daß bei Nachfragesteigerung die Großunternehmung nicht mehr unter dem Druck der Kostenseite steht und infolgedessen die Preise erhöhen muß. Es dürfte somit auch deutlich sein, daß eher die Angebotskurve in der kurzen Frist vollkommen elastisch ist und nicht die Nachfragekurve.

Die Großunternehmung — es sei hier immer bedacht, daß die österreichischen Großunternehmungen nur teilweise oder eben nur in Marktnischen (zum Beispiel Eisenbahnbaumaschinen, Banknotendruck) die Eigenschaften bringen, die Großunternehmungen üblicherweise aufweisen — sind dadurch gekennzeichnet, daß in ihnen die Trennung von Management und Eigentümern vollzogen ist. Aber selbst wenn dies nicht vollständig oder überhaupt nicht durchgezogen ist, dürfte aus der Aufgabenstellung, aus der langfristigen Notwendigkeit heraus, ein innerunternehmerisches Verhalten folgen, das sich wesentlich vom üblicherweise angenommenen Verhalten unterscheidet.

Warum? In unserer Industriegesellschaft ist die bürokratische Organisation (System der Überwachung und Unterordnung) ergänzt durch die Möglichkeit der in diesem System integrierten Beschäftigten, sich zu Assoziationen zusammenzuschließen (Gewerkschaften), die ebenfalls zum Teil über bürokratische Organisationen verfügen beziehungsweise damit verwoben sind. Ohne in die Diskussion über eine übergreifende Theorie der Vergesellschaftung als Macht- und Herrschaftsprozess einzutreten,¹² kann zweierlei festgehalten werden: In leistungsorientierten Organisationen wird die gegenseitige Abhängigkeit (mitunter auch de facto die Umkehrung des hierarchischen Systems), akzentuiert durch mannigfaltige Rollenüberschneidungen, immer größer und damit die Bedeutung von (Klein-)Gruppen für den einzelnen immer stärker. Daß dabei auch das Differenzierungspotential hinsichtlich der Einkommen berührt wird, ist einleuchtend. (Man beachte die Schwierigkeiten der Leistungsorientierung in zum Beispiel Verwaltungs- und Bildungseinrichtungen, etwa Universitäten.)

Neben der gewerkschaftlich organisierten Belegschaft existiert die Gruppe der »leitenden Angestellten«, wie sie in Deutschland heißen und dort sich bemühen, eine eigene Gewerkschaft zu gründen, respektive des »Managements«. Als Spitzenbereich der bürokratischen Organisation ist dieses rechtlich zur Wahrnehmung der »Unternehmensführung« für die Eigentümer eingesetzt. Infolge der Vertrautheit mit den Tag-für-Tag-Entscheidungen der Vorbereitung und Durchführung langfristiger Entscheidungen und dem sich durchsetzenden Selbstrekrutierungsmechanismus, der aus dem Organisationscharakter als Notwendigkeit folgt, tritt diese Gruppe mit einem ausgeprägten Interesse hervor, das sich durch die zu bemerkende Zersplitterung der Eigentumsanteile und der verstärkten Bedeutung der bürokratischen Organisation selbst sowie der anderen Unternehmen — noch verstärkt.

Das Interesse dieser Gruppe dürfte — wie in allen Gruppierungen — in einem hohen Einkommen sowie einem hohen Sozialprestige infolge Größe und Marktanteil beziehungsweise deren Zunahme liegen. Nicht zu vergessen die Verwirklichungsmöglichkeit und die Erhaltung der Möglichkeit, dies zu tun.

Um dies zu bewahren, muß das Management auch die potentiell gefährliche Gruppe der Kapitalbereitsteller befrieden.

Einerseits die Eigenkapitalbereitsteller, deren Interesse sich sicherlich an einem stetigen, hohen Einkommen sowie einem hohen Wert ihrer Beteiligung, eventuell Sozialprestige orientiert. Daß dem Wunsch nach hoher Ausschüttung — auch bei Gelegenheit — nicht zu sehr nachgegeben wird, ist zweifellos auf die Macht und Bedeutung der Belegschaft und Gewerkschaft zurückzuführen, die im allgemeinen für ihre Mitglieder eine zumindest ähnliche Erhöhung fordern würden. Daher und aus dem Interesse nach einem stetigen Einkommen sowie dem Zwang, dieses in der Zukunft durch heutige Investitionen zu ermöglichen, nimmt die *Ausschüttung* den Charakter eines *Kontrakteinkommens* an, anstelle des residualen Charakters im klassischen System.

Andererseits die Fremdkapitalgeber, deren Interesse am Zinsendienst und der Rückzahlung des Kredites offenkundig ist. Ihre Vertrautheit mit den Tag-zu-Tag-Geschäften, ihr Sachwissen stellt des öfteren für das Management eine größere Gefahr dar als möglicherweise zersplitterte Kleinaktionäre. Daher auch von dieser Seite das Interesse an einer stetigen Entwicklung, die Sicherheit für den Kredit bedeutet.

Als weiterer Interessent am Schicksal der Großunternehmung ist die öffentliche Hand (Staat, Länder, Gemeinden usw.) zu berücksichtigen. Nicht nur, daß die öffentliche Hand rangmäßig als gleich mächtige, gelegentlich freilich auch mächtigere bürokratische Organisation ein konstitutives Element der durch Organisationen bestimmten und zusammengesetzten sozio-ökonomischen Welt ist, ist zu bedenken, sondern auch, daß der öffentlichen Hand in der Steuerung der Wirtschaftsaktivität und damit bei der Reduzierung von *Unsicherheit* entscheidende Bedeutung zukommt. Wie wir noch ausführen werden, zeichnet die öffentliche Hand darüber hinaus eine Eigenschaft aus, die ansonsten im Wirtschaftsablauf nur noch Großunternehmungen eigen ist.

Neben diesen konstitutiven Interessenten, Mitspieler am »game« Großunternehmung, nämlich Belegschaft, leitende Angestellte, Management, Kapitalbereitsteller (Eigentümer und Kreditinstitute) und öffentliche Hand haben andere Großorganisationen, seien sie nun bürokratische Organisationen oder Assoziationen mit starker bürokratischer Ergänzung, noch eine — bedingte — Mitsprachemöglichkeit: Massenmedien und Gewerkschaftsverbände. Beachten wir die Hauptinteressenten an einer Unternehmung, so dürften für Belegschaft und Management das finanzielle Entgelt sowie die Gestaltungsmöglichkeit in und daran anschließend auch außerhalb der Unternehmung (bei den leitenden Angestellten sicher stärker als beim Gros der Belegschaft) ein beachtliches weiteres Anliegen sein. Bei Eigentümern und der öffentlichen Hand dürfte das finanzielle Interesse weitaus dominieren.

So zeichnen die entscheidenden Gruppierungen der Unternehmung teils gleiche, wenn auch öfter antagonistische Interessen, teils jedoch auch (sicher durch Tradition mitbestimmt) verschieden gewichtete Intentionen aus. Ein relativ gleich starkes Interesse haben aber alle Gruppierungen gemeinsam: die *Existenz* beziehungsweise die *Weiterexistenz* der Unternehmung als Voraussetzung der Erfüllung des weiten Spektrums der individuell und gruppenmäßig verschiedenen Vorstellungen.

Wir haben zur Grundlage unserer Analyse ein Koalitionsmodell gewählt, wohl wissend, daß dies heute vor allem hinsichtlich der Legitimation der verschiedenen Interessen tendenziell *de facto*, nicht *de jure* gegeben ist. Dient heute auch die Kapitalbereitstellung als primäre Legitimation, so dürfte doch auch hier gelten: »Vor allem ist der Erfolg bestimmter Konzeptionen mit der Macht derer verknüpft, die sich ihrer bedienen.«¹³ Eine solche Einschätzung läßt aber auch erwarten, daß die hierarchische, monokratische Organisationsform Veränderungen erfahren wird¹⁴ — was auch durch die verstärkte Innovationsnotwendigkeit, die in Zukunft unvermeidlich sein dürfte, sei es nun im technischen oder organisatorischen Bereich, unterstützt wird.¹⁵ Dies wird zu einer auch im Bewußtsein feststellbaren Veränderung des Entscheidens führen, nämlich als zwischenzeitiges Ergebnis von Verhandlungen.

Die Unternehmung in Stromgrößen

Auf Grund der oben präsentierten Auffassung der Großunternehmung, die infolge unserer Ansicht auch auf in Marktnischen dominierenden Unternehmungen mit Einschränkungen anwendbar ist, ergibt eine statische Analyse des Produktionskontos (Fig. 1): Vorleistungen, Zinsendienst, ausgeschüttete Gewinne sowie Löhne und Gehälter sind fixe beziehungsweise variable Kosten, indirekte Steuern variable Kosten, so daß als verfügbarer Geldstrom der Unternehmung, aus dem zu einem Großteil die Investitionen gespeist werden, die Abschreibungen und die einbehaltenen Gewinne (beziehungsweise Rücklagen usw.) übrigbleiben.

Damit deckt sich unsere Analyse weitgehend mit den Bemühungen in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und Betriebswirtschaftslehre der letzten zwei Dezennien, die Geldstromrechnung operational zu gestalten.

Lehnt man die total rationalen Entscheidungsmodelle, die das neoklassische Denken heute abstützen, ab, so bieten sich Shackles (potential surprise) beziehungsweise Lindbloms (Incrementalismus) Überlegungen als Ansatz an: Das Wissen ist beschränkt, und damit ist in einer Entscheidungssituation — ohne daß es der Entscheidende tatsächlich abschätzen kann — nur bedingt, wenn überhaupt, mit subjektiver Wahrscheinlichkeit zu arbeiten. Es ist immer mit der Möglichkeit der echten Unsicherheit zu rechnen. Der Augenblick der Entscheidung führt das historische Element, die Neuerung, in den Ablauf ein, da die Perzeption des Individuums, der Individuen letztlich unter Unsicherheit gefällt werden. Lindbloms Überlegungen gehen von der Beschränktheit des Wissens hinsichtlich Ziele und Mittel und deren Verknüpfung aus und stellt die Gleichzeitigkeit und

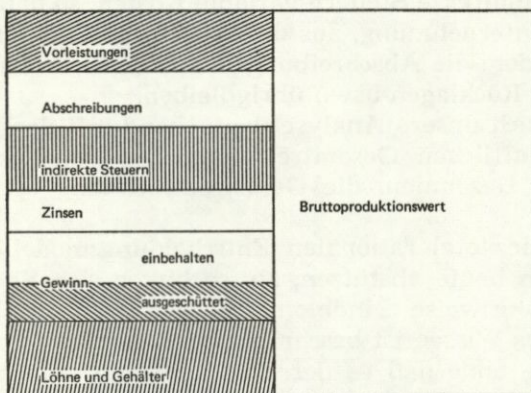
Untrennbarkeit der Entscheidungen für Ziele und Mittel in den Vordergrund. Er löst somit die Separation in diesem Denkmuster auf.

Weitgehend ist Luhmanns Auseinandersetzung mit den komplexen Wertimplikationen konkreten Handelns, das, wie er zeigt, der Ergänzung und Einpassung in die Systemtheorie bedarf. Dabei ist sowohl die Systemrelativität als auch die Subjektivität der Selektion zu berücksichtigen, was wie andere Phänomene zur Auflösung der üblicherweise so geschätzten Wertneutralität führen muß.¹⁶

Produktionskonto

All diesen Ansätzen ist es gemeinsam, daß ein Ausbruch aus einem statischen Denken in ein »Strömungsdenken« gewagt wird. Sie bemühen sich, wie Veblen es bereits ansatzweise tat, das Entwicklungsschema des archaischen Industrialisierungstyps (Englands Baumwollindustrialisierung und teilweise auch der Eisenbahnindustrialisierung) durch ein Schema abzulösen, das auf Ausbildung, Erfahrung durch Tätigkeit und daraus folgende Entwicklung abstellt, kurz auf Interaktionen: »Die neuen Begriffe des täglich anwendbaren Wissens und Glaubens... erzwingen und stabilisieren neue Kanons und Standards, die vom Ansatz her der traditionellen Betrachtung fremd sind. Mit anderen Worten, es handelt sich um einen Fall von Veralterung durch Beseitigung als auch durch angewöhnte Nichtanwendung... der Umfang und die Methode des Wissens und Glaubens, welche dem Menschen in seinen täglichen materiellen Beschäftigungen aufgezwungen werden, werden sich unvermeidlich durch Gewöhnung auf andere Dinge übertragen.«¹⁷

PRODUKTIONSKONTO



Vielleicht am signifikantesten sind diese Veränderungen des Denkens bei Schumpeters Analyse der Entwicklung: Man muß unterscheiden zwischen der Erklärung in der »Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung« und der in »Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie«! Im ersten steht der innovatorische, dynamische Unternehmer im Vordergrund. Die wirt-

schaftliche Entwicklung äußert sich in fünf Fällen, in denen schrittweise »neue Kombinationen« verwirklicht werden.¹⁸

1. Herstellung eines neuen Gutes
2. Einführung einer neuen Produktionsmethode
3. Erschließung neuer Absatzmärkte
4. Eroberung neuer Bezugsquellen
5. Durchführung einer Neuorganisation

Wie erreicht aber eine Unternehmung diesen Fortschritt, diesen Schritt in eine letztlich ungewisse, neu zu schaffende Technologie? Forschung und Entwicklung sind sicher einer der Schlüsselbegriffe, wobei die üblicherweise von Produkt- beziehungsweise Entwicklungsforschung hin bis zu Grundlagenforschung diese weitgehend mit dem Grad der zu erwartenden *Unsicherheit* gepaart ist und damit im allgemeinen auch mit dem *Zeitraum*, in den man seine Erwartungen einpaßt.

Deutet Schumpeter bereits in diesem Werk an, daß die Realisierung neuer Kombinationen immer mehr eine Angelegenheit ein und desselben Wirtschaftskörpers wird, so meinte er im zweiten Werk: »Wir ... müssen anerkennen, daß die Großunternehmungen zum kräftigen Motor dieses Fortschritts und insbesondere der ... Ausdehnung der Gesamtproduktion geworden ist.«¹⁹

Berücksichtigt man, daß üblicherweise Mehrproduktunternehmungen vorherrschen und nicht das »idealtypische« Einproduktunternehmen, so wird verständlich, daß die Ergebnisse der Forschung und Entwicklung von vornherein — mit Ausnahme der Grundlagenforschung — in einem gewissen Rahmen präzisiert, erwartet und angestrebt werden.

Im Anschluß an die Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen laufen die Schulungs- und Weiterbildungskosten an, die die Umsetzung der ersteren erst erlauben.

Als weitere und dritte Kostenart, die der Ermöglichung der Zukunft (Reduzierung der Unsicherheit über einen Zeitraum) dienen, sind in einem wohl ziemlich arbiträren Umfang die Ausgaben für Werbung, für Öffentlichkeitsarbeit anzusehen. Abgesehen von ihrer Bedeutung für die Neueinführung von Produkten oder gar von veränderten Produkten liegt ihre Funktion auch darin, durch eine Neuformierung der Bedürfnisstruktur der — vor allem — Endverbraucher stabilisierend und überbrückend zu wirken und so die Nachfrage nach Produkten aufrechtzuerhalten, wenn sie kurz- bis mittelfristig eigentlich nicht den üblicherweise gestellten Anforderungen entsprechen beziehungsweise der technologische Durchbruch nicht voll umgesetzt wurde.

Simpel formuliert: Die üblichen Werte der Geldstromrechnung zeigen den aus den Unternehmen für Investitionen theoretisch erarbeiteten Fonds. Damit ist noch nichts darüber gesagt, für welche Art von Investitionen dieser Geldstrom verwendet werden soll. Das heißt, Investitionen über die Qualität von Ersatzinvestitionen beziehungsweise den durch andere Unternehmungen realisierten Fortschritt, der üblicherweise im Kapitalgut enthalten ist, hinaus bedürfen anderer Erschließungskosten, die je nach dem Ausmaß der Unsicherheit, die für die Realisierung zu umgehen war, bestimmt werden. Das Denken in Stromgrößen fordert daher die Berücksich-

tigung jener Kosten, die erst — soweit möglich — *rationale Investitionsentscheidungen* und deren Durchziehen ermöglichen.

Wie kann die Unternehmung beziehungsweise die darin wirkenden Gruppen diese zukunftsichernden Ausgaben finanzieren, und wie kann sie, *trotz des* von allen Gruppen geteilten Interesses am Weiterleben der Unternehmung, diesen Finanzstrom der Verteilung auf die entscheidenden Gruppierungen entziehen?

Erinnern wir uns der von uns stipulierten anderen Kostenstruktur einer Unternehmung. Daraus folgt, daß die Gewinne der Firma als steigende Funktion der Kapazitätsauslastung anzusehen sind, da einerseits die Unternehmung bei Nachfragesteigerung nicht unter dem Druck der Kostenseite steht, die Preise zu erhöhen, und andererseits die Preiselastizität der Nachfrage sowohl der in Massenfertigung erzeugten gesellschaftlich notwendigen Güter als auch einer anderen, neuen Technologie zuzurechnender Güter gering ist.

Im ersten Fall folgt dies einfach aus der Notwendigkeit des Verhaltens wie auch auf Grund einer durch Verhalten entstandenen sozialen und technischen Infrastruktur. Der zweite Fall erklärt sich daraus, daß Preisrelationen eine »rationale« Entscheidung für gegebene, bekannte Bedürfnisse zulassen (Erfahrungswelt wird rational geordnet), nicht für Bedürfnisse, die bisher nicht realisierbar waren. Daß Werbungsaufwände eben dieser Unternehmung teilweise »rationales« Entscheiden reduzieren beziehungsweise für einige Zeit lahmlegen, sei als einfache Feststellung gebracht.

Die steile Nachfragekurve erlaubt es den Unternehmungen, die Preise etwas freier zu gestalten, so daß die Abschreibungen, die Forschungs- und Entwicklungs-, Schulungs- und Weiterbildungs-, die Werbungs- und Public-Relations-Kosten sowie in einem nicht unerheblichen Ausmaß die Rücklagenbildung dotiert werden können.

Dieser Unternehmungsaufschlag (mark-up) auf die Produktionskosten kann infolge der steilen Nachfragekurve in nach der Situation bestimmtem Ausmaß über vorzeitige Abschreibungen, Rücklagenbildung, Nicht-Aktivierung (soweit zulässig) usw. teilweise zur unmittelbar expansiven Investitionsfinanzierung herangezogen werden. Damit erreicht das moderne Großunternehmen annäherungsweise jene Identität von Sparer und Investor, wie sie es seit der Eisenbahnindustrialisierung Englands in der Praxis progressiv nicht mehr gab und seit Keynes auch in der Theorie nicht mehr vorkommt. Freilich bedeutet diese Identität klassischer Überlegungen mit post-keynesianischem Denken, wie so häufig in den Sozialwissenschaften, nicht das nämliche: Einzelunternehmer versus der anders gearteten Struktur moderner Großorganisationen; andere Verursachungskette; Investition auf Grund von allgemein Gewußtem versus Investition auf Grund über lange Zeit vorangetriebener Forschung. Beschränkt ist die Preisgestaltungsmöglichkeit durch Angst vor Eintritt von Konkurrenten auf dem Markt, Intervention der öffentlichen Hand sowie Substitutionsgütern.

Die Entziehung dieses Geldstromes den »verteilungsorientierten« Gruppen ist dadurch gekennzeichnet und teilweise ermöglicht, daß (was die Pfeile in unserem Produktionskonto anzeigen) diese Aufwendungen zu

einem nicht unwesentlichen Teil kontraktbestimmtes Einkommen sind, so wie ergänzend dazu Vorleistungen beziehungsweise Abschreibungen. Nicht zuletzt bewirken dies auch die Interessen an der Weiterexistenz der Unternehmung, wodurch die grundsätzliche Unsicherheit abgebaut wird und relative Sicherheit geschaffen wird.

ANMERKUNGEN

- 1 K. Huebner, *Was zeigt Keplers »Astronomia Nova« der modernen Wissenschaftstheorie*, in: »Philosophia naturalis«, 1969/2, S. 276 f.
- 2 So übersieht man es auch gerne — nicht einmal als Kavaliersdelikt erachtet —, daß durch Hinzufügen von Variablen zu den vorhandenen Gleichungen jedes Gleichungssystem in ein »allgemeineres« überführt werden kann — rein formal gesehen. Daß dabei das Problem der Überidentifikation negiert werden muß, daß, wie Kuhn (*Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen*) erwähnt, bei einer Verallgemeinerung die Variablen einen anderen Inhalt bekommen können und im Regelfall auch erhalten, daß gerade in der neoklassischen Ökonomie sich die Notwendigkeit der Quantifizierung von letztlich nicht definierbaren Variablen (M. Hollis, E. Nell, *Rational Economic Man, A Philosophical Critique of Neo-Classical Economics*, Cambridge, S. 843 ff.) ergibt, daß Gleichzeitigkeit und Bedingtheit an die Stelle von Zeitablauf und Verursachung tritt, sei nur erwähnt.
- 3 J. L. Borges, *Die analytische Sprache John Wilkins'*, in: ders. *Das Eine und die Vielen. Essays zur Literatur*, München 1966, S. 212, zitiert nach M. Foucault, *Die Ordnung der Dinge*, Frankfurt 1974, S. 17): »... in der es heißt, daß »die Tiere sich wie folgt gruppieren: a) Tiere, die dem Kaiser gehören, b) einbalsamierte Tiere, c) gezähmte, d) Milchschweine, e) Sirenen, f) Fabeltiere, g) herrenlose Hunde, h) in diese Gruppierung gehörige, i) die sich wie Tolle gebärden, k) die mit einem ganz feinen Pinsel aus Kamelhaar gezeichnet sind, l) und so weiter, m) die den Wasserkrug zerbrochen haben, n) die von weitem wie Fliegen aussehen!«
- 4 M. Foucault, a. a. O. S. 269 f. M. Foucault zeigt, daß ein gleichartiger Bruch in der Naturgeschichte und in der Sprachwissenschaft auftritt, nach dem der Gegenstand der Wissenschaft offenkundig ein anderer wurde.
- 5 E. J. Hobsbawm, *Industrie und Empire I*, in: *Britische Wirtschaftsgeschichte seit 1750*, Frankfurt 1969, S. 59 f.
- 6 Ebenda, S. 29 f.
- 7 Ebenda, S. 112 f.
- 8 Es sei darauf verwiesen, daß die Schwierigkeiten, die durch die Annahmen der vollkommenen Konkurrenz implizit gegeben waren (unendlich elastische Gesamtnachfragefunktion und steigende Grenzkostenkurve) durch P. Sraffa (*The Laws of Returns under Competitive Conditions*, in: »Economic Journal«, Dezember 1926) gesehen wurde und durch ihn beziehungsweise R. F. Harrod und J. Robinson zur Entwicklung der »monopolistischen« Konkurrenz führte.

Eine andere Erklärung des in der Wirtschaftskrise bemerkbaren Phänomens, das der vollkommenen Konkurrenz widersprach, nämlich Unterausnutzung der Kapazitäten und dennoch positive Bruttogewinnspannen, wurde von J. M. Keynes mit dem Konzept der »Gebrauchskosten« gegeben. J. M. Keynes, *Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes*, Berlin 1962, S. 57 ff.

- 9 A. S. Eichner und J. A. Kregel, *An Essay on Post-Keynesian Theory: A New Paradigm in Economics*, in: »Journal of Economic Literature«, 1976, S. 1293—1314.
- 10 Vgl. M. Kaleckis Ansicht, die etwa so zusammengefaßt werden kann: Arbeitnehmer geben aus, was sie verdienen, Arbeitgeber verdienen das, was sie ausgeben (Konsum oder Investition).
- 11 A. S. Eichner und J. A. Kregel, a. a. O. S. 1309.
- 12 K. O. Hondrich, *Theorie der Herrschaft*, Frank Just 1973.
- 13 P. L. Berger und T. Luckmann, *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit*, Frankfurt 1977, S. 116.
- 14 Vgl. N. Elias, *Über den Prozeß der Zivilisation, Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*, 2. Bd., wo die Entwicklung des französischen Staates als eine Art Monopolbildung erfaßt wird. Ein der Ausbildung des absoluten Staates, anschließend konstitutionelle Monarchie sowie Demokratisierungen (Wahlverfahren) äquivalentes Muster bietet sich bei der »Individualisierung einer gesellschaftlichen Tätigkeit« im Rahmen der Ökonomie an: Gründerzeit, anschließend Managementuntersuchungen mit Eröffnung der Möglichkeit von Mitbestimmung.
- 15 V. A. Thompson, *Bureaucracy and Innovation*, Alabama 1976.
- 16 N. Luhmann, *Zweckbegriff und Systemrationalität*, Frankfurt 1973, insbesondere S. 182 ff.
- 17 Th. Veblen, *The Vested Interests and the Common Man*, New York 1946, S. 37.
- 18 J. A. Schumpeter, *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, München 1935, S. 100 f.
- 19 J. A. Schumpeter, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, Bern 1950, S. 174 f.

Privatisierung öffentlicher Versorgungs- unternehmen?

Erich Haas

Die Diskussion um die Privatisierung öffentlicher Unternehmen gewinnt in Österreich zunehmend an Bedeutung. Dies drückt sich vor allem in Zahl und Gewicht der dazu geschriebenen Artikel aus: Die ersten, vereinzelt publizistischen Vorstöße erschienen noch fast unter Ausschluß der Öffentlichkeit,¹ während sich mittlerweile einer der Bünde der ÖVP² und eine große Tageszeitung³ in nicht unbedeutendem Ausmaß des Themas angenommen haben. Ziel dieser Diskussion ist die Übertragung öffentlicher Unternehmen oder zumindest der Durchführung öffentlicher Aufgaben an Private. Als Begründung dieser Forderung gilt das Argument, privat erbrachte Leistungen seien besser und billiger. Vielfach geht es auch nicht so sehr um die Privatisierung der Unternehmen, sondern um die Forderung, Unternehmen der Gemeinwirtschaft stärker als bisher nach privatwirtschaftlichen Kriterien zu führen.

Zunächst ist die Frage zu beantworten, warum diese Kampagne vor allem in den letzten zwei Jahren geführt wurde. Gerade die österreichischen Beispiele liegen nicht selten 10 bis 20 Jahre zurück, ohne daß es damals um diese Unternehmen eine großangelegte konservative Propaganda gegeben hätte.⁴ Folgende Punkte können als Begründung für die Kampagne angenommen werden:

1. Die weltwirtschaftlichen Krisenerscheinungen erzeugten auch in Österreich Unbehagen, das von den Konservativen mit einer unterschwellig irrationalen Kritik des steigenden Staatsanteils (»Der Staat frißt uns alle auf«, »Der Staat bringt uns um unsere Freiheit«) und mit dem Hinweis auf die Ineffizienz öffentlich geführter Unternehmen verbunden wird. Heraufbeschworen wird die Gefahr des Molochs »öffentliche Bürokratie«. (Private Bürokratie, ohne die riesige Konzerne gar nicht mehr existieren können, wird hingegen nicht erwähnt beziehungsweise nicht als Gefahrenherd verstanden.) Daraus wird dann auf die Überlegenheit der privaten gegenüber

der staatlichen Produktion geschlossen und ganz allgemein als Rezept die Rückkehr zur alten Ordnung empfohlen.

2. Diese Argumentationskette wird zweifellos dadurch erleichtert, daß ihre Verfechter sowohl in Österreich als auch in der BRD seit einigen Jahren keine Regierungsämter mehr innehaben und so vor allem das Wachsen des öffentlichen Sektors dem politischen Gegner in die Schuhe schieben können.

3. Als Ursache nicht zu unterschätzen ist weiters das relativ neue Phänomen der Bürgerinitiativenbewegung in der BRD und in Österreich, die in ihrem Kampf gegen die Zerstörung der Städte häufig auf unbewegliche und obrigkeitlich-orientierte kommunale Verwaltungen gestoßen ist. Das Verhalten dieser Bürokratien hat den Glauben an die menschen- und umweltgerechte Effizienz des Staates sicherlich nicht gestärkt.

4. Eine gewisse Rolle spielt sicher auch die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit der Aufgabenerfüllung durch die Gemeinwirtschaft. Der miserable Zustand der öffentlichen innerstädtischen Verkehrsunternehmen, insbesondere der Straßenbahnen, kann hier als Paradebeispiel angeführt werden. Dabei ist es für die öffentliche Meinung nicht von Belang, ob diese Ineffizienz durch schlechte Verwaltung und Organisation der Verkehrsbetriebe selbst oder durch die Unfähigkeit der kommunalen Bürokratien, die Lösung des Problems innerstädtischer Verkehr in Angriff zu nehmen, verursacht wird.⁵

5. Versorgungsunternehmen haben produktionstechnisch oft eine quasi-natürliche Monopolstellung und verhalten sich auch dieser Marktposition entsprechend. Ein schönes Beispiel dafür ist die E-Wirtschaft. Hier können die Kosten relativ leicht auf die Preise überwältzt werden, weshalb ein Kostenbewußtsein in den Unternehmen oft völlig fehlt. Den Konsumenten wird ein höherer Preis abverlangt, und obendrein wird ein möglicher (oder höherer) Gewinn vertan. Dazu kommt, weil offenkundige monetäre Mißerfolge (zum Beispiel längere Defizite) in solchen Unternehmen kaum eintreten können, ein ineffizienter und immobiler Führungsbereich.

6. Bei Unternehmen, die infolge gemeinwirtschaftlicher Auflagen in jedem Fall, also auch bei sehr guter Betriebsführung, einen Abgang erwarten, führt diese Tatsache oft dazu, daß Unternehmensleitungen die Minimierung des ohnehin unvermeidlichen Defizits erst gar nicht versuchen. Unter dem Deckmantel der Gemeinwirtschaft wird so unter Mißachtung aller kaufmännischen Prinzipien das begründete, aber vielleicht kleine zu einem riesigen Defizit.

Insgesamt muß also gesagt werden: In einigen Fällen ist die konservative Kritik an öffentlichen Unternehmen nicht unberechtigt und wird dadurch verursacht, daß die Versorgungswirtschaft weder ihre Funktion zufriedenstellend erfüllt noch wirtschaftlich geführt wird.

7. Schließlich dürfte es den Befürwortern von Privatisierungen auch um die Wiedergewinnung von Legitimation für die private Unternehmerwirtschaft gehen und um den Abbau des ideologischen Einflusses, der von einem großen öffentlichen Sektor — nicht zuletzt auf Grund seines wirtschaftspolitischen Verhaltens! — ausgeht. Wenn die wirtschaftliche Organisation nicht zusammenbricht, weil es einen großen verstaatlichten Sektor

gibt, dann sinkt der Glaube an die Notwendigkeit und Effizienz der Privatwirtschaft, und dann könnte eines Tages noch »Schlimmeres« passieren: die Organisation der Wirtschaft nach menschenwürdigeren, demokratischeren Prinzipien, als sie der Kapitalismus bietet.

Der Kapitalismus wird zunehmend »entindividualisiert«: auf der einen Seite stehen immer weniger charismatische Unternehmertypen an der Spitze von — blühenden — Unternehmen, sondern unsichtbare, bürokratische Konzernleitungen ohne besonders spektakuläre Auftritte. Auf der anderen Seite werden auf Grund der steigenden Komplexität der gesellschaftlichen Beziehungen, aber auch wegen der Unfähigkeit des privaten Sektors, mit den von ihm verursachten Krisen fertig zu werden, immer größere Teile der Produktion und Organisation vom Staat übernommen, um das Funktionieren der Wirtschaft zu gewährleisten. Erfolg (und Mißerfolg) der Wirtschaftspolitik wird Politikern zugeschrieben. »Personifizierte« Unternehmer findet man außer im Gewerbe nur noch in Klein- und Mittelbetrieben.

Diese Tendenz, als Personen überflüssig zu werden, zwingt die Funktionäre der Unternehmerverbände, sich dagegen zur Wehr zu setzen. In ihrem Bewußtsein sind sie gespalten: einerseits brauchen sie den Staat, um zu überleben, andererseits wissen sie, daß der Staat sie langfristig ersetzt, jedenfalls als Träger der gegenwärtigen Wirtschaftsorganisation und in den wichtigsten Bereichen und Positionen.

Die Bedeutung dieses Punktes läßt sich in den Reden der ÖVP-Politiker, die in der schon zitierten Wirtschaftsbund-Broschüre abgedruckt sind, feststellen. So spricht Wirtschaftsbund-Generalsekretär Schüssel in seinem Referat von der Notwendigkeit des »Schutzes des Bürgers gegen die Übervorteilung durch die öffentliche Hand«, von der Abwehr des »Versuchs der öffentlichen Hand, sich durch Quantitäts- und Qualitätsverschlechterung ihrer Leistungen einen größeren Finanzierungsspielraum zu sichern«. Darüber hinaus meint er sogar, daß der durch Reprivatisierung erreichte finanzielle Handlungsspielraum der öffentlichen Hand wieder für eine sinnvolle Umverteilung (damit meint er erstaunlicherweise eine, die von oben nach unten funktioniert) verwendet werden könnte.⁶

Gerade in diesem Zusammenhang ist die Rede des Geschäftsführers der Kommunalpolitischen Vereinigung der ÖVP, Hawlik, sehr bemerkenswert. Eingangs stellt er klar, was er im Auge hat: das »Abendland«. Dort hat allenthalben »eine politisch geschürte Anspruchsinflation« stattgefunden, was zur Finanzarmut der Gemeinden geführt habe. Den wohlmeinenden Ratschlägen der ÖVP, die gemeindeeigenen Betriebe doch zu reprivatisieren, habe die SPÖ nur »altbackenen Marxismus« entgegensetzen können, und die »Volksstimme sekundierte« dem Bundeskanzler, wie überhaupt die »Gegenstimmen... von gewerkschaftlicher Seite so ziemlich im Einklang mit den Stellungnahmen der Kommunisten (waren)«.⁷

Zur Situation der Gemeinwirtschaft

Im folgenden soll nach einem kurzen, stichwortartigen Überblick über die Ursachen der Verstaatlichung von Unternehmen auf ihre finanzielle

Situation und auf die Vergleichbarkeit privat- und gemeinwirtschaftlicher Bilanzen eingegangen werden.

Für die Entscheidung, bestimmte Produktionen gemeinwirtschaftlich zu organisieren, waren und sind verschiedene Gründe maßgebend. Die in der Theorie am ausführlichsten dargestellten sind externe Kosten und natürliche Monopole, weiters verschiedene Erklärungsansätze betreffend die große versorgungs-, verteilungs-, konjunktur- und machtpolitische Bedeutung verschiedener Produktionen von Gütern und Dienstleistungen.

Bei Produktionen mit externen Effekten spiegeln die Marktpreise nicht die sozialen Kosten und Nutzen des produzierten Gutes wider. Die hergestellte Menge ist nicht optimal. Eine Verbesserung der Versorgung kann, wenn positive Externalitäten vorliegen, durch Abgabe des Gutes unter dem Marktpreis (im Grenzfall: zum Nullpreis) herbeigeführt werden, bei Finanzierung der Produktion über Steuern. (Von der verteilungspolitischen Seite dieser Finanzierung sei im folgenden abgesehen.) Beispiele für externe Effekte sind etwa der innerstädtische öffentliche Personenverkehr und der Bildungsbereich.⁸

Den zweiten wichtigen Fall stellen die »natürlichen Monopole« dar. Es sind dies jene Unternehmen, die als Monopol ihre größte Leistungskraft erreichen. Dies ist etwa in den Bereichen öffentlicher Verkehr, Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwerke usw. der Fall. Für sie gilt: je größer der Output, desto niedriger die Produktionskosten je Einheit. Die Grenzkosten liegen unter den Durchschnittskosten. Wird für die Preissetzung die Grenzkostenregel verwendet, so entstehen dadurch betriebliche Verluste. Andererseits wird bei voller Kostendeckung die optimale Ausbringung nicht erreicht. Gerade bei den genannten Beispielen hat zweifellos auch die größere Versorgungssicherheit bei öffentlichem Eigentum für die Verstaatlichung eine große Rolle gespielt, während der Grenzkosten-Preis-Regel in der Theorie sicher eine zu große Bedeutung beigemessen wird.

Diese kurze Darstellung der Notwendigkeit gemeinwirtschaftlicher Produktion in bestimmten Sektoren — Berücksichtigung von Externalitäten, Kontrolle von Monopolen, Verbesserung der Versorgung bei natürlichen Monopolen, Erhöhung der Versorgungssicherheit — zeigt zugleich strukturelle Ursachen der Defizite dieser Unternehmen auf, auch wenn durch andere Formen der Preisfestsetzung als die in der Theorie vorgeschlagenen (höhere beziehungsweise gespaltene Tarife usw.) diese Defizite zum Teil vermindert werden können.

Gewinn ist zwar nicht unbedingt ein Zeichen großer Effizienz. Da aber dauernd von Verlusten geredet wird, soll ein Blick auf die Bilanzen zeigen, wie die öffentlichen Unternehmen in ihrer Gesamtheit dastehen. Defizitär sind nur wenige Bereiche, wie etwa die öffentlichen Verkehrsunternehmen, während die Versorgungsunternehmen fast durchwegs Gewinne verbuchen. Tabelle 1 kann diesen Sachverhalt näher illustrieren.

Die Tabelle zeigt, daß nur Teile der öffentlichen Versorgungsunternehmen Verluste haben. Die Defizite stapeln sich bei den Verkehrsunternehmen.

Gewinne beziehungsweise Verluste öffentlicher Versorgungsunternehmen
(ausgewählte Beispiele, in Millionen Schilling)

	1974	1975	1976
1. Elektrizitätsversorgung (acht Landesgesellschaften) ¹	+ 1.131	+ 1.036	+ 1.983
2. Post- und Telegraphenverwaltung Gesamtgebarung (laufende plus Vermögensgebarung) ² davon (jeweils laufende Gebarung):		— 3.717	— 2.510
Postdienst		— 2.997	— 1.700
Postautodienst		— 218	— 292
Fernmeldedienst		+ 4.571	+ 4.750
3. Österreichische Bundesbahnen ³	— 1.800	— 3.600	— 3.800
4. Stadtbetriebe Linz ⁴	+ 30,7	+ 1,5	+ 25,0
5. ESG (Linzer Elektrizitäts-, Fernwärme- und Verkehrsbetriebe AG) ⁵	+ 24,0	+ 50,5	+ 102,9
6. Stadtwerke Graz ⁶	— 38,0	— 55,7	
7. Wiener Stadtwerke			
E-Werke ⁷	+ 531,4	+ 301,3	+ 526,2
Gaswerke ⁸	— 101,8	— 32,0	+ 88,2
Verkehrsbetriebe	— 886,2	— 623,0	— 778,0
8. E-Werk Wels AG	+ 30,8	+ 29,8	+ 42,3

1 Newag, Bewag, Kelag, Oka, Safe, Steweag, Tiwag, Vkw. »Jahresüberschuß« = Gewinn + vorzeitige AfA + Veränderung der Rücklagen.

2 Geschäftsberichte 1974—1976.

3 Gewinn- und Verlustrechnung der Geschäftsberichte 1974—1976.

4 Wasser- und Gasversorgung, Stadtentwässerung, Hafen, Bäder, Bestattung, Installation, Zentralwerkstätten und Fuhrpark.

5 Elektrizitäts- und Wärmeversorgungsbetrieb, Straßenbahn- und Bergbahnbetrieb, Kraftverkehrs- und Obusbetrieb.

6 Nach Peter Schachner-Blazizek, a. a. O.

7 Gewinn vor Bildung der Investitionsrücklage und vor Inanspruchnahme des Investitionsfreibetrags.

8 1976 wie Fußnote 7, 1974 und 1975 nach Investitionsrücklage und -freibetrag.

Kostenvergleiche zwischen dem Individual- und dem Massenverkehr fallen oft unrichtig aus, weil nicht alle Faktoren berücksichtigt werden. Die positiven Externalitäten des öffentlichen Verkehrs finden in den herkömmlichen Bilanzen keinen Eingang. Umgekehrt berücksichtigt der Kraft-

fahrer in seiner Rechnung nur die bei ihm anfallenden Kosten des Autoverkehrs, nicht aber diejenigen, die er anderen Autofahrern und der Öffentlichkeit auferlegt (Abgase, Unfälle, Verkehrsüberwachung). Gerade in letzter Zeit gab es mehrere Versuche, für öffentliche Versorgungs- und Verkehrsunternehmen Sozialbilanzen zu erstellen. Ein auf die Grazer Stadtwerke bezogener Versuch kommt auf diese Weise zu positiven Jahresergebnissen.⁹

Die Bedeutung verschiedener Rechenmethoden kann auch am Beispiel der Müllabfuhr illustriert werden, die besonders stark im Zentrum konservativer Propaganda steht. Eine für den Vergleich mit privaten Angeboten geeignete Kostenrechnung der kommunalen Müllabfuhr müßte selbstverständlich alle Neben- und sonstigen Dienste der öffentlichen Fuhrunternehmer berücksichtigen (Fahrzeuge der Müllabfuhr besorgen in vielen Städten zusätzlich Straßen- und Schneeräumung, den Abtransport von Spezialmüll oder ähnliche Aufgaben, ohne daß besondere zusätzliche Kosten auflaufen), die Abfuhrhäufigkeit sowie die Finanzierungsträgerschaft der Investitionen. Selbst dann liefern interregionale Vergleiche kaum brauchbare Aussagen. Unterschiedliche Kosten ergeben sich weniger aus einer geringeren Effizienz der jeweils teureren Müllabfuhr, sondern lassen sich häufig auf die Dichte des Sammelgebietes, auf geographische und klimatische Verhältnisse zurückführen. Es hat sich auch gezeigt, daß es große Unterschiede ausmacht, ob ein privates Angebot sich auf einen ent-sorgungstechnisch günstigen Stadtteil oder auf eine ganze Stadt bezieht. Das erstere Vorgehen kann zu entscheidenden Fehlbeurteilungen führen.

Volkswirtschaftliche Kosten der Privatisierung

Selbst wenn als erwiesen angenommen werden könnte, daß Unternehmen nach ihrer Privatisierung nach betriebswirtschaftlicher Definition Gewinne machen können, sind hier noch andere Erwägungen ins Kalkül zu ziehen.

1. Durch den Abverkauf öffentlicher Betriebe sinkt die Möglichkeit des Staates, wirtschaftspolitische Zielsetzungen zu verfolgen. Öffentliche Betriebe sind zumindest potentiell ein wichtiges Mittel zur Konjunktur-, Struktur-, Raumordnungs- und Wettbewerbspolitik. Beispiele dafür wären die Verstärkung der Investitionen in der Rezession (zum Beispiel vermehrter Ankauf von Straßenbahngarnituren, Lokomotiven, rascherer Ausbau des Telefonnetzes, vorgezogene Adaptierung von Bahnhöfen, Haltestellen usw.), die verkehrsmäßige Aufschließung industriell schwach entwickelter Regionen, die volkswirtschaftlich sinnvolle Umlenkung des Verkehrs von der Straße auf die Schiene. Statt die Betriebe zu verkaufen, wäre es an der Zeit, diese Funktionen auszubauen und ins Bewußtsein der Öffentlichkeit zu tragen.

2. Häufig wird von konservativer Seite das Argument verwendet, man könne Privaten ohne weiteres Versorgungsunternehmen überlassen, denn über Verträge sei es der öffentlichen Hand möglich, die Einhaltung gemeinwirtschaftlicher Ziele durch die Privaten durchzusetzen und zu über-

wachen. Der Aufbau einer Monopolstellung des Privaten könne dadurch verhindert werden, daß die Verträge zwischen Privatem und öffentlicher Hand nur über einen mittelfristigen Zeitraum von fünf, sechs Jahren abgeschlossen werden.

Diese Argumente unterschätzen die Probleme der Einhaltung solcher Kontrakte. Da der private Unternehmer zumindest mittelfristig über die Versorgungseinrichtungen und ihren Einsatz verfügt, ist seine Position gegenüber der öffentlichen Hand schon aus diesem Grund sehr stark. Wie wehrt sich der Staat (die Gemeinde) gegen Entlassungen, Preiserhöhungen, Qualitätsverschlechterungen? Der Private kann ständig mit der Drohung operieren, in Konkurs zu gehen oder auf eine andere für die öffentliche Hand unangenehme Art zu operieren. Der Vorschlag, zur Abwehr einer solchen Machtkonzentration in privater Hand Verträge über die Durchführung von Versorgungsleistungen nur für mittelfristige Zeiträume abzuschließen, ist deshalb nicht zielführend, weil kurze Verträge die Bereitschaft der Unternehmer zu Investitionen und Instandhaltung vermutlich stark reduzieren.

Das klassische Beispiel dafür, wohin eine Privatisierung führen kann, stammt aus Los Angeles. »1936 hatte General Motors gemeinsam mit Standard Oil of California und der Reifenfirma Firestone die National City Line gegründet, die nach und nach die Straßenbahngesellschaft Pacific Electric aufkaufte. Später legte NCL die Strecken still und setzte Busse ein. Das Omnibusnetz (ist) aber immer mehr eingeschränkt worden, so daß Los Angeles inzwischen kaum noch Buslinien hat. Heute sind die Bewohner der riesigen Stadt fast ausschließlich auf Privatwagen angewiesen. In Los Angeles fahren vier Millionen Personenautos — knapp die Hälfte stammt von GM.«¹⁰

3. Ist der Staat einmal dem Privaten und seiner Unternehmenspolitik ausgeliefert, so wird er oft die negativen Folgen — etwa starke Preiserhöhungen — nur durch Subventionen verhindern können. Viele Beispiele der letzten Jahre weisen auf diese Gefahr hin. Letztlich käme es dadurch zu einer bloß formalen Verlagerung von Ausgaben: statt für Defizite für Subventionen.

4. Bei privater Durchführung öffentlicher Aufgaben besteht laufend die Gefahr, daß der Private aus verschiedensten Gründen seiner Verpflichtung nicht mehr nachkommt (zum Beispiel im Konkursfall). Der Staat beziehungsweise die Gemeinde müßte dann plötzlich mit riesigem finanziellem Aufwand eine Ersatzleistung organisieren. Für diesen Fall müßten Eventualbudgets gehalten werden, die dann zur Erfüllung anderer Aufgaben nicht zur Verfügung stehen.

5. Finanzielle Entlastungen öffentlicher Unternehmen sind bei ihrer Reprivatisierung oft nur durch die Beseitigung gemeinwirtschaftlicher Bindungen zu erreichen. Die Abschaffung etwa der Versorgungs- und Bereitstellungspflicht und eine andere Preis- und Tarifpolitik (zum Beispiel Finanzierung über Preise statt über Steuern) führt zu starken Verteilungsänderungen. Will oder kann man diese nicht hinnehmen, so erfordern die notwendigen begleitenden Maßnahmen große Summen, die den Nettoeffekt der Reprivatisierung durchaus zunichte machen können.¹¹

Die Ergebnisse der Privatisierung

Vor diesem Hintergrund sollen nun die Ergebnisse von einigen Privatisierungen untersucht werden. Die entsprechenden Studien stammen durchwegs aus der BRD, weil dort bereits genügend Zeit verstrichen ist, um Entstaatlichungen untersuchen zu können. Drei Fallbeispiele werden dazu herangezogen: die Müllabfuhr im Landkreis Göttingen, die Gebäudereinigung in Hildesheim und der Schlachthof in Köln.

1. Die Privatisierung der Müllabfuhr im Landkreis Göttingen¹² ging zu Lasten der Beschäftigten und der Konsumenten. Zwar blieben die Stundenlöhne annähernd gleich wie vorher, doch zahlte der Privatunternehmer nicht mehr die bisherigen Lohnzulagen. Ergebnis: eine Einkommensreduktion von etwa 35.000 Schilling pro Jahr und Beschäftigten. Dazu kam eine Erhöhung der Arbeitsnormen (Akkordsätze) um 40 bis 50 Prozent, woraus sich eine Verlängerung der Arbeitszeit auf elf Stunden ergab. Die Fahrzeuge, deren Fahrer oft bis zu 14 Stunden im Dienst waren, waren bis zu 40 Prozent überladen, was eine eklatante Mißachtung der Sicherheitsvorkehrungen darstellt. Es ist beinahe selbstverständlich, daß die Zahl der Arbeitsunfälle deutlich anstieg, ebenso die Fluktuationsrate der Beschäftigten. Logische Folge dieser »neuen effizienten Arbeitsorganisation«: die Klagen über unvollständige und unsaubere Entleerung der Gefäße häufen sich, die Qualität der Müllabfuhr hat sich verschlechtert.

Zum Teil wurde die Verbesserung der Ertragslage durch Rationalisierungsmaßnahmen, also die Umstellung auf größere Gefäße, erreicht. Diese Investition wurde fast zur Gänze vom Landkreis finanziert.¹³

2. Die Gebäudereinigung in der Stadt Hildesheim¹⁴ ist, seit sie von einem privaten Unternehmer durchgeführt wird, aus den roten Zahlen. Auch hier ist des Rätsels Lösung recht einfach: Hier wurde als erste Maßnahme die Stundenlöhne gleich direkt gesenkt, die Urlaubsansprüche der Bedienerinnen wurden »zurückgeschraubt«, ein Krankengeldzuschuß wird nur noch bei Betriebsunfällen gezahlt, und zwar nicht mehr 26 Wochen wie im öffentlichen Dienst, sondern nur noch 15 Wochen. Die größte Ersparnis, die der Privatunternehmer einführte, überschreitet wohl auch für Befürworter von Reprivatisierungen die Grenzen sozialer Sicherheit nach rückwärts: Die tägliche Arbeitszeit der Putzfrauen wurde so weit gesenkt, daß Gesamtarbeitszeit und Einkommen unter den Pflichtgrenzen der Sozialversicherung liegen. Durch die geringe Stundenzahl ersparte sich der Arbeitgeber die Verpflichtung zur Zahlung der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung, was immerhin 15,5 Prozent der Bruttolöhne ausmacht.

Die Situation in Hildesheim dürfte durchaus repräsentativ für die privaten deutschen Reinigungsfirmen sein. Erst vor kurzem ergab eine vom größten deutschen privaten Gebäudereiniger gemachte Analyse, daß 80 bis 90 Prozent der über 220.000 Beschäftigten in dieser Branche nicht sozialversichert sind. Die Ursache ist die sogenannte Versicherungsfreigrenze. »Wer — obwohl ständig beschäftigt — nicht mehr als 390 Mark monatlich verdient und dabei nicht über 20 Stunden die Woche arbeitet, der braucht in der Bundesrepublik keine Sozialabgaben zu zahlen. Nicht nur der Arbeitnehmer ist dann von der Renten-, Kranken- und Arbeitslosenver-

sicherung freigestellt, auch der Arbeitgeber ist damit ... aus dem Schneider: üblicherweise muß er nämlich die Hälfte der gesamten Sozialbeiträge aufbringen, die derzeit ein rundes Drittel vom Bruttolohn ausmachen.«¹⁵

3. Paradebeispiel der Privatisierungskampagne ist der Schlachthof in Köln,¹⁶ der nach seiner Privatisierung mit Gewinn arbeitet. Ganz generell ist aber zu den Schlachthöfen folgendes zu sagen: Sie wurden gegen Ende des 19. Jahrhunderts kommunalisiert, weil nur so die hygienischen und versorgungspolitischen Anforderungen erfüllt werden konnten. Vorher hatte es häufig Perioden der Unterversorgung, Erkrankungen durch verdorbenes Fleisch usw. gegeben. Seither hat sich die Situation geändert: Durch technologische Verbesserungen (neue Transport- und Kühlsysteme) wurden die kommunalen Schlachthöfe weniger wichtig und kostengünstiger im Vergleich zu den — übrigens mit öffentlichen Mitteln geförderten — vorwiegend genossenschaftlichen Versandschlächtereien. Auf die Besonderheiten der österreichischen defizitären Schlachthöfe wird unten noch eingegangen. Der Kölner Schlachthof wurde dadurch profitabel, daß er fast hundert Beschäftigte auf die Straße setzte und überdies noch fette direkte und indirekte Subventionen der Stadt Köln erhält: seit 1973 insgesamt 15 Millionen Schilling.

Die hohe Zahl der Entlassenen deutet darauf hin, daß die Effizienz im kommunalen Schlachthof wohl nicht allzu hoch war. Trotzdem ist das Vorgehen der neuen Eigentümer, hundert Beschäftigte auf einen Schlag zu kündigen, problematisch. Bei Effizienzverbesserungen öffentlicher Unternehmen werden öfter Beschäftigungsüberhänge auftreten. Einer sozialen Vorgangsweise würde es dabei aber entsprechen, hier keine Entlassungen vorzunehmen, sondern andere effiziente Beschäftigungsmöglichkeiten für die Betroffenen zu finden.

Es lassen sich also für die BRD folgende Schlußfolgerungen ziehen:

Ehemals kommunale Unternehmen sind in privater Hand dann in der Lage, Gewinne zu erwirtschaften, wenn sie

- die Arbeitsleistung der Beschäftigten stark steigern, oft sogar bis zur Gesundheitsschädigung. Vergleiche zeigen, daß das Durchschnittsalter der öffentlich Beschäftigten deutlich über dem der Privatbediensteten in vergleichbaren Unternehmen liegt;
- die Entgeltsituation der Unselbständigen nachhaltig verschlechtern (in privaten Unternehmen, die öffentliche Leistungen erbringen, liegt das Lohnniveau unter dem Durchschnitt der gewerblichen Wirtschaft) und keine oder viel geringere Sozialleistungen erbringen;
- entweder Subventionen erhalten, die Qualität verschlechtern oder die Preise erhöhen.

Ob das ein angemessener Preis dafür ist, daß ein paar Unternehmen einen Gewinn erzielen, müßte erst einmal den Wählern zur Beantwortung überlassen werden!

Österreichische Reprivatisierungen

Im Gegensatz zur BRD gibt es in Österreich bisher keine spektakulären Rückführungen öffentlicher Unternehmen in private. Denn die meisten Beispiele der Befürworter beziehen sich auf private Müllabfuhr vor

allem in kleinen Gemeinden. Hier handelt es sich insofern um keine Entstaatlichungen, als in diesen Gemeinden der Müll erst in den letzten 10 bis 15 Jahren zum Problem und damit zu einer zu lösenden Aufgabe geworden ist. Für jede einzelne dieser kleinen Gemeinden wäre die Anschaffung eines Müllwagens unrentabel gewesen, zur Schaffung von Gemeindeverbänden kam es infolge mangelnder Kooperationsbereitschaft nicht. In diesen Gemeinden wird nun der Müll von privaten Unternehmern, die oft viele Gemeinden betreuen, abgeführt. Nicht selten handelt es sich um Transportunternehmen, die auf diese Weise eine bessere Auslastung ihrer Fuhrkapazitäten anstreben. Dies entspricht auch den Erfahrungen in der BRD. Zwischen Gemeindegröße und Privatisierungsquote besteht vor allem bei der Müllabfuhr ein umgekehrter Zusammenhang.

Diese Regelung fügt sich in die jahrzehntelange Politik der Gemeinden nahtlos ein. Seit vielen Jahrzehnten haben Gemeinden gemeinwirtschaftliche Aufgaben übernommen, gelegentlich auch wieder abgegeben. Eine neue Entwicklung der letzten Jahre sind Unternehmen, die im Eigentum mehrerer Gemeinden stehen: Es handelt sich dabei vor allem um die Aufgabenbereiche Wasserreinhaltung, Wasserbeschaffung, Müllverwertung, Fremdenverkehr und Kanalisierung.

Die vom Wirtschaftsbund vorgestellten Beispiele stammen denn auch nicht aus den Jahren »sozialistischer Mißwirtschaft seit 1970«, sondern beginnen mit dem Jahr 1960.

Im folgenden sollen die Darstellungen des Wirtschaftsbundes mit der Realität konfrontiert werden.

1. *Autobusunternehmen.*

Die ÖWB-Broschüre stellt fest:

»Das betriebswirtschaftliche Abschneiden bei privaten Autobusunternehmen ist meist nicht nur kostendeckend, sondern auch gewinnbringend. Die gemeindeeigenen Autobusunternehmen weisen dagegen zum Teil recht beachtliche Verluste auf. Außerdem ist bei den gemeindeeigenen Autobuslinien eine Tendenz zu höheren Fahrpreisen festzustellen. Bei gleichen Preisen scheinen die Fahrtstrecken bei den privaten Linien länger zu sein.«¹⁷ Schließlich wird noch behauptet, daß kein privates Busunternehmen öffentliche Unterstützung erhält. Diese Darstellung ist unrichtig. Denn zum einen sind Private im Gegensatz zu öffentlichen Verkehrsbetrieben keiner Pflicht unterworfen, den Betrieb erstens auf Dauer und zweitens auch auf den unrentablen Linien aufrechtzuerhalten. Zum anderen haben sie oft Verträge mit den Gemeinden, ein bestimmtes Liniennetz *gegen Erhalt eines indexgesicherten Kilometergeldes* zu fahren. Unter diesen Umständen läßt sich natürlich recht leicht positiv bilanzieren; allerdings basiert der Gewinn dann nicht mehr auf den unternehmerischen Eckpfeilern Wettbewerb, Risiko und Unternehmerteilgeist.

Gerade in der letzten Zeit zeigte der Zusammenbruch einer privaten Autobusfirma im Burgenland — im übrigen verursacht durch schlechtes Management —, vor welche Probleme die öffentliche Hand in einem solchen Fall gestellt wird. Hätte nicht ein Vertrag mit einem anderen Privaten abgeschlossen werden können, so hätten die betroffenen Gemeinden unter hohen Kosten ein eigenes Busnetz aufbauen müssen. Das Beispiel zeigt,

daß die Durchführung des Transports bei privaten Unternehmen nicht unbedingt gesichert ist.¹⁸

2. Die kommunalen *Müllabfahren* sind im großen und ganzen durchaus kostendeckend oder gewinnbringend. Lokale Verluste hängen häufig von der Topographie oder sonstigen besonderen Umständen ab. Zweifellos gehören hierher auch organisatorische Probleme.

Die Beispiele der ÖWB, soweit sie nicht zu ungenau sind, entsprechen im wesentlichen der oben geschilderten Entwicklung der Müllabfuhr in kleineren Gemeinden. »Vergessen« hat der Wirtschaftsbund aber das Beispiel Saalfelden: Bei einem Kostenvergleich schnitt dort der private Anbieter deutlich schlechter ab. Auch Zell am See wurde nicht erwähnt: Dort ging die in den sechziger Jahren reprivatisierte Müllabfuhr 1971 pleite.¹⁹

Wie wenig sich die österreichischen Beispiele in das Korsett einer Kampagne stecken lassen, zeigt sich an Gmunden und Bad Ischl, zwei benachbarten Gemeinden: Bad Ischl hat eine ausgezeichnet funktionierende kommunale Müllabfuhr und ein an einen Privaten verpachtetes Gaswerk, während Gmunden die Müllabfuhr reprivatisiert hat, das Gaswerk jedoch in Eigenregie betreibt — vielleicht weil schon einmal ein Reprivatisierungsversuch durch den Bankrott des Unternehmers gescheitert ist?

3. Schlachthöfe

Hier gilt grundsätzlich das gleiche wie das zur Situation der kommunalen Schlachthöfe in der BRD Gesagte. Paradebeispiel des Wirtschaftsbundes ist hier der Welser Schlachthof, der 1977 etwa 3 Millionen Schilling Verlust machte und 1978 privatisiert wurde.

Das Defizit kam vor allem deswegen zustande, weil die Schlachttarife in Wels äußerst niedrig waren, während die Fleischpreise für die Konsumenten gleich hoch waren wie anderswo. Das Defizit ist also durch eine stille Subventionierung der Welser Fleischhauer begründet. Diese haben durch ihr Vetorecht eine seit Jahren beantragte Anhebung der Schlachthaustarife verhindern können. (Tarife öffentlicher Schlachthöfe müssen vom Land und vom Ministerium bestätigt werden, jene privater oder genossenschaftlicher aber nicht.)²⁰

Schlußbemerkung

Der Erfolg der Reprivatisierungskampagne wurde sicherlich durch das Verhalten der Gemeinwirtschaft sehr erleichtert. Nicht ganz ohne Grund erwecken viele öffentliche Betriebe den Eindruck, daß sie nach denselben Prinzipien organisiert sind und auch genauso arbeiten wie Privatbetriebe, nur eben nicht so erfolgreich. Hier ist eine Neuorientierung notwendig: Öffentliche Unternehmen sollen und müssen leistungsfähiger werden, aber nicht im privatwirtschaftlichen, sondern im gemeinwirtschaftlichen Sinn.

Öffentliche Versorgungsunternehmen haben sich in der Vergangenheit oft unbeweglich gezeigt. Bestehende Aufgaben und Funktionen wurden über lange Jahre erfüllt, ohne Rücksicht darauf, daß mittlerweile große gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen stattgefunden haben. Eine Anpassung an die neuen Gegebenheiten wurde in den seltensten Fällen verursacht. Zu diesem starren Festhalten an traditioneller Aufgaben-

erfüllung kommen noch die geringe Effizienz und das oft geringe Kostenbewußtsein der öffentlichen Verkehrs- und Versorgungsunternehmen.

Eine Effizienzverbesserung müßte beides berücksichtigen: Es geht sowohl um eine Überprüfung von Unternehmenszielen und um die Berücksichtigung neuer Bedürfnisse bei der Angebotserstellung durch die öffentlichen Unternehmen als auch um den Versuch, kostengünstiger und effizienter die öffentlichen Leistungen bereitzustellen. Dabei ist es von großer Bedeutung, eine Problematisierung der Begriffe »Effizienz« und »Gewinn« zu erreichen. Denn was heißt schon Effizienz, und für welchen sozialen Zweck ist der Gewinn eines Unternehmens der Erfolgsmaßstab? Sicherlich ist bei vielen Unternehmen der betriebswirtschaftliche Gewinn noch immer der verlässlichste Indikator für erfolgreiche Unternehmensführung. Gerade für Unternehmen mit großen Externalitäten gilt dies aber nicht. Hier ist der Gewinn nicht die geeignete Meßgröße für Erfolge. Die Diskussion um die Sozialbilanzen hat das in den letzten Jahren deutlich gezeigt.

Die Versuche, neue Effizienzkriterien für die öffentlichen Versorgungs- und Verkehrsunternehmen zu finden, haben in letzter Zeit einige Ergebnisse gebracht. Eine kritische Würdigung würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen; sie wird daher in der nächsten Nummer von »Wirtschaft und Gesellschaft« versucht.

ANMERKUNGEN

- 1 »Der Unternehmer«, 2/1976, 4/1976, »Die Industrie«, 27/1976.
- 2 Broschüre des Österreichischen Wirtschaftsbundes, *Privatisierung und Reprivatisierung*, August 1977.
- 3 »Kronen-Zeitung«, 21. 1. 1978, 11. 2. 1978, 4. 3. 1978.
- 4 Wohl aber um die verstaatlichten Industriebetriebe, vor allem jene, die heute in der ÖIAG zusammengefaßt sind.
- 5 Vgl. Rainer Juch, *Im Mittelpunkt der Mensch — im Auto?* in: »Die Zukunft«, 7/1977.
- 6 Wolfgang Schüssel, *Zur Entstaatlichungsdiskussion*, in: ÖWB-Broschüre.
- 7 Johannes Hawlik, *Ideologische Position der Entstaatlichung*, ebenda.
- 8 Gerade an diesen beiden öffentlichen Aufgaben zeigt im übrigen Van der Bellen auf, wie wichtig für die Rezeption der Defizite durch die Öffentlichkeit die Organisationsform ist: das Schulwesen ist im allgemeinen Budget eingegliedert — und kein Mensch regt sich über dieses Defizit auf. Bahn und Post hingegen sind Bundesbetriebe, das heißt, sie weisen explizit Abgänge aus, auf die die Öffentlichkeit sehr sensibel reagiert (nicht ganz zu Unrecht, wie aus der Einleitung dieses Artikels hervorgeht, E. H.). Van der Bellen, *Öffentliche Unternehmen zwischen Markt und Staat*, S. 20 f.
- 9 Peter Schacher-Blazizek, *Probleme einer gesellschaftsbezogenen Unternehmensrechnung am Beispiel eines öffentlichen Verkehrsunternehmens*, Wien 1977.
- 10 »Die Zeit«, 13. 3. 1975. Zitiert wird in dem Artikel der Bürgermeister von Los Angeles, Thomas Bradley. Ferner Barry Commoner, *The Poverty of Power*, New York 1976, S. 189 ff.
- 11 Im übrigen wäre es nicht notwendig, diese Kommerzialisierung durch Aufgabe gemeinwirtschaftlicher Ziele in der Form der »Eigentumsprivatisierung« durchzuführen. Eine »Organisations- und Finanzierungsprivatisierung« würde das gleiche Ergebnis bringen. Zur Verwendung der verschiedenen Privatisierungsbegriffe siehe Van der Bellen, *Öffentliche Unternehmen zwischen Markt und Staat*, S. 99.
- 12 Werner Sauerborn, *Fallstudie über die Privatisierung der Müllabfuhr im Landkreis Göttingen*, in: *Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen*, herausgegeben vom Hauptvorstand der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, Stuttgart 1977.
- 13 Ebenda, S. 33.
- 14 Heiner Minssen, *Fallstudie über die Privatisierung der Gebäudereinigung bei der Stadt Hildesheim*, ebenda.
- 15 Heinz Blüthmann, *Lohn für tote Seelen*, in: »Die Zeit«, 27. 1. 1978.
- 16 Hartmut Tofaute, *Die Übertragung öffentlicher Leistungen und Funktionen auf Private*, in: *Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen*, 5, herausgegeben von der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr.
- 17 ÖWB-Broschüre *Privatisierung — Reprivatisierung*, S. 17.
- 18 Rudolf Spitzer, *Kommunale Wirklichkeit spricht dagegen*, in: »Gemeinwirtschaft«, 9/77, S. 17.
- 19 Ebenda, S. 19.
- 20 Ebenda, S. 20.

1. The first part of the report deals with the general situation of the country and the progress of the work during the year. It is divided into two main sections: the first section deals with the general situation of the country and the progress of the work during the year, and the second section deals with the specific results of the work.

2. The second part of the report deals with the specific results of the work. It is divided into three main sections: the first section deals with the results of the work in the field of agriculture, the second section deals with the results of the work in the field of industry, and the third section deals with the results of the work in the field of commerce.

3. The third part of the report deals with the conclusions and recommendations. It is divided into two main sections: the first section deals with the conclusions, and the second section deals with the recommendations.

4. The fourth part of the report deals with the appendix. It contains a list of the names of the persons who have taken part in the work, a list of the names of the persons who have given assistance, and a list of the names of the persons who have given advice.

Angewandte Umweltökonomie: Zur Frage Pfand- versus Einwegverpackung

Ewald Nowotny

In Österreich wird derzeit in dem auch gesamtwirtschaftlich nicht unbedeutenden Bereich des Verpackungswesens eine heftige Diskussion geführt: einerseits bestehen Absichten, Einwegflaschen, insbesondere Plastikflaschen, und Dosen zu verbieten, andererseits wurden Pläne entwickelt, eben solche Verpackungen in erheblichem Ausmaß für den inländischen Markt zu produzieren. Der Ausgang dieses Konfliktes wird zweifellos eine wirtschafts- und umweltpolitische Weichenstellung darstellen, so daß es sinnvoll erscheint, auf die hier anstehenden, wenn auch in der Diskussion bisher weitgehend vernachlässigten grundlegenden Fragestellungen hinzuweisen. Denn der gegenwärtige Konflikt läßt sich geradezu als »Fallstudie« umweltökonomischer Mechanismen und der entsprechenden wirtschaftspolitischen Strategien analysieren.¹

So ist zunächst zu beachten, welche Eigendynamik in einem Konkurrenzsystem von der einmal erfolgten Einführung eines Einwegverpackungssystems ausgeht, an welcher Schwelle weitgehend irreversibler Entscheidungen man daher zurzeit steht. Diese Dynamik ergibt sich aus Mechanismen, die vielfach als »eingebaut umweltschädigende Tendenz«² einer Marktwirtschaft bezeichnet werden. Das Grundprinzip der Marktwirtschaft, aus der ihre Dynamik und produktive Effizienz resultiert, besteht darin, daß Firmen, die gegenüber ihren Konkurrenten infolge ineffizienter Produktionsmethoden usw. mit zu hohen Produktionskosten operieren, aus dem Markt ausscheiden müssen. Von diesem selben System aber sind nun auch die Firmen betroffen, deren Produktionskosten höher sind, weil sie einen geringeren Anteil nichtbewerteter »freier Güter« verwenden, umfassendere Reinigungsanlagen oder andere Umweltschutzanlagen anwenden. Das heißt, die marktwirtschaftliche Sanktion des Ausscheidens des teurer Produzierenden tritt ein ohne Unterscheidung nach dem Grund der höheren Kosten.³ Insbesondere wird ein marktwirtschaft-

liches System nicht unterscheiden, ob die »günstigere« Produktion auf einer gegenüber den Konkurrenten effizienteren Kombination von Produktionsfaktoren usw. oder auf einer weitergehenden Überwälzung von Kosten der Produktion auf die Allgemeinheit (zum Beispiel durch Benützung der Absorptionsfähigkeit der Umweltmedien) beruht. Damit aber bewirkt derselbe Umstand, der die betriebliche Effizienz einer Marktwirtschaft begründet, der permanente Zwang zu kostengünstigster Kombination der Produktionsfaktoren, auch die in einem unregelmäßigen marktwirtschaftlichen System permanent größer werdende Umweltbedrohung. So wie sich kein Teilnehmer des Systems — zumindest längerfristig — dem ersten kostenminimierenden Aspekt entziehen kann, kann sich auch — selbst bei »gutem Willen« — kein Teilnehmer bei Sanktion des Ausscheidens aus dem Markt dem zweiten kostenminimierenden Aspekt entziehen und muß daher jede innerbetrieblich mögliche Kostensenkung durch zusätzlichen Umweltverbrauch nützen. Der Grund für diese systematischen »Fehlleistungen« eines Marktsystems liegt in der Unvollständigkeit der den Wirtschaftssubjekten in der Marktwirtschaft vorliegenden »Orientierungsskala«, das heißt in der mangelnden oder unzureichenden Erfassung gesamtwirtschaftlicher Kosten im Rahmen des herrschenden Preissystems.

Zur Illustration dieser Argumente seien in Abbildung 1 die (Durchschnitts-)Kostenverläufe zweier (in einem vollkommenen Markt) konkurrierender Firmen I und II, die das Produkt x erzeugen, eingezeichnet. Es sei angenommen, daß die Firmen im Ausgangspunkt die identen Kostenverläufe K aufweisen und der Konkurrenzpreis entsprechend p_1 betrage. Es sei weiter angenommen, daß diese betrieblichen Kosten auch den gesamtwirtschaftlichen Kosten der Produktion entsprechen, also keine externen Effekte vorliegen.

Es gelinge nun der Firma II, ihre innerbetrieblichen Kosten durch »Schaffung« (»Externalisierung«) externer Effekte zu senken, indem sie zum Beispiel auf eine Reinigung von Abwässern verzichtet oder eben (innerbetrieblich) kostengünstigere Verpackungen (zum Beispiel Einwegflaschen) verwendet⁴ oder in anderer Weise Kapital oder Arbeitskräfte durch verstärkten Einsatz von »Umwelt-Inputs« substituiert. In derselben Weise wie etwa bei Einsatz einer kostensparenden Erfindung verringert sich auf Grund der »Externalisierung« einzelner Kosten nun die Kostenkurve des Betriebes II auf K_1 . Dies bedeutet unmittelbar (das heißt bei bestehendem ursprünglichen Marktpreis p_1) hohe »Pioniergewinne« für die Unternehmung II. Da diese Gewinne aber auch andere Unternehmungen dieser Branche zu entsprechenden Änderungen ihrer Produktionstechnik veranlassen werden, wird ceteris paribus im Zeitablauf der Marktpreis auf den neuen Gleichgewichtspreis p_2 sinken. Unternehmen, die die Kostensenkung nicht mitmachen können oder wollen, müssen aus dem Markt ausscheiden.

Im Fall einer durch technischen Fortschritt bewirkten Kostensenkung würde dies nun ein Beispiel dafür sein, wie über den Marktmechanismus Produktivitätserhöhungen zu Realeinkommenssteigerungen der Verbraucher führen. In dem dargestellten Fall dagegen sind die volkswirtschaftlichen, »realen« Kosten (zu sehen als Opportunitätskosten der Produktion

von x) nicht gesunken, es wurde nur ein Teil von ihnen auf die Gesamtheit überwältzt. Diese Kosten sind dabei entweder unmittelbar (Verringerung realer Konsummöglichkeiten durch Umweltverschmutzung usw.) oder mittelbar (über höhere öffentliche Aufwendungen, Reinhaltung und Müllbeseitigung) zu tragen. Dabei besteht durch den Anreiz von »Pioniergewinnen« eine ständige Tendenz zu einer Erweiterung der Überwälzungsmöglichkeiten. Die geschilderten Überwälzungsvorgänge können aber nicht nur bedeuten, daß die gesamtwirtschaftlichen Kosten gleichbleiben, sondern sie können darüber hinaus auch zu einem Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Kosten führen, so daß nun der tieferen »marktrelevanten« Kostenkurve K_1 eine gestiegene gesamtwirtschaftliche Kostenkurve K_2 gegenübersteht. Dieser gesamtwirtschaftliche Kostenanstieg wird dann eintreten, wenn die direkte Verhütung externer Effekte im Produktionsbereich selbst gesamtwirtschaftlich billiger kommt als die nachträgliche Sanierung durch öffentliche Maßnahmen des Umweltschutzes. Daneben können sich höhere gesamtwirtschaftliche Kosten (das heißt Realeinkommenseinbußen) ergeben, wenn der gesunkene Marktpreis zu einer erhöhten Nachfrage und Produktion des entsprechenden Gutes und damit auch zu einem höheren Ausmaß externer Effekte führt.

Der Siegeszug von »Einweg«-Verpackungen in Form von »Einwegflaschen« oder Konserven gegenüber einem System von bei Rückgabe der Behälter retournierten »Einsätzen« ist nur unmittelbar aus dem Wirken eines Marktmechanismus, wie es im obigen Abschnitt dargestellt wurde, zu erklären. Umweltschutzpolitisch stellt ein Flascheinsatz den Preis der Umweltreinhaltung durch Rückgabe der Flaschen dar (auch wenn die Gleichsetzung der Reinhaltungskosten mit den Anschaffungskosten der Flasche nur willkürlich ist). Die Umweltschutzkosten sind somit ein (De-facto-)Kostenelement in der (Brutto-)Preisgestaltung des entsprechenden Konsumgutes, wobei diese Kosten vom Verbraucher entweder in Form der Arbeitsleistung der Rückgabe oder monetär durch Verfall des Einsatzes zu tragen sind. Bei entsprechender Höhe des Einsatzes besteht damit in jedem Fall entweder für den Verbraucher selbst oder für einen Finder der Flasche ein monetärer Anreiz zur Rückgabe der Flasche und damit zur Reinhaltung der Umwelt.⁵

Die Einführung von in der Erzeugung billigen Einwegflaschen, Konserven usw. hat nun zunächst unmittelbar Vorteile für Produzenten und Konsumenten. Der Produzent verringert seinen Aufwand an Anschaffungs- und Reinigungskosten der Verpackung, der Konsument entgeht den Arbeits- oder Geldkosten von Rückgabe oder Verfall des Einsatzes. Die Einführung eines Einwegverpackungssystems wird daher in einem Konkurrenzmarkt dem einführenden Unternehmen durch Kostensenkung und Absatzausweitung solche Erfolge bringen, daß sich auf Grund des oben dargestellten Marktmechanismus sämtliche übrigen Unternehmungen des Marktes ihm anschließen werden.

Gesamtwirtschaftlich betrachtet führen die diese Änderungen bewirkenden »Marktsignale« jedoch zu Fehlleitungen. Denn die gesamtwirtschaftlichen Kostenfunktionen der Erzeugung des entsprechenden Konsumgutes haben sich nicht verändert (jedenfalls nicht nach unten), es hat

vielmehr nur eine Überwälzung der dem Produkt entsprechenden Kosten der Umweltreinhaltung von den Konsumenten des Produktes auf die Allgemeinheit stattgefunden. Je nach der von Marktform, Elastizität usw. abhängigen neuen Preis- und Mengensituation wird dabei der »Gewinn« aus dieser Überwälzung zwischen Produzenten und Konsumenten des Produktes aufgeteilt werden. Die von der Allgemeinheit zu tragenden Kosten dieser Überwälzung werden entweder in Form höherer materieller Kosten der Abfallbeseitigung auftreten oder in Form immaterieller Kosten der Verminderung ästhetischer Werte. Dabei ist zu erwarten, daß diese Kosten durch den durch die Konkurrenzwirkung erzwungenen ständig ausgeweiteten Bereich der »Einwegverpackung« laufend zunehmen werden.

Um diese über den Marktmechanismus wirkende Umweltschädigung zu bekämpfen, stehen der Umweltschutzpolitik nun mehrere Strategien offen, die hier exemplarisch für den Konsumgüterbereich kurz diskutiert werden sollen. Das »klassischen« ökonomischen Vorstellungen entsprechende Instrument der wirtschaftspolitischen Erfassung externer Effekte (der Produktion wie des Konsums) ist die Besteuerung der Urheber dieser Effekte. Im konkreten Fall könnte dies annäherungsweise geschehen durch eine Besteuerung der Verwendung von Einwegverpackungen. Die von einer solchen Lösung zu erwartenden Wirkungen sind nun zu unterscheiden je nach der bereits bestehenden Marktstruktur. Handelt es sich um eine »Ausgangssituation«, in der Einwegverpackungen noch nicht oder zumindest noch nicht weitgehend auf dem Markt vertreten sind, so kann eine Besteuerung in »richtiger« Höhe tatsächlich wieder Kostenverhältnisse entsprechend den gesamtwirtschaftlichen Kosten der Produktion »rekonstruieren« und damit an ökonomisch effiziente Produktions- und Konsumstrukturen heranführen. Die Steuerhöhe müßte dabei der Differenz zwischen »privaten« und gesamtwirtschaftlichen Kostenkurven entsprechen, wobei jedoch in diesem Fall auch früher nicht monetäre Kosten (zum Beispiel nicht bewertete Arbeitsleistungen, ästhetische Kosten) einzubeziehen wären. Dies würde bedeuten, daß idente Produkte bei Einwegverpackung teurer würden. Da jedoch gerade im Konsumgüterbereich die Lenkungswirkung der Endverbraucherpreise durch eine Vielzahl anderer Einflußfaktoren (Werbung, Spannenkonkurrenz auf der Handelsstufe usw.) überdeckt werden kann, ist es fraglich, ob der erwünschte Allokationseffekt durch eine spezielle Besteuerung von Einwegverpackungen⁶ mit der erforderlichen Zuverlässigkeit und Schnelligkeit erreicht werden kann.

Während in der oben geschilderten Situation steuerliche Ansätze im Konsumgüterbereich in beschränktem Ausmaß effiziente Lösungen erwarten lassen, ist dies nicht mehr der Fall in einer Marktsituation, die bereits insgesamt oder zumindest auf regionalen Teilmärkten von Einwegverpackungen beherrscht ist (wie dies zum Beispiel in den USA der Fall ist). In diesem Fall würde eine Besteuerung der Einwegverpackung nicht mehr differenzierend, sondern wie eine allgemeine Produktsteuer wirken. Da man annehmen kann, daß speziell im Konsumgüterbereich die Wirkungen der Kreuzpreiselastizitäten auf die Nachfrageentwicklung stärker sind als die Wirkungen der (eher niedrig anzusetzenden) Preiselastizitäten,⁷ ist von

dieser Form der Besteuerung im Gegensatz zur oben diskutierten Marktlage nun nur eine geringe alloкатive Wirkung zu erwarten, es sei denn, die entsprechende Steuer wird aus Allokationsgründen sehr hoch angesetzt. Angesichts ihrer Wirkung als indirekte Steuer und der meist in den Bereich der »notwendigen Güter« fallenden verpackten Produkte würde eine solche Steuerhöhe aber unerwünscht regressive Distributionswirkungen haben.

Eine weitere mögliche umweltschutzpolitische Strategie besteht darin, die durch Einwegverpackungen verursachte Umweltbelastung durch erhöhte direkte öffentliche Reinigungsmaßnahmen zu beseitigen. Die Finanzierung dieser Maßnahmen könnte dabei aus distributiven Gründen auch aus allgemeinen Steuern erfolgen. Dabei zeigt aber ein Vergleich mit der Wirkung des oben beschriebenen »Einsatzsystems«, daß jenes System gegenüber öffentlichen Reinigungsmaßnahmen kostengünstiger sein dürfte.⁸ Dies betrifft nicht nur die »rechnungsrelevanten« monetären Kosten, bei denen entsprechend dem verzerrenden System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung die mit der privaten Aufbewahrung und Rückgabe von Verpackungen einhergehenden Arbeitsleistungen, im Gegensatz zu Leistungen im Rahmen öffentlicher Arbeiten, nicht bewertet werden. Auch die realen volkswirtschaftlichen Kosten des Umweltschutzes dürften bei einem »Einsatzsystem« geringer sein, da vor allem die realen Grenzkosten der Retournierung für den einzelnen Verbraucher wesentlich geringer (wenn nicht Null) sein dürften, als die zusätzlichen Ausgaben für die zeitlich und räumlich vom Kauf- und Konsummarkt entfernter anzusetzende öffentliche Umweltreinigung.

Gegenüber den zuletzt vorgeführten umweltschutzpolitischen Strategien ist demnach die Erlassung direkter administrativer oder gesetzlicher Anordnungen vorzuziehen. Im diskutierten Fall könnten solche Anordnungen etwa ein Verbot der Einwegverpackung beinhalten, verbunden mit der Verpflichtung zur Einhebung eines »Einsatzes« in einer Höhe, deren Anreizeffekt stark genug ist, den Käufer oder den Finder zur Rückgabe der Verpackung zu veranlassen.⁹ Es ist dabei wichtig, zu beachten, daß für die volle ökonomische Effizienz beide Aspekte — Verbot bestimmter Verpackungsformen und Verpflichtung zur Einsatzeinhebung — verbunden sein müssen.

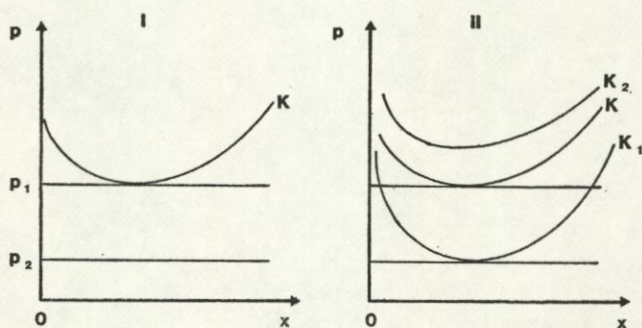


Abb. 1: Wirkungen von Kostensenkungen bei vollkommenem Wettbewerb

Insgesamt stellt das diskutierte Problem der Einwegverpackungen einen geradezu »lehrbuchreifen« Fall des Konfliktes zwischen mikroökonomischer und makroökonomischer Rationalität dar. Wenn auch im konkreten österreichischen Beispiel noch eine Reihe zusätzlicher Aspekte der Beschäftigungs-, der Konkurrenz- und der Außenpolitik eine Rolle spielen, gilt doch auch hier dieser grundlegende Konflikt zwischen einzelwirtschaftlichem Denken und gesamtwirtschaftlichen und -gesellschaftlichen Erfordernissen. Der Ausgang dieses konkreten, »begrenzten« Konfliktes wird ein interessanter Indikator sein für die Leistungsfähigkeit und Rationalität des österreichischen Wirtschafts- und Gesellschaftssystems.

ANMERKUNGEN

- 1 Als entsprechende Grundlagenstudie siehe zum Beispiel E. Nowotny, *Wirtschaftspolitik und Umweltschutz*, Bern — Freiburg i. B. 1974, insbesondere S. 151 ff.
- 2 K. W. Kapp, *Environmental Disruption: General Issues and Methodological Problems*, in: S. Tsuru (Hrsg.), *Environmental Disruption*, Tokio 1970, S. 7.
- 3 Wenn diese Analyse auch für den Idealtypus eines »vollkommenen (oder zumindest funktionsfähigen) Marktes« vorgenommen wird, wird sie bezüglich der beschriebenen längerfristigen Wirkungen doch auch für unvollkommene und insbesondere oligopolistische Märkte, wie sie für moderne kapitalistische Industriestaaten typisch sind, zutreffen, sofern man nur von einer Unternehmensstrategie der (betriebswirtschaftlichen) Kostenminimierung ausgeht.
- 4 Zur Diskussion entsprechender Beispiele siehe R. Gray, *The Economics of Disposal, Pollution and Recycling*, in: »Quarterly Review of Economics and Business«, Vol. 12 (1972).
- 5 Dabei ist zu beachten, daß die Höhe des »Einsatzes« mit den Kosten des Umweltschutzes (oder zumindest dem allgemeinen Preisindex) dynamisiert sein müßte, um die volle »Incentive«-Wirkung zu erhalten. Tatsächlich ist dagegen zum Beispiel in Österreich in bezug auf Flaschenbier der — nominell konstante — Flascheneinsatz als Prozentsatz des Brauereiabgabepreises von Flaschenbier im Zeitraum 1950 bis 1977 von 70 Prozent auf rund 30 Prozent gefallen. (Es spricht für die Stärke des »Incentive«-Systems über Einsätze, daß auch bei dem real wesentlich verringerten Einsatz die Verlustquote der eingesetzten Flaschen nach Auskunft der Österreichischen Brau-AG, Linz, äußerst gering war!)
- 6 Wie sie etwa in Schweden besteht.
- 7 Vgl. dazu unter anderen H. S. Houthakker, L. D. Taylor, *Consumer Demand in the U. S.*, Cambridge, Mass., 1966; E. Nowotny und H. Walther, *Grundlagen und Formen der Wettbewerbsintensität in der österreichischen Wirtschaft*, mimeo, Linz 1977.
- 8 Der Umstand, daß einzelne Verpackungsformen, wie etwa Plastikflaschen, unter Umständen im Rahmen der Müllverwertung weiterverwertet werden können, ist für diesen Aspekt von geringer Bedeutung, da die entscheidenden öffentlichen Kosten ja im Rahmen der Müllsammlung beziehungsweise als immaterielle Kosten der ästhetischen Beeinträchtigung auftreten.
- 9 Eine solche Regelung wurde zum Beispiel im amerikanischen Bundesstaat Oregon erlassen. Bloße Verbote von Einwegflaschen ohne gesetzliche Verpflichtung zur Einhebung einer Rückgabevergütung sind zum Beispiel in Norwegen und Hamburg vorhanden beziehungsweise im Planungsstadium.

Illusionen von Macht und Sozialismus

Alexander
Van der Bellen

1918 war mit der militärischen Niederlage und dem Zerfall des Habsburgerreiches die alte Gesellschaftsordnung diskreditiert; für kurze Zeit entstand ein Vakuum der Macht, das der Sozialdemokratie praktisch kampfflos die Staatsgewalt im neuen Deutsch-Österreich zuschwemmte. Der historische Augenblick, von dem die Opposition gegen Feudalismus und Kapitalismus so lange geträumt hatte, war plötzlich da; und verstrich — jedenfalls hinsichtlich der materiellen Umstrukturierung des Wirtschaftssystems — fast ungenutzt. Der Erklärung dieses Phänomens ist Weissels hochinteressantes Buch gewidmet.

Erwin Weissels Buch* beginnt zweckmäßig mit der Darlegung der verschiedenen Deutungen, die dem Begriff »Sozialisierung« von Bürgerlichen und

Sozialisten sowie innerhalb der zweiten Gruppe von Verfechtern revolutionärer bzw. evolutionärer Politik gegeben wurden (Kapitel 1, S. 17—36). Während die Mehrheit der bürgerlichen Autoren Interpretationen zuneigte, die teilweise in die Richtung des soziologischen Terminus »Sozialisierung«, teilweise in die Richtung systemimmanenter, die Eigentumsverhältnisse kaum berührende Sozialpolitik gingen (vgl. S. 17 f.), »verstand die Mehrheit der Sozialdemokratie — wie auch eine nicht unbeträchtliche Minderheit im bürgerlichen Lager (vor allem die Wirtschaftstheoretiker) — unter Sozialisierung einen Übergang vom Kapitalismus zum Sozialismus« (S. 19; Hervorhebung von mir). Dieser Übergang sollte schrittweise in allmählicher Verdrängung kapitalistischer Unternehmen durch von Arbeitern geschaffene Institutionen erfolgen — das war die »evolutionäre« Auffassung, deren Vertreter primär aus der Genossenschaftsbewegung stammten; er sollte zunächst und abrupt bei den materiellen Entscheidungsbefugnissen ansetzen, durch Enteignung der privaten Produktionsmittel und Ersetzung der kapitalistischen Unternehmer durch sozialistische Leitungsgremien — das war die »revolutionäre« Auffassung.

Wenn Sozialisierung Übergang zum Sozialismus ist, wodurch ist dieser dann charakterisiert? Weissel klassifiziert die vor 1914 gängigen Vorstellungen anhand von zwei Kriterien: 1. der Einstellung zum *privaten Eigentum* an Produktionsmitteln und 2. der Einstellung zur Frage der *Produktionslenkung* bzw. zum Problem, durch welche Mechanismen Produktion und Bedarf bzw. Angebot und Nachfrage zur Übereinstimmung gebracht werden (S. 30—32). Primäres Klassifikationsmerkmal für Weissel ist das erste; mit seiner Hilfe gelangt er zu drei Grundkategorien

* Erwin Weissel, *Die Ohnmacht des Sieges. Arbeiterschaft und Sozialisierung nach dem Ersten Weltkrieg in Österreich*. Europaverlag, Wien 1976, 465 Seiten.

sozialistischer Systeme: I. »kollektivistische« Systeme, in denen eine private Aneignung von Produktionsmitteln nicht möglich ist, wohl aber Dritte von deren Benutzung ausgeschlossen werden können (zum Beispiel staatlich konzessionierte Überlassung von Produktionsmitteln); II. »proprietäre« Systeme, in denen zwar private Aneignung von Produktionsmitteln zulässig ist, ihrer Verwendung aber vom Staat strikte Grenzen gezogen sind (einige der seit kurzem in der SPD bzw. der BRD diskutierte Konzepte von Investitionslenkung weisen dazu wohl Parallelen auf. Weissel geht jedoch darauf, wie überhaupt auf die Entwicklung seit der Mitte der zwanziger Jahre, nicht ein); sowie III. sogenannte *Mischsysteme*, in denen das Privateigentum bloß hinsichtlich eines Produktionsfaktors in mindestens einer der eben beschriebenen Formen aufgehoben ist, und zwar in der Regel bei Grund und Boden. Die theoretischen Arbeiten zur Sozialisierung bis 1914 werden dann anhand dieses Schemas dargestellt und analysiert (Kap. 3—5, S. 47—104).

Zuvor aber (Kapitel 2, S. 37—46) wird kurz »das *Marxsche* Konzept« erörtert und vor allem zu zeigen versucht, weshalb im marxistischen Ansatz die Probleme von Bedingungen und Folgen der Lohnarbeit von Besitzlosen nicht ohne Infragestellung des privaten Eigentums an Produktionsmitteln gelöst werden können. Diese Probleme können stichwortartig mit *Selbstentfremdung* des abhängig Arbeitenden und Reduzierung der menschlichen Arbeitskraft auf eine *Ware*, die für die Nationalökonomie außerhalb des Dienstes für fremdes Kapital gar nicht existiert, bezeichnet werden. Auf zwei (meines Erachtens allzu kurzen) Seiten behandelt Weissel zwei nach Ansicht von Marx und Engels fundamentale Voraussetzungen für das Gelingen einer »Aufhebung« des bürgerlichen Eigentums: einmal genügt *keineswegs* eine *Verstaatlichung* des Eigentums, da zwar das Individuum die Gemeinschaft benötige, um seine Anlagen umfassend

auszubilden, der existierende Staat aber bloß ein Surrogat von Gemeinschaft sei, das es gerade zu stürzen und umzuwälzen gelte. Daraus ergibt sich zum anderen, daß *teilweise* Verstaatlichungen nichts am kapitalistischen Charakter von Produktion und Verteilung zu ändern vermögen (S. 41/42; siehe auch S. 208 f.). — So interessant dieses Kapitel auch ist, mir steht es zu isoliert neben den anderen. So wird nicht erörtert, ob bzw. inwieweit proprietäre oder gar Mischsysteme mit dem marxistischen Ansatz als vereinbar angesehen werden können oder wie hoch der Stellenwert des Marxschen Gedankenguts in der Sozialdemokratie vor 1918 eigentlich war. Denn die einigermaßen kärglichen Versuche, nichtkapitalistische Unternehmen zu schaffen, mit denen sich die österreichische Sozialdemokratie um 1919 begnügte, vom deutschen Fiasco ganz zu schweigen, können in marxistischer Sicht wohl kaum als Sozialisierung, als Übergang vom Kapitalismus zum Sozialismus aufgefaßt werden.

Noch eine weitere Notiz dieses zweiten Kapitels ist interessant: daß Marx und Engels Erklärungen zur Lenkung der Produktion bzw. *Allokation der Produktionsfaktoren* in einem sozialistischen Wirtschaftssystem nicht für nötig hielten; vielmehr werde sich, wenn nur die Produktivkräfte entsprechend hoch entwickelt seien, die Produktion »gemäß den vernünftigen Einsichten der Gesellschaftsmitglieder und deren Kooperation entwickeln« (S. 43/44). — Ich frage mich, ob dieser Anarchismus nicht sogar Bakunin und Kropotkin zu naiv erscheinen mußte; ich bin zu wenig Marx-Kenner, um zu beurteilen, ob er nicht mehr zum Allokationsproblem im Sozialismus zu sagen hatte. Auf diese Weise wird es ja zur Trivialität wegdefiniert: wo keine Knappheit, da kein Allokationsproblem; im Schlaraffenland gibt es per definitionem keine Zuteilungsprobleme in Produktion und Konsum, und auch keine Verschwendung, da dieser Begriff den Vergleich knapper Ressourcen

für alternative Verwendungszwecke impliziert. (Nebenbei bemerkt, wäre meines Erachtens zu klären, ob die Stabilität einer Gesellschaft im Überfluß nicht Begrenztheit und Konstanz der menschlichen Bedürfnisse voraussetzt.)

Zu Recht kritisiert Weissel (das ist ein zentrales Thema seines Werkes) den »Hurra-Sozialismus« (S. 11) des ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts, der sich über den anzustrebenden Zustand triviale, über den Weg dahin — über den Übergang zum Sozialismus: den Modus von Verstaatlichungen, über flankierende Maßnahmen, die Verstaatlichungen erst zu »Sozialisierungen« machen, über den Einsatz der Staatsgewalt, wenn man sie einmal in Händen hätte — allzu wenige Gedanken machte. Aber es scheint, als ob das Defizit an, sagen wir, »Übergangstheorie« bereits im Werk von Marx und Engels angelegt ist; auf sie folgende Theoretiker der Arbeiterbewegung versuchten zwar vereinzelt, dieses Defizit aufzuarbeiten, blieben aber de facto in der Partei ohne Widerhall (S. 113, 115; zur Erklärung dieser Ignorierung S. 112—119). Dieses Defizit war nach der überzeugenden Ansicht von Weissel eine entscheidende Ursache für das Versagen der Sozialdemokratie nach 1918 (Versagen gemessen an den eigenen Ansprüchen).

Das Defizit an Übergangstheorie war bei der russischen SDAPR 1917 kaum geringer zu veranschlagen (vgl. S. 51). Dies scheint dem Weisselschen Erklärungsmuster zunächst zu widersprechen. Die Revolutionen in Rußland und in Deutschland bzw. Österreich entstanden jedoch völlig unterschiedlich: dort, überspitzt gesagt, »gemacht« von der Partei um Lenin, hier »war (sie) einfach da. Die Sozialdemokratie hatte sie nicht gemacht und mußte sie doch als die ihre legitimieren, weil sie die Revolutionäre stellte« (S. 423; 132 f., 147). Die russische Revolution lebte zunächst von der Devise »Frieden und Land«, die kommunistische Partei festigte ihre

(diktatorische) Stellung im langjährigen Bürgerkrieg gegen die Weiße Armee, so daß sie sich erst Mitte der zwanziger Jahre den grundsätzlichen Planungsproblemen einer Friedensökonomie zu stellen hatte. Die deutsche und österreichische Sozialdemokratie dagegen hätte bei der Machtübernahme, die ihr 1918 in den Schoß fiel, schon ein Konzept haben müssen, zumal sie sich unter enormem Zeitdruck fühlen mußte, da sie die parlamentarisch-demokratischen Spielregeln als politische Restriktion akzeptiert hatte. — Weissel ist zwar zuzustimmen, wenn er schreibt, daß damals ja der Bruch dieser Spielregeln, der Faschismus, nicht vorhersehbar war (vgl. S. 425); aber wie waren denn die Erfolgsaussichten einer Partei, die bei den eigenen Anhängern übertriebene, notwendig zu Enttäuschungen führende Erwartungen und durch verbales Revolutionsgetöse den bürgerlichen Gegner weckte, auf mittlere Sicht unter parlamentarisch-demokratischen Bedingungen zu beurteilen?

Nun einige Punkte zu den Kapiteln 3 und 4 des ersten Abschnitts, der Analyse der »kollektivistischen« und »proprietären« Systeme. Einige wenige Autoren (zum Beispiel O. Köhler, 1891, oder G. Sulzer, 1899, siehe S. 58) beschäftigten sich zumindest mit einem Teilaspekt des *Allokationsproblems*, nämlich der Steuerung des *Arbeitsmarkts*. Weissel erarbeitet sehr plastisch (S. 54—58) das Dilemma, in dem sich diese Autoren fanden: einerseits sozialistisch-egalitäre Zielvorstellungen (»jedem nach seinen Bedürfnissen«) hinsichtlich der Einkommensverteilung, andererseits die auf Grund des Wohlstands- oder Wachstumsziels gegebene Notwendigkeit, Arbeitskräfte zur Wanderung in Beschäftigungen mit jeweils höherer Grenzproduktivität anzureizen. (Ein kurzfristig ohne Einsatz von paramilitärischem Arbeitszwang nicht zu lösendes Dilemma.) Sehr interessant auch Weissels kritisch-skeptische Auseinandersetzung mit der Idee, den Kapitalismus durch Unternehmen in der

Hand von Arbeitnehmerorganisationen, im wesentlichen *Genossenschaften*, zu überwinden (S. 71—79), gipfelnd in der These, daß »in der Sozialisierungsdebatte die Theoretiker und Praktiker der Genossenschaftsbewegung eine bedeutende Rolle spielten, ohne irgendwie relevante Diskussionsbeiträge zu liefern, und damit die Sozialisierung eher hemmten als förderten« (S. 79).

Ein Teil der proprietären Systeme läßt sich dadurch charakterisieren, daß die teilweise Aufhebung des Privateigentums nicht am Produktionsmittel, sondern am Produkt orientiert ist: »Die Produktion bestimmter Güter — und damit indirekt die Verfügung über bestimmte Produktionsmittel — wird den Privaten entzogen und zugleich die Verteilung dieser Güter über den Markt ausgeschlossen . . . das Konzept (setzt sich) aus einem kollektivistischen — sogar egalitären — System für einen Teilbereich und einem kapitalistischen System für den restlichen Bereich zusammen. Dieses Nebeneinander war von Anfang an der zentrale Angriffspunkt der sozialdemokratischen Kritik« (S. 90/91), und Weissel, wenn ich ihn richtig lese, schließt sich ihr an. Nun könnte das ebenso gut eine Kurzcharakteristik unseres *gegenwärtigen* Wirtschaftssystems sein: bestimmte Güter, zum Beispiel Gesundheitsvorsorge oder soziale Sicherheit, werden zu »öffentlichen« Gütern, deren Produktion und Verteilung staatlichen Apparaten obliegt, erklärt, der »Rest« der Güter wird vom »privaten« Sektor, der sich an Marktmechanismen orientiert, produziert und verteilt. Heute noch ein zentraler Angriffspunkt sozialdemokratischer Kritik? Schade, daß Weissel, ein ökonomischer Analytiker von Rang, seinen Blick strikt auf das historische Problem verengt und sich nicht einmal auf Fußnoten zur gegenwärtigen Situation der theoretischen Nationalökonomie wie auch sozialdemokratischer Praxis einläßt.

Das 6. Kapitel (S. 107—143) bringt eine informative Übersicht und einführende Analyse der Sozialisierungs-

bestrebungen, und auch der Gegenargumente, in einigen europäischen Staaten um 1918, vor allem Deutschland und Deutsch-Österreich, das 7. Kapitel (S. 144—201) vor allem die Kritik der Devise der österreichischen Sozialdemokraten jener Tage: zuerst die bürgerliche Revolution vollenden (politische Freiheiten etablieren, für materielle Chancengleichheit vorsorgen, ohne den Kapitalismus als Rahmen in Frage zu stellen), dann den Übergang zum Sozialismus vollziehen — die *Zwei-Phasen-These*, nach Weissels Ansicht der Ausdruck des Zurückschreckens der Sozialdemokratie vor der Revolution, die ihr die Macht im Staat geschenkt hatte (S. 146, 174, 424). Im Bestreben, die Möglichkeiten der bürgerlichen Demokratie zunächst voll auszuschöpfen, wurden das *Betriebsrätegesetz*, das *Tarifvertragsgesetz* und das *Arbeiterkammergesetz* (S. 176—191) verabschiedet — Meilensteine in der Geschichte der Sozialpolitik, der Versuche, »dem Arbeiter eine gleichberechtigte Position in der Welt der Kapitalisten zu verschaffen« (S. 191), aber ohne revolutionären, sozialisierenden Elan.

Im 8. Kapitel (S. 202—251) werden die Auseinandersetzungen zwischen den Vertretern von Vollsozialisierungskonzepten und jenen von Teilsozialisierungskonzepten (schrittweise statt schlagartige Sozialisierung) kommentiert, im 9. und 11. (S. 252—298, 358—421) die konkreten Maßnahmen in Deutschland und Österreich einschließlich der Frage, wieso in Österreich zunächst größere Erfolge zu verzeichnen waren als in Deutschland. Das 10. Kapitel analysiert Entwicklung und schließliches Scheitern der sogenannten gemeinwirtschaftlichen Anstalten (S. 299 bis 320) und anschließend einige Faktoren, die maßgeblich dazu beitrugen, daß die Sozialdemokraten in den zwanziger Jahren keine parlamentarische *Mehrheit* erringen konnten: die Unfähigkeit, sich rechtzeitig auf ein für die *Bauern* attraktives Programm zu einigen (S. 320—328); unzureichende Glaubwürdigkeit hinsichtlich der Ein-

stellung zur Emanzipation der Frauen (S. 329—337); antisemitische Tendenzen in der Arbeiterschaft, die von der Kirche als Vehikel zur Abspaltung der christlichen Arbeitervereine benutzt wurden, sowie der die politische Rechte fördernde Einfluß der Kirche im allgemeinen (S. 337—340, 345—347); die Dominanz der Bürgerlichen im Pressewesen; und die rasch wachsende Abhängigkeit vom Auslandskapital, mitverursacht durch die Notwendigkeit, das chronische Passivum der österreichischen Zahlungsbilanz durch Kapitalimporte abzudecken (S. 347 bis 349).

Die *gemeinwirtschaftlichen Anstalten* in Österreich bestanden zum Teil aus ehemaligen Heeresbetrieben, zum Teil waren sie vom Bund gemeinsam mit anderen Körperschaften (zum Beispiel dem Verband der Krankenkassen) gegründet worden. Ihr Scheitern scheint mir, abgesehen von den konkreten Problemen der Märkte, in denen dieser heterogene »Konzern« zu operieren hatte, im wesentlichen in ihrer widersprüchlichen Aufgabenstellung oder Zielkonzeption begründet zu sein: Sie sollten Konsumenteninteressen durch zurückhaltende Preispolitik berücksichtigen, sie sollten die Arbeiter direkt oder indirekt am Gewinn beteiligen (wobei sich bald »syndikalistische, betriebsegoistische Tendenzen der primitivsten und übelsten Art« zeigten; S. 303), und sie sollten die Basis fortschreitender Sozialisierung sein — das heißt, sie sollten expandieren, was wiederum die Erarbeitung disponibler Gewinne vorausgesetzt hätte. So unterschiedlichen Herren kann man nicht gleichzeitig dienen. Analoge Probleme lassen sich auch in der Geschichte der verstaatlichten Industrie nach 1945 aufzeigen, wie ich kürzlich an anderer Stelle notierte (1977, S. 30 und 118 ff.).

Damit ist ein Aspekt des Buches angeschnitten, der oben schon angedeutet wurde: mir ist die Beschränkung auf den *historischen* Kontext allzu strikt. Zwar findet sich im Vorwort ein Hin-

weis, daß ein Teil der Arbeit unter dem Eindruck des Putsches in Chile entstand »und vieles, was nach 1918 gesagt und geschrieben worden war, eine geradezu gespenstische Aktualität erhielt« (S. 11); und das Buch endet mit den Sätzen: »Die Parteiführung hatte nur einen irreparablen Fehler begangen: sie hatte geglaubt, der Gegner halte sich an vereinbarte Regeln (gemeint ist die parlamentarische Demokratie; VdB.). Den Fehler begeht sie allerdings heute noch« (S. 425). Mir ist dieser etwas kryptische Hinweis auf die Gegenwart (welche Gegenwart? die chilenische, österreichische, bundesdeutsche?) zu wenig, wobei ich mir im klaren darüber bin, daß man natürlich so gut wie jedes Buch mit Hinweisen darauf, was nicht drinsteht, kritisieren kann. Trotzdem: es ist schade, daß ein so fundierter Kenner der Sozialisierungsproblematik sich jeden Hinweises etwa auf den Sinn von Sozialisierungen heute, auf Parallelen und Unterschiede zu damals oder auch zwischen der Situation von 1918 und 1945, auf den Wandel der Einstellung in der Sozialdemokratie zur Sozialisierungsfrage usw. enthalten hat. (Inzwischen haben E. März und F. Weber [1977] den Parallelen und Unterschieden zwischen der Situation von 1918 und der von 1945 hinsichtlich der Sozialisierungsfrage einen fundierten Aufsatz gewidmet. Vgl. auch E. März 1978 sowie bereits E. März 1965, Seite 45 ff.) Durch diese Enge des Blickfeldes läuft das Buch Gefahr, nur von Historikern gelesen zu werden, während es sich sonst viel eher als wesentlicher Beitrag zur gegenwärtig geführten Diskussion um öffentliche Unternehmen (neuerdings etwa Thiemeyer, 1975, Loesch, 1977, VdB., 1977) und zur Erörterung der langfristigen Ziele der Sozialdemokratie ausweisen könnte.

Abschließend zwei technische Mäkelchen, die ich mir nicht verbeißen kann. Zur Zitierweise: Bei Zeitschriftenartikeln wird bloß der Band der Zeitschrift, nicht aber das Erscheinungsjahr angegeben. Bei Büchern Ort

und Jahr, nicht aber der Verlag. Beides muß den interessierten Leser irritieren. Das Buch hat ein Personen-, aber kein Sachregister. Für den, der das Buch nicht in einem Zug liest, ist dies ärgerlich und kann prohibitiv zeitraubend sein. So wird auf Seite 12 eine Auseinandersetzung mit der Katholischen Soziallehre angekündigt; diese findet sich etwa auf den Seiten 46, 49, 64, 68—70, 79, 92, 142 f., 344, 345—347, ist also nicht auffindbar, ohne das ganze Buch zu lesen. Oder: Es kann sehr mühsam sein, die Definitionen von Termini wie Kriegssozialismus, Staatssozialismus, Gildensozialismus usw. ohne Sachregister zu finden.

Der Klappentext des Verlags verheißt ein »Standardwerk der Zeitge-

schichte über den Sozialisierungsversuch in Österreich nach 1918, gestützt auf zeitgenössische Dokumente«. Ich stimme dem zu. Das Buch ist äußerst gründlich recherchiert und vermittelt einen informativen Überblick sowie sehr plausible politisch-ökonomische Interpretationen der Entwicklung bis etwa zur Mitte der zwanziger Jahre. Es ist flüssig geschrieben und im großen und ganzen übersichtlich gegliedert. Weissel läßt keinen Zweifel aufkommen, welcher Seite seine Sympathien gehören — aber das trübt seinen Blick für politische und ökonomische Realitäten nicht. Dieses Buch, würde ich meinen, wird für längere Zeit Standardlektüre auf dem Gebiet der Geschichte der Sozialisierungsversuche bleiben.

LITERATUR

- A. Loesch, *Die gemeinwirtschaftliche Unternehmung*. Bund-Verlag, Köln 1977.
- E. März, *Österreichs Wirtschaft zwischen Ost und West*, Europaverlag, Wien 1965.
- E. März, *Nochmals: Zur Frage von Eigentums- und Verfügungsverhältnissen*, in: »Die Zukunft«, Februar 1978, Seite 29/30.
- E. März und F. Weber, *Verstaatlichung und Sozialisierung nach dem Ersten und Zweiten Weltkrieg. Eine vergleichende Studie*. Manuskript, Wien 1977.
- Th. Thiemeyer, *Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe*. Rowohlt, Reinbek 1975.
- A. Van der Bellen, *Öffentliche Unternehmen zwischen Markt und Staat*. Kiepenheuer & Witsch, Köln 1977.

Ist die Aufhebung von Waren- produktion möglich?

Die ideologiekritische Arbeit von Raimund Dietz* über den »Warencharakter« des sowjetischen Wirtschaftssystems erinnert beim ersten Durchblättern an die häufig von der Realität abgehobene neomarxistische Diskussion der späten sechziger und frühen siebziger Jahre zur politischen Ökonomie der »nachkapitalistischen Übergangsgesellschaften«. Es zeigt sich jedoch nach einer eingehenderen Lektüre des Buches, daß dieser Schein trügt. Gerade derartige Positionen, die meist die osteuropäischen Gesellschaften am Marxschen Postulat der »Aufhebung von Warenproduktion« kritisch messen, lehnt der Autor ebenso ab wie die seines Erachtens unergiebigsten Aussagen zu den »Ursachen der Warenproduktion« östlicher und westlicher Marxisten, die »die Warenverhältnisse an die Existenz von Wertkategorien knüpfen« und dadurch »zur Rechtfertigung und Aufrechterhaltung von Machtpositio-

nen benutzt werden können« (S. 95). Positiver beurteilt der Verfasser die Konzeption Kostas, dessen Trennung des »sozioökonomischen« und »organisatorisch-technischen« (»organisations-technischen«, Anmerkung des Rezensenten) Aspektes von »Warenproduktion« von ihm jedoch nicht akzeptiert wird; denn erstens sei die Sowjetgesellschaft nicht durch Tauschverhältnisse geprägt und »darf« (folglich) »nicht als Warengesellschaft bezeichnet werden«; und zweitens wären »die beiden Aspekte in Wirklichkeit nur zwei Seiten ein und derselben Medaille« (S. 97).

Ungeachtet der angedeuteten kritischen Einstellung von Dietz gegenüber der bisherigen politökonomischen Literatur zum Charakter der Sowjetökonomie — eingegangen wird vor allem auf Brus, Damus, di Leo, Kosta, Lange, Mandel — weichen die Thesen von den Auffassungen dieser und anderer hier nicht zitierter Theoretiker (Behrens, Horvat, Šik und andere) in inhaltlicher Hinsicht nicht wesentlich ab (dies gilt nicht, wie noch zu zeigen sein wird, für die Argumentationsweise). Die Kernaussagen — zunächst unter Ausklammerung der analytischen Begründung — können kurz folgendermaßen zusammengefaßt werden:

Das überzentralisierte, primär auf naturalwirtschaftliche Rechengrößen orientierte sowjetische Wirtschaftssystem ist auf das verfehlte Theorem einer völligen Negation der kapitalistischen Warenproduktion im Sozialismus zurückzuführen. Dieses falsche Paradigma ist »bereits in der Marxschen Theorie des Werts angelegt« (S. 17, 48 ff. und andere). Warum dann Theoretikern wie Brus die sinngemäß ähnliche These als Gewalttat an den Klassikern angelastet wird (S. 71), bleibt uneinsichtig. Dieselbe These ist auch in extrem zugespitzter Form in Bucharins »Ökonomik der Transformationsperiode« absolut gesetzt. Dazu bemerkt Dietz: »Erhebt man die Negation der Ware zur programmatischen Norm, so ist zu bedenken, daß diese Norm bloß

* Raimund Dietz, *Sowjetökonomie: Warenwirtschaft oder Sachverwaltung. Ein Beitrag zur Begründung einer alternativen Theorie des Sozialismus*. Achberger Verlagsanstalt, Achberg 1976/77, 194 Seiten, kartoniert.

auf die Hypostasierung der Gesellschaft als Subjekt hinausläuft, wenn die Negation der Ware nicht durch einen auf freie Individualität gegründeten Vergesellschaftungsprozeß vollzogen wird« (S. 99).

Und, obwohl Dietz nur die »erste soziologische Dimension« einer Warenwirtschaft (bei Marx), nämlich den verdinglichten Tauschbezug zwischen Individuen, zu behandeln beabsichtigt und die »zweite Dimension«, das durch Kapital und Lohnarbeit charakterisierte Klassenverhältnis, meint ausklammern zu können (S. 24 ff.), kann er dennoch nicht umhin, die notwendigen, gerade diese zweite Dimension betreffenden Schlußfolgerungen wie folgt zu formulieren: »Eine Negation des Kapitals, die allein auf die Ausmerzungen von Wertkategorien abstellt, hypostasiert die Gesellschaft als Subjekt, und zwar als voluntaristisches Subjekt. Kommunismus erscheint dann bloß als Figur des gesellschaftlichen Gesamtarbeiters, als wertfrei wirtschaftendes Subjekt, vor dem die Individuen als bereits vergesellschaftete Elemente nur mehr technische Aufgaben zu verrichten haben.« (S. 100). Und an einer anderen Stelle, wo auf die »Gemeinsamkeiten« von »Bürokratie und Warenform«, die sich beide als »Form der gesellschaftlichen Synthesis gegenüber den Individuen verselbständigt« haben (S. 169), heißt es weiter: »Wie die Ware historisch auf das Kapital-Lohnarbeits-Verhältnis angewiesen ist, so weist Bürokratie auf das Bestehen von Klassenverhältnissen hin. Denn die Verwaltung von Menschen wird natürlich nicht in niemandes Interesse vollzogen. Aber Bürokratie ist zugleich auch Ausdruck der Schwäche der herrschenden Klasse, neben der sich eine dritte Kraft etablieren kann. Würde Herrschaft direkt, also personal ausgeübt werden, bedürfte es keines eigenen bürokratischen Apparates.« (Ebenda.)

So weit, so gut. Diese und eine Reihe weiterer Formulierungen sind präzise und überzeugend. Obwohl Dietz sich zu Beginn allein an die Einflußgröße des

theoretischen Leitbildes, der Ideologie, bezüglich der Erklärung der Sowjetökonomie zu beschränken scheint, hält er sich sinnvollerweise im weiteren Verlauf nicht ganz an dieses monokausale Schema. Auch wenn eine gründlichere Analyse anderer Faktoren — etwa des Niveaus und der Struktur der Produktivkräfte, natürlicher Bedingungen des Landes, der innen- und außenpolitischen Determinanten sowie die kulturelle Tradition des Landes usw. — not täte, bleiben doch zum Glück die anderen Faktoren nicht ganz ausgespart. Hier die wichtigsten ideologiekritischen Überlegungen von Raimund Dietz:

Das theoretische Defizit liege bei Marx darin, daß er den Begriff der »abstrakten Arbeit« auf die »Warensynthese« (im Sinne eines auf Tausch- und Geldwirtschaft basierenden Systems) beschränkt. Nach Dietz ist jedoch ein »abstrakt-quantitativer Vergleich konkret verschiedener Arbeiten «zum Zweck der Auswahl effizienter Allokationsalternativen« — er nennt dies in Anlehnung an Sohn-Rethel »Kommensuration der Arbeit« — auch im Sozialismus notwendig. Da jedoch in der sozialistischen Gesellschaft die »Tauschwertform« (im Sinne einer gegenüber dem Willen der Individuen sich verselbständigenden, verdinglichten Wirtschaftsweise, mit anderen Worten in sozioökonomischem Sinn) nicht mehr existieren solle — in dieser Hinsicht teilt der Verfasser die Marxsche Zielvorstellung eines »Vereins freier Produzenten« —, hält er die Abkoppelung der abstrakten Arbeit von der Wertform für notwendig.

Unser Einwand: »Abstrakte Arbeit« beinhaltet für Marx keinesfalls nur einen quantitativen Aspekt; diese Kategorie hat eine erweiterte, qualitative, eschatologische Bedeutung — Entfremdung, Gleichgültigkeit gegenüber der eigenen Tätigkeit, Ohnmächtigkeit gegenüber der Maschinerie, Lohnarbeit schlechthin (vgl. J. Kosta, J. Meyer, S. Weber, *Warenproduktion im Sozialismus*, Frankfurt 1973, S. 33 f., 226 f.).

Es kann daher allein um eine Trennung von »Inhalt«, verstanden als sinnvolle proportionale Verteilung und effizienter Allokation (»material-ökonomische Rationalität«), und »Form«, interpretiert als die Art und Weise, wie sich zwischenmenschliche, gesellschaftliche Beziehungen durchsetzen (»formalökonomische Rationalität«), gehen, wie dies vom Autor sinngemäß an verschiedenen Stellen der Arbeit zurecht postuliert wird (zum Beispiel S. 107 bis 112, 132—137). Dies ist aber nichts anderes als die von Kosta vorgeschlagene und von Dietz eingangs abgelehnte Entkoppelung der »sozioökonomischen Dimension von Warenproduktion«, deren »entfremdete« Strukturen im Sozialismus keinen Platz haben, von deren »organisations-technischen Dimension«, deren Funktionstüchtigkeit — vermittelt eines eingebauten Marktmechanismus (Geld, Preis, dezentrale Lenkung) — für eine sozialistische Gesellschaft unverzichtbar ist.

Was die Begründung der fortbestehenden Wertformen (Geld, Preis usw.) im Sozialismus anlangt, scheint doch das sicherlich nicht falsche »Kommensurationsargument« (Notwendigkeit eines ökonomischen Kalküls) doch etwas zu kurz zu greifen. Die Ansätze von Šik und anderen, die die Anwendung von Ware-Geld-Formen (Marktbeziehungen) von der Informationsbewältigung (»Erkenntnisse«) und Interessenwidersprüchlichkeit (begründet durch »Arbeitscharakter« und »Knappheiten«) herleiten und die von Dietz unerwähnt bleiben, dürften unseres Erachtens doch weitgehender und überzeugender sein.

Nicht nur hinsichtlich des Begriffs der »abstrakten Arbeit«, sondern auch bei der Anwendung einer Reihe weiterer Kategorien hat der Rezensent Bedenken anzumelden: Zum einen ist nicht einsichtig, warum auch weitere, oft umständliche und/oder mißverständliche Begriffe nicht bei den in der bisherigen Diskussion üblicheren und verständlicheren Namen genannt werden (»Formalökonomie« oder »formalökonomische Seite der Ökonomie« statt Wirtschaftssystem, »Kommensuration« statt ökonomisches Kalkül und anderes mehr); zum zweiten sind besonders solche Kategorien mißverständlich, die in der marxistischen Diskussion nicht immer gleichbedeutend verwendet werden (»Vergesellschaftung«, »Wertform« usw.), wenn sie nicht kurz definiert werden; und drittens tauchen selbst für den marxistisch geschulten Leser äußerst undurchsichtige Ausdrücke und Formulierungen auf (»formal-ökonomische Funktion«, »Verselbstständigung der abstrakten Bestimmtheit der Arbeit in Wert« usw.).

Die kritischen Anmerkungen sollen keinesfalls die positiven Seiten der theoretisch anspruchsvollen Studie von Raimund Dietz in Frage stellen: die Eigenständigkeit im theoretischen Denken und der Einfallsreichtum des Verfassers (dessen Gedanken hier nur sehr partiell wiedergegeben werden konnten), die Gabe einer kritischen Reflexion der vorhandenen Literatur, die kritische Bestandsaufnahme wesentlicher Probleme und anderes mehr. Die Lektüre des Buches ist jedem an der Sozialismusdiskussion interessierten Leser zu empfehlen.

Jiří Kosta

