

# Wirtschaft<sup>75</sup> und Gesellschaft

FRAUENREFERAT

BILDUNG

Editorial

Erfolgreiche Beschäftigungspolitik –  
Voraussetzung für erhöhte  
Akzeptanz der EU

Franz Traxler

Sozialpartnerschaft am Scheideweg:  
Zwischen korporatistischer Kontinuität  
und neoliberalen Umbruch

Robert Fluder

Interessenvermittlung und Lohnpolitik  
im staatlichen Sektor der Schweiz

Otto Farny

Analyse des Gewinn-  
steueraufkommens 1988–96

90

Siegfried Jantscher

Reformkonzept für die  
Gemeinsame Agrarpolitik der EU

# WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

22. Jahrgang (1996), Heft 1

## *Inhalt*

### *Editorial*

- Erfolgreiche Beschäftigungspolitik – Voraussetzung für erhöhte Akzeptanz der EU ..... 3

### *Franz Traxler*

- Sozialpartnerschaft am Scheideweg: Zwischen korporatistischer Kontinuität und neoliberalen Umbruch ..... 13

### *Robert Fluder*

- Korporatismus, Verbandspluralismus und Konkordanzdemokratie: Interessenvermittlung und Lohnpolitik im staatlichen Sektor der Schweiz ..... 35

### *Otto Farny*

- Analyse des Gewinnsteueraufkommens 1988–1996 ..... 61

### *Siegfried Jantscher*

- Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU. Eckpunkte eines zukunftsorientierten Reformkonzeptes ..... 85

### *Kommentar*

- Thomas Ritt, Das Wifo und die Energiesteuer: Vom Sargnagel zur Wunderwaffe ..... 101

### *Berichte und Dokumente*

- Siegfried Jantscher, Die EU im Weltagrarsystem. Die Notwendigkeit zügiger Reformen ..... 109

### *Bücher*

- Angus Maddison, Explaining the Economic Performance of Nations. Essays in Time and Space (Felix Butschek) ..... 121
- Karlheinz Bentele, Bernd Reissert, Ronald Schettkat (Hrsg.), Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften (Günther Chaloupek) ..... 126
- Colin Crouch, Franz Traxler (Hrsg.), Organized Industrial Relations in Europe: What Future? (Michael Mesch) ..... 131

|                                                                                                                                                          |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Roland Loos, Gewerkschaftsorganisationen und Gewerkschafts-<br>politik in Spanien in den Jahren 1975–1994 (Kurt Kratena) .....                           | 137 |
| Volker Mertens, Europaweite Kooperation von Betriebsräten<br>multinationaler Konzerne. Das Beispiel des Volkswagen-Konzerns<br>(Thorsten Schulten) ..... | 140 |
| Claus Thomasberger (Hrsg.), Europäische Geldpolitik zwischen<br>Marktzwängen und neuen institutionellen Regelungen<br>(Paul A. Kocher) .....             | 146 |
| Doris Neuberger, Kreditvergabe durch Banken.<br>Mikroökonomische Theorie und gesamtwirtschaftliche<br>Implikationen (Thomas Zotter) .....                | 151 |
| Bernhard Felderer, David F. J. Campbell, Forschungsfinanzierung<br>in Europa; Trends – Modelle; Empfehlungen für Österreich<br>(Roland Lang) .....       | 155 |
| Horst Afheldt, Wohlstand für niemand? Die Marktwirtschaft<br>entläßt ihre Kinder (Norbert Reuter) .....                                                  | 161 |
| Reihe Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen<br>der Arbeiterkammer Wien .....                                                                             | 165 |
| Materialien zu „Wirtschaft und Gesellschaft“ .....                                                                                                       | 166 |

## *Unsere Autoren:*

Otto FARNY ist Leiter der Steuerpolitischen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Robert FLUDER ist Oberassistent und Lehrbeauftragter am Soziologischen Institut der Universität Zürich und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Empirische Wirtschaftsforschung dieser Universität.

Siegfried JANTSCHER ist Mitarbeiter der Wirtschaftspolitischen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Franz TRAXLER ist Professor am Institut für Soziologie der Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien.

## Editorial

### **Erfolgreiche Beschäftigungspolitik – Voraussetzung für erhöhte Akzeptanz der EU**

Glaubt man den Umfragen in EU-Mitgliedsländern, so muß konstatiert werden, daß sich das „gemeinsame Europa“ derzeit in einer Akzeptanzkrise befindet. Ein gewisser „Euro-Skeptizismus“ hat sich breitgemacht. Die Vorteile der bislang erreichten Ausbaustufe der europäischen Integration sind für Unternehmen sicherlich direkter spürbar als für den einzelnen Bürger. Es liegt in der Charakteristik öffentlicher Güter, daß deren Vorhandensein auf individueller Ebene weniger Wertschätzung erfährt, als dies beim Konsum privater Güter der Fall ist. Umso mehr neigt man dazu, kritische Aspekte herauszupicken und in überzogener Weise als zentrale Beurteilungskriterien heranzuziehen.

Dieser einfache Erklärungsansatz greift allerdings viel zu kurz. Wie die Kommission realistisch und selbstkritisch feststellt, sind die Arbeiten der EU-Bürokratie, die politischen Entscheidungsprozesse und deren Auswirkungen für die Bürger zu kompliziert und undurchschaubar geworden (Bericht der EU-Kommission an die Reflexionsgruppe, Mai 1995). Es fehlt die Identifikation der Bürger mit den Instanzen, die in ihrem Namen Entscheidungen treffen. Trotz des Subsidiaritätsprinzips ist Brüssel „zu weit weg“, und das ist nicht nur räumlich gemeint.

Dazu kommt noch verschärfend, daß die jüngsten Pläne zur weiteren Vertiefung der Gemeinschaft, vor allem der Zeitplan zur Errichtung einer Währungsunion, in einer Zeit festgelegt wurden, als die internationalen Konjunkturaussichten deutlich besser beurteilt wurden als heute. Insbesondere bezüglich der Arbeitsmarktentwicklung wurden nach dem Sinken der Arbeitslosenraten in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre die Hoffnungen enttäuscht. Die Arbeitslosigkeit ist heute sicherlich das größte gesellschafts- und wirtschaftspolitische Problem in der EU. Hier soll aber nicht auf die Frage eingegangen werden, inwieweit ein Zusammenhang zwischen dem fortschreitenden Integrationsprozeß und dem Anstieg der Arbeitslosenraten in der ersten Hälfte der neunziger Jahre besteht. Es ist bloß festzustellen, daß die unerfreuliche Arbeitsmarktlage in besonderem und unmittelbarem Maße dazu beiträgt, das Vertrauen der Bürger in die europäische Politik zu schwächen.



Diese Zusammenhänge sind sowohl in Brüssel als auch den nationalen Regierungen wohlbekannt, und es wird keine Möglichkeit ausgelassen, um auf die Dringlichkeit der Lösung dieser Probleme hinzuweisen. Die Beschäftigungsfrage, wiewohl sie in erster Linie auf nationaler Ebene durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten bewältigt werden müßte, bildete Schwerpunkte im Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ sowie des Europäischen Rates von Essen. Sie ist an prominenter Stelle in den jährlichen Arbeitsprogrammen der Kommission ebenso vertreten wie in den Prioritäten des jeweiligen Ratsvorsitzes. Auch der Bericht der Reflexionsgruppe zur Vorbereitung der Regierungskonferenz „... unterstreicht die Notwendigkeit einer Reaktion auf die Herausforderung, die die Schaffung von Arbeitsplätzen – ein vordringliches Anliegen der Bürger Europas – darstellt“.

Die Ergebnisse dieser Bemühungen erscheinen bislang allerdings – vorsichtig formuliert – äußerst bescheiden zu sein. Weder die Arbeitsmarktentwicklung und deren Prognosen noch die von der EU zur Reduktion der Arbeitslosigkeit entworfenen Konzepte und Maßnahmen liefern Anlaß dafür, auf einen baldigen Meinungsumschwung in der Bevölkerung, begründet auf eine nachhaltige Verbesserung der Beschäftigungslage, hoffen zu können.

Der vorliegende Beitrag beschränkt sich in der Erörterung der Entwicklungsmöglichkeiten und Zukunftsstrategien der EU erstens auf die zwei großen Themenkomplexe „Regierungskonferenz 1996“ und die Verwirklichung der Währungsunion. Zweitens werden beide Projekte schwerpunktmäßig in Hinblick auf die in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Problembereiche „Akzeptanz“ und „Beschäftigung“ diskutiert.

### **Die Regierungskonferenz 1996**

Die Regierungskonferenz 1996 wurde bereits im Vertrag von Maastricht als weiterer, wenn auch nicht endgültiger Schritt zur Ausarbeitung einer „Strategie für Europa“ vorgesehen. Sie wurde als notwendig erachtet, um Antworten auf neue Herausforderungen zu finden, die durch weltweit geänderte Rahmenbedingungen entstanden, teils aber auch durch Veränderungen, die die EU selbst bewirkte oder anstrebt. Zu den ersteren zählen vor allem die Intensivierung des globalen Wettbewerbes, der liberalisierte Verkehr von Waren, Kapital und Dienstleistungen, aber auch Fragen der Sicherheit, des Wanderungsdrucks usw. Zu den letzteren zählen die Anforderungen, die durch mehrfache Erweiterungen der EU, durch

gewachsene Aufgaben und komplizierter werdende Strukturen entstanden sind. Auch die für den Fall zukünftiger Erweiterungen – zu denen sich die Union bekennt – notwendigen Strukturänderungen sind hier anzuführen.

Die Regierungskonferenz kann und will nicht Lösungen für alle diese Probleme erarbeiten. Die zur Vorbereitung der Konferenz eingesetzte Reflexionsgruppe definierte drei Schwerpunktbereiche:

1. Europa müsse mehr Bedeutung für seine Bürger erhalten;
2. die Union müsse mit einer größeren außenpolitischen Handlungsfähigkeit ausgestattet sein;
3. sie müsse besser „funktionieren“ und auf eine Erweiterung vorbereitet werden.

Unter Punkt 1 wird angestrebt, Europa über einen bloßen Markt hinaus mit größerer Bedeutung für die Bürger und ihre unmittelbaren Anliegen (laut Reflexionsgruppe vor allem Sicherheit, Beschäftigung, Solidarität und Umwelt) zu versehen. Formal bedarf es dazu mehr Transparenz und Bürgernähe. Inhaltlich werden Problemkreise wie Demokratie, Menschenrechte, Grundfreiheiten, Gleichstellungsfragen (Rasse, Geschlecht, Religion, Alter ...) und Fragen der Sicherheit (Terrorismus, Drogenhandel, Geldwäsche, illegale Einwanderung ...) im Mittelpunkt stehen und deren Verankerung und Sanktionsmöglichkeiten auf europäischer Ebene diskutiert werden.

Dies ist aber auch der Tagesordnungspunkt, unter dem die Beschäftigungsfrage diskutiert werden müßte. Nach traditioneller Meinung ist die Union aber bloß für die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen zuständig, was sie durch Perfektionierung des Binnenmarktes, Verwirklichung der Währungsunion und mittels ihrer „Strategie für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ ohnedies tue. Eine eindeutigere, darüber hinausgehende Verpflichtung der Union, Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen zu ergreifen, wird vielfach mit großer Skepsis beurteilt, da damit Erwartungen geweckt würden, deren Eintreten aber von Entscheidungen der Wirtschaft und auf einzelstaatlicher Ebene abhängt.

Punkt 2 zielt darauf ab, die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik im Spannungsfeld zwischen staatlicher Souveränität und diplomatischer bzw. finanzieller Solidarität auch mit entsprechender (außen)politischer Handlungsfähigkeit auszustatten, um die weltpolitische Rolle der Union zu stärken.

Unter Punkt 3 fallen vor allem Änderungen in bezug auf Struktur und Arbeitsweise der Organe, welche Effizienz und Demokratie in der Union stärken. Zu erwarten sind in diesem

Zusammenhang zumindest eine Aufwertung des Europäischen Parlaments im Rahmen des bestehenden Institutionengefüges sowie eine Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente. Weiters werden Verfahrensvereinfachungen angestrebt und die Notwendigkeit organisatorischer Änderungen überprüft. All diese Schritte sollen bereits auf die geplanten, zukünftigen Erweiterungen der Union zugeschnitten werden.

### **Osterweiterung**

Eine Erweiterung der Union stellt eine politische Verpflichtung und eine Maßnahme zur Stärkung von Sicherheit und Stabilität des Kontinents dar. Sie verspricht wirtschaftliche Chancen auch für die derzeitigen Mitgliedsländer, darf aber nicht auf Kosten des erreichten europäischen Integrationswerkes erfolgen. Die Union beabsichtigt nicht, anlässlich der Regierungskonferenz konkretere Schritte oder gar einen verbindlicheren Zeitplan für die grundsätzlich beabsichtigte Osterweiterung festzulegen, als dies in den Kriterien von Kopenhagen und im Rahmen der in Essen definierten Heranführungsstrategie der Fall war. Vielmehr hat sie zum Ziel, die Unionsinstrumente soweit zu modifizieren, daß das reibungslose Funktionieren der Willensbildung auch nach der nächsten Erweiterung sichergestellt ist.

Zu den institutionellen Voraussetzungen zählen aber auch Fragen der Reformen der Instrumente der Strukturpolitik und der Agrarpolitik, die an die Bedürfnisse der Erweiterung der Union angepaßt werden und gleichzeitig für eine gerechtere Lastenverteilung auf der Einnahmenseite sorgen müssen. Weiters wird bei der Herstellung des freien Dienstleistungsverkehrs unter grenzüberschreitender Verwendung von Arbeitskräften die Einhaltung der nationalen arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen der derzeitigen Mitgliedsländer in den Gastländern sicherzustellen sein.

Die Ergebnisse der Konferenz sind somit erst die Voraussetzung für weitere Schritte, insbesondere für Beitrittsverhandlungen. Solche weiteren Schritte der Heranführung der mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) müßten zum Zwecke der Vorhersehbarkeit wirtschaftlicher Entscheidungen sowie politischer Prozesse und Perspektiven in einem Stufenplan definiert werden, wobei die unterschiedlichen ökonomischen, politischen, sozialen und institutionellen Voraussetzungen der Beitrittskandidaten zu berücksichtigen sind.

Einerseits stellt eine stärkere Handelsverflechtung der MOEL mit der EU eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Weiterentwicklung von Wirtschaft und Sozialsystem die-

ser Länder und damit die Basis für weitere Integrations-schritte dar, andererseits sind dafür wiederum die Festigung demokratischer Institutionen, die Schaffung stabiler wirtschaftlicher, monetärer und rechtlicher Rahmenbedingungen, die Entwicklung der Marktwirtschaft, die Anpassung von Verwaltungsstrukturen, die Angleichung von Wettbewerbsrecht, Mindeststandards in den Bereichen Soziales und Umwelt etc. ebenso Voraussetzung wie die Dokumentation von Willen und Fähigkeit zur regionalen Zusammenarbeit.

Die Einhaltung dieser Voraussetzungen ist Bedingung dafür, daß ein EU-Beitritt der MOEL keine bedeutenden Wanderungsbewegungen auslöst, von denen Österreich in besonderem Maße betroffen wäre. Der freie Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt erscheint jedenfalls in absehbarer Zeit nicht realisierbar. Gegebenenfalls sollte sich Österreich daher für den Beitrittsfall die Option einer schrittweisen Realisierung der Freizügigkeit mit angemessenen Übergangsfrieten offenhalten. Vorausschauende Maßnahmen zur sozialen Abfederung der Arbeitnehmer in den betroffenen Sektoren der österreichischen Wirtschaft sind dabei frühzeitig zu planen und einzuleiten.

### **Währungsunion**

Während die Aktivitäten der Regierungskonferenz nicht unbedingt von unmittelbarer Relevanz für die Haltung der breiten Öffentlichkeit sein dürften, so bewegt das zweite große Projekt der EU, die Realisierung der Währungsunion, umso mehr die Emotionen der Bürger. In Fachkreisen scheinen dabei Fragen der zukünftigen Makro-Politik sowie der technischen Umsetzungsprobleme zu dominieren, in der breiten Öffentlichkeit dagegen die Angst um die Stabilität dieser Währung und um die Arbeitsplätze.

Die Verwirklichung einer Währungsunion stellt sicherlich einen konsequenten und ökonomisch logischen weiteren Schritt zur Vollendung des Binnenmarktes dar. Transaktionskosten entfallen damit ebenso wie die Kosten der Absicherung vor Wechselkursrisiken im Leistungs- sowie im Kapitalverkehr. Wechselkursschwankungen stellten in den letzten Jahren den bedeutendsten Faktor für wirtschaftliche Instabilität in Europa dar. Der Wegfall dieses wesentlichen Handels- und Investitionshemmnisses verspricht daher grundsätzlich eine Zunahme von Investitionen, eine Intensivierung der europäischen Arbeitsteilung und somit positive Wirkungen auf das Wirtschaftswachstum, das einen zentralen Faktor für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit darstellt. Auch die Verbrau-

cher sollten von der Kostensenkung in Form von niedrigeren Preisen profitieren.

Für Österreich ist es klar, daß eine Teilnahme an der Währungsunion von Beginn an anzustreben ist, und auch, daß möglichst die wesentlichen Handelspartner daran teilnehmen, um die Vorteile einer Währungsunion auch tatsächlich lukrieren zu können. Die Teilnahme an einer Währungsunion setzt ein hohes Maß an wirtschaftlicher Konvergenz voraus, wofür im Vertrag von Maastricht entsprechende (wenn auch nicht unumstrittene) Kriterien und ein Umsetzungsverfahren vereinbart wurden. Der Europäische Rat von Madrid „bekräftigte“ im Dezember 1995 das Szenario für die Einführung des „Euro“ als Einheitswährung und bestätigte das Datum der Einführung mit 1. Jänner 1999. Das bedeutet, daß die nationalen Wirtschaftspolitiken von der Aufrechterhaltung dieses „Fahrplans“ ausgehen müssen, ungeachtet der Frage, ob dieser Zeitplan die sinnvollste aller theoretischen Optionen darstellt.

Auch wenn es höchst unwahrscheinlich ist, daß alle EU-Länder von Beginn an an der Währungsunion teilnehmen können, so ist dennoch davon auszugehen, daß in allen Ländern massive Anstrengungen gesetzt werden, um sich zumindest den geforderten Kriterien anzunähern (auf die Länder mit *opting-out*-Klausel soll hier nicht extra eingegangen werden; jedenfalls werden die internationalen Finanzmärkte von allen europäischen Industriestaaten eine enge Orientierung an diesen Kriterien verlangen). Dies hat zur Folge, daß in allen EU-Ländern gleichzeitig eine äußerst restriktive Budgetpolitik betrieben wird – mit den entsprechenden Konsequenzen auf Realwirtschaft und Beschäftigung, und dies noch dazu in Jahren einer eher enttäuschenden Konjunktur.

Mittlerweile mehren sich die Stimmen, die aus diesen und anderen Gründen für eine Verschiebung des Beginnzeitpunktes plädieren. Ein solcher Schritt birgt allerdings massive Probleme und Gefahren in sich. Einerseits bedeutet eine Verschiebung (übrigens ebenso wie eine etwaige Ergänzung des Maastricht-Vertrages um ein wie auch immer definiertes „Beschäftigungskriterium“) eine Vertragsänderung, die wiederum den Weg durch alle nationalen Parlamente, in einigen Ländern auch über Volksabstimmungen, gehen müßte. Bei der vorherrschenden, euro-skeptischen Stimmung ist der Ausgang eines solchen Prozesses höchst fraglich. Andererseits werden Bedenken geäußert, wie eine Verschiebung die Einschätzung durch die internationalen Finanzmärkte beeinflussen könnte. Ein Mangel an Vertrauen in die europäische Wirtschaft, die aufgrund unzureichender Leistungsfähigkeit ihr gemeinsames Projekt nicht wie geplant realisiert, könnte

sowohl zu einem „Strafzinsenaufschlag“ als auch zu Wechselkursverschiebungen innerhalb der EU-Mitgliedstaaten führen, die die Wettbewerbsfähigkeit des traditionellen Hartwährungsblocks massiv beeinträchtigen. Beides wäre unweigerlich mit negativen Folgen für Investitionen und Beschäftigung verbunden.

Darüber hinaus erscheint es unvermeidlich, daß sich nach der Einführung der Währungsunion innerhalb der EU zumindest zwei Ländergruppen gegenüberstehen werden: Teilnehmer und Nichtteilnehmer. Die EU plant, im Laufe des Jahres 1996 geeignete Mechanismen zu finden, wie die Beziehungen zwischen diesen Gruppen ausgestaltet werden können, um weitere Währungsturbulenzen zu vermeiden. Dabei muß sichergestellt werden, daß nicht auf beiden Seiten wiederum die Arbeitnehmer und die sozial Schwachen die Zeche zahlen. In den Teilnehmerländern könnte es wechselkursbedingt zu Beeinträchtigungen der preislichen Wettbewerbsfähigkeit und damit zum Druck auf Löhne, Sozialleistungen und Arbeitsmarkt kommen, und ebenso in den Nichtteilnehmer-Ländern durch Bemühungen, mit Lohn- und Sozial„dumping“ die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Nicht zuletzt geht die Bereitschaft in den Nettozahlerländern zu weiteren Leistungen, um über eine Art des europäischen Finanzausgleiches die realwirtschaftliche Konvergenz in der gesamten EU zu fördern, gegen Null.

### **Rasche, deutliche Zeichen sind gefragt**

Bisher stand die EU vor der Aufgabe, den Bürgern glaubhaft zu machen, daß sie in der Lage sei, der aus strukturellen und konjunkturellen Gründen schlechten Arbeitsmarktsituation entsprechend entgegenzutreten. Die dafür wiederholt angebotenen Rezepte blieben allerdings nicht nur weitgehend wirkungslos, sondern sind teils auch als äußerst problematisch einzuschätzen. Hier sei nur auf Stichworte wie „Flexibilisierung“ oder „Senkung der Lohnnebenkosten“ verwiesen, die zwar oberflächlich betrachtet, einen Ausweg aufzuzeigen scheinen, bei näheren theoretischen Überlegungen und bei der konkreten Realisierung aber viel zu differenzierte Probleme aufwerfen, als daß sie als generelle Politikempfehlungen geeignet erscheinen. Auf den Aufruf des Rates von Madrid zu einer „maßvollen Lohnpolitik“, der zweifellos eine Einmischung in die Tarifautonomie bedeutet, soll hier nicht weiter eingegangen werden. Auch die viel propagierten Transeuropäischen Netze bleiben in ihren Arbeitsmarktwirkungen vernachlässigbar, solange Kleinigkeiten aus den Niederungen der

Praxis – wie etwa die Finanzierung – nicht geklärt sind. Insgesamt kann man sich des Eindruckes nur schwer erwehren, daß die offensiven und optimistischen Ankündigungen der EU bezüglich der Arbeitsmarktentwicklung (siehe etwa „Jahreswirtschaftsbericht 1995“ der Kommission) eher von der vagen Hoffnung auf eine internationale Konjunkturbelebung als vom Vertrauen in die eigene Handlungsfähigkeit getragen waren.

In Zukunft wird der Legitimationsdruck auf die EU-Instanzen bezüglich ihrer Problemlösungskapazität am Arbeitsmarkt noch stärker werden, und dies nicht nur wegen der enttäuschten Konjunkturoffnungen. Denn in Zukunft könnte der EU vorgeworfen werden, *Arbeitsmarktprobleme durch Kernbereiche ihrer ureigensten Politik zu verschärfen (Währungsunion, Osterweiterung)*. Sowohl die Erwartungen der Bürger als auch die Verantwortung der EU (hier immer auch als Summe der nationalen Regierungen verstanden) werden somit steigen. Will die Union ihre ehrgeizigen Projekte realisieren, und will sie sich weiterhin des Ausbaus eines europäischen Gesellschaftsmodells des sozialen Ausgleichs rühmen können, so wird mit den üblichen Lippenbekenntnissen kein Auslangen mehr zu finden sein, wenn sich die Bürger weiterhin mit der europäischen Idee identifizieren sollen. Eine Union mit hoher oder gar steigender Arbeitslosigkeit wird umso mehr als Europa alleine für mächtige Wirtschaftsinteressen verstanden werden.

Daher ist die EU mehr denn je dazu aufgerufen, massive Zeichen zu setzen, daß die Beschäftigungslage zu ihren Kernanliegen zählt bzw. sogar zu den Grundlagen ihrer Legitimität. Die Regierungskonferenz 1996 mit ihren Themen „Akzeptanz“ und „Bürgernähe“ könnte als Forum dafür gerade noch rechtzeitig kommen. Es ist offensichtlich, daß der Stein der Weisen zur Lösung des Arbeitsmarktproblems noch nicht einmal in ahnbare Nähe gerückt werden konnte, und eine europäische Zentralinstanz für Arbeitsmarktfragen ist gleichermaßen unrealistisch und unpraktikabel wie die Verankerung eines Beschäftigungskriteriums im Maastricht-Vertrag. Dennoch sind von der Regierungskonferenz nachhaltigere Schritte auf europäischer Ebene einzufordern als bisher, entweder in Form der Ergänzung des bestehenden Vertragswerkes oder in Form von zusätzlichen Vereinbarungen, die eine stärkere Verpflichtung zum Vollbeschäftigungsziel enthalten.

So scheint etwa noch politischer Handlungsspielraum zu bestehen, um die ausschließliche Verpflichtung der EZB gegenüber dem Stabilitätsziel anzureichern, indem – unter voller Wahrung der Unabhängigkeit – gewisse Mechanismen der Legitimation und der stärkeren gesamt- und realwirtschaftli-

chen Ausrichtung in deren Statut eingebaut werden. Zu denken wäre hier etwa an Hearings durch das Europäische Parlament, in welchen Prognosen und Ziele der EZB zu rechtfertigen wären, oder an einen paritätisch besetzten Beirat mit Informations- und Anhörungsrecht.

In der Vorbereitung von Rechtsakten könnte verbindlich eine Abschätzung der Wirkungen auf den Arbeitsmarkt vorgesehen werden. Weiters könnte ein Bekenntnis abgegeben werden, daß – unter Ausnutzung des breiten Interpretationsspielraumes der Kriterien von Maastricht – die Erfüllung der fiskalischen Kriterien nicht zu Lasten der Beschäftigung gehen darf. Dies könnte (neues Lippenbekenntnis?) damit untermauert werden, daß dem Beschäftigungsziel noch nachdrücklicher als bisher in allen europäischen Gremien hohe Priorität eingeräumt und dieses auch institutionell verankert wird, u. a. indem im Artikel 2 des EU-Vertrages ein Vollbeschäftigungsziel eingeführt wird. Um Zielkonflikte zwischen Beschäftigungspolitik und sozialen Standards zu vermeiden, sollte das Abkommen des Sozialprotokolls in den EG-Vertrag übergeführt werden.

Am ehesten sind Realisierungschancen in diesem Rahmen noch der Idee einzuräumen, analog zum *excess-deficit*-Verfahren ein Berichts- und Sanktionswesen für nationale Beschäftigungspolitiken einzuführen. Dabei wäre vorzusehen, daß die einzelnen Mitgliedstaaten autonom nationale Beschäftigungsprogramme erstellen und der Kommission berichten. Nach deren Evaluierung und Erfolgsüberprüfung durch die Kommission könnte für den Fall der Nichterfüllung vorgesehen werden, daß von der Union zumindest mitfinanzierte Programme mit höherer Beschäftigungswirkung auf Kosten anderer zu bevorzugen sind. Diese Vorgangsweise trägt noch am ehesten dem Umstand Rechnung, daß Mechanismen gefunden werden müssen, welche zwar die nationalen Instanzen stärker in die Pflicht nehmen, da Beschäftigungspolitik letztendlich doch – trotz zunehmender Integration – auf nationalen Anstrengungen beruht, die aber dennoch deutliche Bemühungen auf europäischer Ebene signalisieren.

Ein wichtiges Element einer „europäischen Beschäftigungspolitik“ wäre jedenfalls, daß die mittelfristig von einer Währungsunion zu erwartenden Beschäftigungssteigerungen durch einen flexiblen Übergang abgesichert und anschließend nicht durch eine überharte Währungspolitik unterminiert werden. Auch eine Einbindung der europäischen Sozialpartner-Institutionen in die Beschäftigungspolitik der Union könnte zur Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit dieser Bemühungen beitragen.



## Die Rolle Österreichs

Österreich bot auch in jüngster Vergangenheit wieder Beispiele dafür, daß der soziale Dialog im weitesten Sinne, also die Kooperation großer gesellschaftlicher Gruppen untereinander und auch mit der Regierung, auf nationaler Ebene sehr wohl funktionieren kann. Die notwendigen und auch schmerzhaften Bemühungen um die Budgetkonsolidierung wurden (werden?) ebenso auf der Basis eines breiten Konsens betrieben wie die gemeinsamen Vorschläge von Sozialpartnern und Regierung für eine Beschäftigungsoffensive. Zum Zeitpunkt des österreichischen EU-Beitritts wurden vielfach Hoffnungen in die Richtung geäußert, daß die österreichische Tradition der Konfliktaustragung sowie das Modell des sozialen Ausgleiches eine Bereicherung der EU darstellen könnten, vor allem was die Gesprächskultur betrifft, aber auch materiell, da Österreich immer dann als Gegenbeispiel angeführt werden kann, wenn postuliert wird, daß hohe Sozialstandards einer hohen internationalen Wettbewerbsfähigkeit entgegenstehen. Nach einem Jahr der Mitgliedschaft, in dem die österreichische EU-Politik naturgemäß mit Eingewöhnungsprozessen sowie dem Aufarbeiten bestehender Materien und Prozesse zu kämpfen hatte, kann der Erfolg dieser Bemühungen noch nicht beurteilt werden.

Diese „Schonzeit“ sollte allerdings langsam zu Ende sein. Den Vertretern Österreichs wird somit bei der Regierungskonferenz eine besondere Rolle zufallen, nämlich das Einbringen der nationalen Erfahrungen als Beleg für die Verwirklichungsmöglichkeit gesellschaftspolitischer Ziele, wenn der politische Wille vorhanden ist und ein breiter Konsens gesucht wird, und das Suchen nach Verbündeten dafür. Wenn dies auch bei der Regierungskonferenz noch nicht überzeugend gelingen sollte, so wird sich in nicht allzu ferner Zukunft die nicht so bald wiederkehrende Chance für Österreich ergeben, die Unionspolitik stärker in Richtung sozialer Ausgewogenheit zu lenken und damit ihre Akzeptanz bei den Bürgern, auch in Österreich, zu steigern: nämlich in der Periode des österreichischen Ratsvorsitzes im zweiten Halbjahr 1998, also am „Vorabend“ der Verwirklichung der Währungsunion. Um diese Chance zu nutzen, muß schon heute mit der Weichenstellung begonnen werden.

---

# **Sozialpartnerschaft am Scheideweg: Zwischen korporatistischer Konti- nuität und neoliberalen Umbruch\***

**Franz Traxler**

---

## **1. Vorbemerkung**

Unter den Beobachtern der Sozialpartnerschaft besteht weitgehend Übereinstimmung darin, daß sich für diese Institution im Zeitablauf die Rahmen- und Funktionsbedingungen gravierend verschlechtert haben. Zum einen wird vorgebracht, daß jene staatlichen Steuerungsoptionen, auf denen die Sozialpartnerschaft notwendig aufbaut, zunehmend abhanden kommen. Als entscheidende Marksteine in dieser Entwicklung lassen sich der Verfall des Austrokeynesianismus Ende der siebziger Jahre (1) sowie der Beitritt zur EU und der damit verbundene Transfer von Kompetenzen auf supranationale Organe anführen (2). Zum anderen läßt sich eine progressive Erosion der für die Sozialpartnerschaft konstitutiven kollektiven Identitäten und Lagerbindungen konstatieren. Am deutlichsten zeigt sie sich in der Fragmentierung des Parteiensystems, die die traditionellen Verbindungen der Sozialpartnerverbände zu den staatlichen Organen bedroht. In den Nationalratswahlen 1995 vereinigten das Liberale Forum und die Freiheitlichen, die eine dezidiert antisozialpartnerschaftliche Position einnehmen, zusammen 27,4 Prozent der Stimmen auf sich. Innerverbandlich vertiefen diese Erosionstendenzen die Probleme der Interessenvereinheitlichung, und zwischenverbandlich jene der sozialpartnerschaftlichen Kompromißbildung.

Den Restriktionen staatlicher Steuerung und der Erosion kollektiver Identitäten liegt eine gemeinsame Ursache zugrunde: wirtschaftliche Internationalisierung. Sie tendiert ebenso dazu, die territorial begrenzte Reichweite des (National)Staats zu unterlaufen, wie auch (über die durch sie hervorgerufenen Auswirkungen auf Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur) überkommene Solidaritäten problematisch werden zu lassen.

Die technisch-organisatorischen Begleiterscheinungen des Internationalisierungsprozesses scheinen die Sozialpartnerschaft vollends in Frage zu stellen – wenn man davon ausgehen kann, daß die allpräsente Forderung nach Flexibilität von Unternehmensorganisation und Arbeitsmarkt im Gegensatz zu den klassischen Formen verbandlich-zentralisierter Regelung steht.

Wenn man Internationalisierung als Agens all dieser Veränderungen erkennt, liegt es nahe, auf einen internationalen, unabweisbaren Trend zu schließen: daß alle fortgeschrittenen Industriegesellschaften im Verfall sozialpartnerschaftlicher (korporatistischer) Arrangements konvergieren (3). Daß Österreichs Sozialpartnerschaft sich bislang trotz aller ungünstigen Veränderungen im Umfeld als relativ stabil erwiesen hat, ist dieser Argumentationslinie zufolge nur als zeitliche Verzögerung einer Entwicklung zu verstehen, an deren Ende auch das Ende der Sozialpartnerschaft steht.

Bei näherer Betrachtung dieses Arguments ist allerdings festzuhalten, daß es ihm (wie auch allen älteren Konvergenzannahmen) an überzeugender empirischer Evidenz mangelt. So läßt sich im Gegensatz zu dieser Annahme aus international vergleichender Perspektive festhalten, daß in einer Reihe von westeuropäischen Ländern nach wie vor Versuche einer sozialpartnerschaftlichen Steuerung der Einkommenspolitik unternommen werden (4); und daß die ihnen zugrundeliegenden Institutionen erstaunlich stabil geblieben sind (5). Komparative Studien, die den Einfluß wirtschaftlicher Internationalisierung auf die nationalstaatlichen Steuerungschancen (6) und die nationalen Regelungsinstitutionen des Arbeitsmarktes (7) untersuchen, kommen zu dem Schluß, daß ungeachtet des Internationalisierungsprozesses nach wie vor ein beachtliches Maß an Varianz sowohl in den nationalen Wirtschaftspolitiken als auch im Institutionengefüge gegeben ist.

Tatsächlich sind die oben skizzierten Entwicklungstendenzen in ihren Auswirkungen weit weniger eindeutig, als gängige Konvergenzannahmen vermuten lassen:

- Im Gefolge der wirtschaftlichen Internationalisierung werden gerade die landesspezifischen Rahmenbedingungen der Märkte zunehmend wettbewerbsrelevant. Dies gilt im Zusammenhang mit der projizierten Währungsunion in hohem Maß für den Arbeitsmarkt als einem zentralen Regelungsfeld des Korporatismus. Funktionale Arrangements dürften vor diesem Hintergrund noch an Bedeutung zugewinnen, während dysfunktionale Institutionen unter Deregulierungsdruck geraten.
- Für die multinationalen Konzerne (als den Trägern des Internationalisierungsprozesses) lassen die vorliegenden Studien keine uniforme Politik der Arbeitsbeziehungen erkennen (8). Sie tendieren dazu, sich in die nationalen Rahmenbedingungen einzufügen, sofern diese sich nicht mit ihren Zielsetzungen und Anforderungen als unvereinbar erweisen.
- In bezug auf die technisch-organisatorischen Veränderungen des Arbeitsprozesses führen viele Wege zu Flexibilität (9). Während etwa

die numerische Flexibilität des „hire and fire“ mit korporatistischen Regelungen nicht in Einklang zu bringen ist, dürfte hingegen die qualifikationsbegründete Flexibilität von der korporatistischen Bereitstellung kollektiver Güter wesentlich abhängig sein (siehe unter Abschnitt 3) (10).

- Da der Zerfall kollektiver Identitäten auch die Legitimationsbasis der Parteien ausdünnt, ist die Zusammenarbeit der Regierung mit Verbänden zum Zweck breiter Konsenssicherung keineswegs obsolet. In Abgrenzung dazu bietet sich als Legitimationsstrategie freilich auch der populistische „Kurz-Schluß“ der politischen Führung mit den Massen an.

Da die sozioökonomische Entwicklung somit beachtliche Ambivalenzen aufweist, ist die „Ableitung“ institutionellen Wandels aus dieser Entwicklung problematisch. Es ist aber diese Ableitungslogik, auf der alle Konvergenzannahmen im speziellen und alle „großen Theorien“ im allgemeinen beruhen. Die Aporien dieser Ableitungslogik sind auch an zeitgenössischen Abkömmlingen solcher Theorien wie z. B. der Regulationsschule ersichtlich. Ihre Grundannahme besteht in der strukturellen Korrespondenz von Akkumulationsregime und Regulationsmodus. Einige Vertreter dieser Schule (11) konzidieren mittlerweile, daß diese Korrespondenzregel keine empirisch-historische Evidenz für sich beanspruchen kann.

Aus analytischer Sicht sprechen zwei Einwände gegen die Determiniertheit gesellschaftlicher Institutionen durch die Ökonomie: Einerseits sind die Märkte nicht so homogen und kompetitiv, daß sie jene „*natural selection*“ generieren, die allein in konvergierende Institutionensysteme münden könnte. Vielmehr bietet die Segmentierung der Märkte die Grundlage für vielfältige Nischenstrategien, die ihrerseits mit distinkten institutionellen Lösungen kovariieren können (12). Andererseits bilden gesellschaftliche Institutionen ökonomische Veränderungen nicht einfach ab, sondern verfügen über ein Eigengewicht, das in der Terminologie der Systemtheorie als Selbstreferenz gefaßt wird (13). Danach gestalten Institutionen ihre Anpassung an externe Veränderungen nach ihren eigenen, je spezifischen Prioritäten, die dementsprechend auch zu unterschiedlichen Anpassungspfaden und -lösungen führen können. Dies trifft insbesondere für die differenzierten Gesellschaftssysteme der Gegenwart zu, die ein komplexes Zusammenwirken verschiedenster Steuerungsarenen, -ebenen, -akteure, und -mechanismen kennzeichnet. Unter dieser Bedingung haben Veränderungen in den Steuerungsmodalitäten nur ausnahmsweise den Charakter eines Nullsummenspiels in dem Sinn, daß sich der Zugewinn einer Steuerungsebene / eines Steuerungsakteurs etc. als gegengleicher Verlust anderer Ebenen, Akteure usw. niederschlägt (14). Dementsprechend ist es auch vorschnelle Ableitungslogik, zu vermuten, daß der europäische Integrationsprozeß als eindimensionaler *trade-off* zwischen der supranationalen und der nationalen Ebene zu Lasten der letzteren zu interpretieren sei (15).

Diese Einwände führen nicht zwingend zu einem Relativismus, der sich mit der Beschreibung historischer Kontingenzen bescheidet (16).

Die Alternative ist, nach den Gesetzmäßigkeiten der selbstreferentiellen Anpassungsleistungen gesellschaftlicher Institutionen gegenüber ökonomischen Veränderungen Ausschau zu halten (17).

Im Verhältnis zu dieser grundlegenden forschungsstrategischen Entscheidung ist die hier interessierende Frage begrenzter: Sie richtet die Aufmerksamkeit auf die Zukunftsperspektiven der Sozialpartnerschaft unter der Annahme, daß aus den oben zitierten Gründen beachtliche, aber nicht beliebige Freiheitsgrade in der institutionellen Verarbeitung des Internationalisierungsprozesses gegeben sind. In diesem Zusammenhang empfiehlt es sich zunächst, eine Leistungsbilanz vorzunehmen. Sie konzentriert sich auf jene beiden Dimensionen, auf die sich alle oben skizzierten Erosionen reduzieren lassen: die Steuerungskapazität und die Legitimation der Sozialpartnerschaft.

## **2. Zur Leistungsbilanz der Sozialpartnerschaft**

### *2.1 Die sozialpartnerschaftliche Steuerungskapazität*

Im Zusammenhang mit der Steuerungskapazität der Sozialpartnerschaft ist es sinnvoll, zwischen zwei Arenen, der Einkommens- bzw. Lohnpolitik und der übrigen Wirtschafts- und Sozialpolitik, zu differenzieren; dies deshalb, weil die eine der Tarifautonomie der Sozialpartnerverbände, die andere hingegen formal dem Entscheidungsbereich der Verfassungsorgane unterliegt.

In der Einkommenspolitik verlor die sozialpartnerschaftliche Preiskontrolle schon seit Ende der siebziger Jahre ihre Effektivität (18). Mit dem Sozialpartnerabkommen 1992 wurde sie de facto stillgelegt, auch wenn darin das Antragsprinzip für den geschützten Sektor aufrechterhalten wird. Die gegenwärtige Praxis erfaßt nicht mehr als zwei Produkte, während es in früheren Zeiten mehrere hundert waren. Die paritätische Preiskontrolle ist zweifellos jener Bereich, in dem die wirtschaftliche Internationalisierung die Steuerungschancen am nachhaltigsten zerstörte. Im Gegenzug dazu hat die Lohnpolitik vor allem im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit des exponierten Sektors an Relevanz gewonnen.

Die langfristige Entwicklung der Lohnpolitik zeigt eine nahezu völlige Übereinstimmung mit der Produktivitätsentwicklung. Von 1960 bis 1990 betrug die durchschnittliche Zunahme der Produktivität 3,3 Prozent, jene der Reallöhne 3,1 Prozent. Trotz der beachtlichen Aufwertungen des Schillings im Verlauf der letzten beiden Jahrzehnte mußte die österreichische Industrie keine Beeinträchtigung ihrer Wettbewerbsfähigkeit in bezug auf die Lohnstückkostenposition hinnehmen (19).

Zusätzlich zu dieser langfristigen Orientierung an gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen ist für die Lohnpolitik auch ein hohes Maß an Makro-Flexibilität kennzeichnend, insofern sie stärker als in den meisten

anderen Ländern der OECD auf kurzfristige Beschäftigungsschwankungen reagiert (20). Berücksichtigt man zusätzlich zur akzentuierten Hartwährungspolitik den Umstand, daß die für aktive Arbeitsmarktpolitik bereitgestellten Mittel vergleichsweise begrenzt sind, so läßt sich festhalten, daß die Lohnpolitik unter allen wirtschaftspolitischen Steuerungsparametern die Hauptlast zur Optimierung von Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigungssicherung trägt (21): Für den Zeitraum von 1980 bis 1993 verzeichnete Österreich eine durchschnittliche Arbeitslosenrate von 3,3 Prozent; im Vergleich dazu betrug sie in der EU 9,6 Prozent und in der OECD 7,4 Prozent. Die Lohnpolitik ist damit das Paradestück in der Leistungsbilanz der Sozialpartnerschaft. Als Folge der wirtschaftlichen Internationalisierung im allgemeinen und der Einrichtung der Währungsunion im besonderen treten die nationalen Institutionen der Arbeitsbeziehungen in einen Systemwettbewerb ein. Vor diesem Hintergrund bedeutet die Sozialpartnerschaft einen beachtlichen Wettbewerbsvorteil für Österreich. Im Gegensatz zu Thesen, die den Zerfall korporatistischer Arbeitsmarktregimes in der Währungsunion erwarten (22), ist davon auszugehen, daß sich für die Sozialpartnerschaft keine zusätzlichen Belastungen ergeben. Sie wird vielmehr mit zunehmender Zahl der Teilnehmer in der Währungsunion dadurch entlastet, daß Aufwertungseffekte gegenüber anderen Mitgliedstaaten der EU entfallen; zusätzliche Probleme dürfte jedoch die Öffnung des (wenig leistungsfähigen) geschützten Sektors im Zuge des EU-Beitritts bereiten.

Unbeeindruckt von dieser Leistungsbilanz der Lohnpolitik wird zuweilen (wie z. B. vom Liberalen Forum) ein Umbau des Lohnverhandlungssystems in Richtung Verbetriebligung gefordert. Den sachlichen Anknüpfungspunkt für die Beurteilung dieser Forderung bieten die neoklassisch orientierten Arbeiten einiger Arbeitsökonomien, deren Grundlegung in einem vielbeachteten Aufsatz von Calmfors/Driffill erfolgte (23). Ihre These ist, daß von hochzentralisierten und hochdezentralisierten (verbetriebligten) Lohnverhandlungssystemen die günstigsten Ergebnisse im Hinblick auf Lohnzurückhaltung und Beschäftigungssicherung zu erwarten sind; dies deshalb, weil es bei beiden Typen von Verhandlungssystemen nicht möglich ist, die Kosten (im Sinne von Preiserhöhungen und Beschäftigungsverlusten) einer „überzogenen“ Lohnpolitik zu externalisieren. Dies unterscheidet sie von Verhandlungssystemen der „mittleren“ (sektoralen) Ebene, die als „Branchenkartelle“ zu solchen Externalisierungsprozessen – mit entsprechenden negativen makroökonomischen Effekten – sehr wohl befähigt sind.

Als funktionale Äquivalente können hochzentralisierte und -dezentralisierte Systeme allerdings nur unter spezifischen Annahmen gelten. Berücksichtigt man neben den Preiseffekten auch andere Lohnexternalitäten, so sind für zentralisierte Systeme mehr Lohnzurückhaltung und günstigere Beschäftigungseffekte anzunehmen als für dezentralisierte (24). Äquifunktionalität zentralisierter und dezentralisierter Systeme ist überdies nur unter der Bedingung vollkommenen Wettbewerbs gegeben.

Andernfalls erweisen sich wiederum zentralisierte Systeme den dezentralisierten Systemen als überlegen (25).

Es bedarf wohl keiner näheren Erläuterung, daß diese Bedingung in der Praxis nicht erfüllt ist. Unter oligopolistischen Wettbewerbsverhältnissen bereitet es profitablen Konzernen keine Probleme, Lohnabschlüsse zu akzeptieren, die aus gesamtwirtschaftlicher Hinsicht überhöht sind. Solche Lohnabschlüsse können *spill-overs* in anderen Bereichen selbst ohne „militante“ Gewerkschaften auslösen. Verabschiedet man sich von der Vorstellung homogener Arbeitsmärkte, dann ist leicht einzusehen, daß überproportionale Lohnabschlüsse und deren Externalisierung in den Segmenten knapper und qualifizierter Arbeitskräfte sehr wahrscheinlich sind. Ein abschreckendes Beispiel einer systematischen Dezentralisierung der Lohnverhandlungen bietet Großbritannien mit seiner (aus neoklassischer Sicht paradoxen) Koinzidenz von überdurchschnittlich hohen Reallohnzuwächsen und Arbeitslosenraten im OECD-Vergleich der achtziger Jahre (26).

Dies führt zur empirischen Seite der Diskussion. Calmfors/Driffill legen zur Bestätigung ihrer These eine ländervergleichende Korrelationsanalyse vor. Das Problem dieser Untersuchung ist, daß ihre Klassifikation der Länder nach dem Verhandlungssystem fehlerhaft ist. Dies liegt daran, daß Calmfors/Driffill nicht systematisch zwischen der Ebene des Lohnabschlusses und dem Koordinierungsgrad der Verhandlungen unterscheiden. Schwierigkeiten bereitet dadurch die Klassifikation jener Länder, deren Koordinierung der Lohnpolitik über die Ebene des formalen Vertragsabschlusses hinausgeht. So werden z. B. in Österreich und der Bundesrepublik Deutschland die Tarifverträge auf sektoraler Ebene und in Japan auf Unternehmensebene abgeschlossen; gleichwohl sind diese Lohnabschlüsse aufgrund der Lohnführerschaft der Metallindustrie und/oder interner Konzertierungsmaßnahmen der Dachverbände der Tarifparteien in ein System gesamtwirtschaftlicher Koordinierung eingebettet (27).

Eine Klassifikation, die sich auf die Überprüfung der These von Calmfors/Driffill bezieht, müßte auf den Koordinierungsgrad des Verhandlungssystems abstellen. Tatsächlich ist die Klassifikation der beiden Autoren aber inkonsistent. So ist etwa Österreich richtig als zentralisiert, hingegen die Bundesrepublik bzw. Japan (in Orientierung an der formalen Verhandlungsebene) unzutreffend als „mittleres“ bzw. als „dezentralisiertes“ System bewertet. Wenn man die Verhandlungssysteme der betrachteten Länder nach ihrem Koordinierungsgrad reklassifiziert und auf dieser Grundlage eine Re-Analyse der empirischen Untersuchung von Calmfors/Driffill vornimmt, läßt sich zeigen, daß hochzentralisierte Systeme in allen von Calmfors/Driffill berücksichtigten Leistungsindikatoren die günstigsten Ergebnisse aufweisen; für die Mehrheit der Leistungsindikatoren stellen dezentralisierte Systeme die zweitbeste Lösung (vor den „mittleren“ Systemen) dar (28).

Für die österreichische Situation ergibt sich aus all dem die Bestätigung der Effektivität des sozialpartnerschaftlichen Lohnverhandlungs-

systems. Denn es fällt (auch nach Calmfors/Driffill) in die Kategorie der hochzentralisierten Systeme mit entsprechend hoher Kapazität zur Internalisierung seiner Verhandlungsergebnisse. Insofern ist die neoliberale Forderung nach Verbetrieblichung unplausibel: Warum sollte man die hohen Transaktions- und Konfliktkosten eines Systemumbaus auf sich nehmen, wenn im Fall des (ungewissen) Restrukturierungserfolgs nur ein System inauguriert wird, das nicht mehr als die zweitbeste Wahl darstellt?

Eine andere Bilanz zur Steuerungskapazität der Sozialpartnerschaft ergibt sich für den Bereich der staatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik. Für ihn gibt es eine Reihe von Belegen eines abnehmenden Einflußgewichts – vor allem hinsichtlich der klassischen Form der Sozialpartnerschaft, der „horizontalen Konzertierung“ (29). Dies gilt selbst für zentrale Themen der Finanz- und Sozialpolitik wie die Einführung der Pflegevorsorge, den Pensionsreformen (30), der Steuerreform 1992 und dem Sparpaket 1994. Das Abkommen zur Reform der Sozialpartnerschaft aus 1992 sieht vor, daß die Paritätische Kommission von der Regierung zumindest viermal jährlich einberufen werden sollte. Im Gegensatz hiezu kam es 1993 zu zwei Sitzungen dieses Organs, zu keiner im Jahr 1994 und zu bislang (29. November 1995) einer im Jahr 1995. Gegengleich zu diesem Bedeutungsverlust der Sozialpartnerschaft hat der Einfluß der Parteien bzw. des Parlaments zugenommen (31). Die Ursache dafür ist die wachsende Fragmentierung des Parteiensystems und die dadurch bedingte Verschärfung des Parteienwettbewerbs, die die Beziehungen zwischen den Sozialpartnerverbänden und den Parteien labilisiert.

Es gibt Gründe anzunehmen, daß durch diesen Wandel des politischen Systems die „*Performance*“ der staatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik strukturell beeinträchtigt wird. In Anlehnung an die oben betrachtete Lohnpolitik soll in diesem Zusammenhang die *Performance* der Wirtschafts- und Sozialpolitik des Staates als dessen Fähigkeit zur langfristigen Orientierung an gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen verstanden werden. Diesbezügliche Einbußen an Steuerungskapazität sind unverkennbar. So waren es 1992 die Einführung der Pflegevorsorge und andere sozialpolitische Maßnahmen sowie die Steuerreform, im Zusammenwirken mit dem damals absehbaren EU-Beitritt und dessen ebenfalls absehbaren fiskalpolitischen Belastungen, die zu den Budgetproblemen 1994 und 1995 und den damit verbundenen Schwierigkeiten bei der Erfüllung der Maastrichtkriterien führten. Wäre der Finanzpolitik des Staates auch nur annähernd jene langfristorientierte makroökonomische Rationalität und kurzfristige Flexibilität zueigen, wie sie für die Lohnpolitik der Tarifverbände kennzeichnend ist, so gäbe es diese Schwierigkeiten nicht.

Die Ursache für diesen Verlust an Steuerungskapazität ist, daß durch die Aufwertung von Parteien und Parlament zu Lasten der Sozialpartnerschaft die staatliche Willensbildung sich der Logik von Wettbewerbsmärkten annähert. Marktkonkurrenz aber tendiert zur Unterversorgung



mit kollektiven Gütern und läßt Langfristorientierung zugunsten von Kurzfristkalkülen in den Hintergrund treten. Dies gilt für das ökonomische wie für das politische System. Die politische Variante dieses Marktversagens wird in der Regel als Populismus bezeichnet. Das Problematische an diesem Populismus (der im Maß der Fragmentierung des Parteiensystems unabhängig von konkret handelnden Personen zu einem Strukturmerkmal des politischen Systems Österreichs gerät) ist, daß der Widerspruch zwischen populistischen Programmen und wirtschaftlichen Erfordernissen eher zu- als abnimmt: Zur Sicherung des Wirtschaftsstandortes Österreich ist nicht zuletzt die Reduktion von Unsicherheit für private Investoren und damit eine langfristig kalkulierbare, „technokratische“ Politik essentiell.

## *2.2 Die Legitimität der Sozialpartnerschaft*

Nach den Ergebnissen der Umfrageforschung ist zwischen der Legitimität der Sozialpartnerschaft und jener ihrer Trägerverbände zu unterscheiden. Während im Verlauf der letzten zwanzig Jahre die Zustimmung zur Sozialpartnerschaft in etwa gleichgeblieben ist, ist das Ansehen ihrer Verbände tendenziell geringer geworden (32). Auch darin manifestiert sich der Verfall kollektiver Identitäten zugunsten eigeninteressierter Orientierungen. Man schätzt wohl die sozialpartnerschaftlich hergestellten Kollektivgüter (z. B.: sozialer Friede), zeigt aber wenig Begeisterung, sich an deren (Organisations-)Kosten zu beteiligen. Wie bereits oben erwähnt, ist dieser Verfallsprozeß eine Folge transnationaler Veränderungen in der Wirtschafts- und Berufsstruktur: Tendenzen der Tertiarisierung der Wirtschaft, der Zunahme der Angestellten und Abnahme der Arbeiter sowie der Ausbreitung nicht-standardisierter, prekärer Beschäftigungsverhältnisse erodieren die traditionellen Klassenidentitäten. Die Internationalisierung der Märkte verschärft die Gegensätze zwischen Modernisierungsverlierern und -gewinnern innerhalb der Arbeitnehmer wie der Unternehmer. All dies erschwert innerverbandlich die Aufrechterhaltung der Mitgliederloyalität und des Interessenausgleichs sowie im Verhältnis zwischen den Verbänden die Kompromißbildung in der Sozialpartnerschaft. Da sich z. B. die Divergenz in der wirtschaftlichen Situation der einzelnen Unternehmen und Branchen innerhalb der Metallindustrie verstärkt, wachsen die Probleme, für sie einen einheitlichen Kollektivvertrag abzuschließen.

Legitimationsprobleme ergeben sich für die Sozialpartner und ihre Verbände auch unmittelbar aus den Veränderungen des politischen Systems. Verschärfte Parteienkonkurrenz sowie das Vordringen der Parteien in klassische Politikfelder der Sozialpartnerschaft gehen zwangsläufig mit der Infragestellung ihrer Position in der staatlichen Willensbildung einher. Dabei stützt sich die Kritik auf z. T. altbekannte, demokratiepolitische Argumente, die nun allerdings im veränderten Umfeld öffentlichkeitswirksame politische Brisanz erhalten.

Die demokratiepolitische Kritik an den *Verbänden* der Sozialpartnerschaft konzentriert sich auf die Pflichtmitgliedschaft der Kammern. Das Argument scheint auf den ersten Blick plausibel: „Zwangsorganisationen“ stehen im Gegensatz zum demokratischen Ideal. Eine solche neoliberal inspirierte Sichtweise verkürzt das Problem verbandlicher Interessenartikulation und -vertretung auf die Beitrittsfrage. Tatsächlich handelt es sich jedoch um ein mehrdimensionales Problem (33), das eine entsprechend differenzierte demokratiepolitische Betrachtung geboten macht.

Verbandliche Interessenartikulation setzt zweierlei voraus, nämlich die Chance der (potentiellen) Mitglieder, einerseits einen Verband zu bilden bzw. ihm beizutreten, und andererseits an der Formulierung der Verbandsziele teilzuhaben. Nach neoliberaler Lesart schränkt das „Zwangsprinzip“ beide Möglichkeiten ein. Indem es die Beitritts-/Austrittsoption eliminiert, verlieren unzufriedene Mitglieder auch ihr Sanktionsmittel zur Einflußnahme bzw. Korrektur der Verbandspolitik. Eine solche Sichtweise verkennt, daß Mitglieder nicht nur durch die Austrittsdrohung, sondern vor allem auch durch die Teilnahme an der internen Willensbildung Einfluß auf die Verbandspolitik nehmen können (34).

Ein noch wesentlicherer Einwand ihr gegenüber ist, daß die Chance zur Bildung von Interessenverbänden vom Ausmaß verfügbarer Ressourcen (z. B.: Finanzmittel, Qualifikation und Know-how) der betreffenden Interessengruppe abhängig ist. Diese Chancen sind über die verschiedenen Bevölkerungsgruppen ungleich verteilt und führen zu signifikanten Unterschieden in der Fähigkeit zur Verbandsbildung. Wie der internationale Vergleich zeigt, sind große Unternehmen signifikant häufiger als kleinere bereit, sich freiwillig in Verbänden zusammenzuschließen (35). Auf Arbeitnehmerseite läßt sich z. B. eine höhere gewerkschaftliche Organisation der Facharbeiter im Vergleich zu den an- und ungelernten Arbeitern zeigen (36). Die Freiwilligkeit der Mitgliedschaft in Interessenverbänden führt also dazu, daß „schwache“ Gruppen, die an sich mehr der verbandlichen Interessenvertretung bedürfen, geringere Neigung zur Verbandsbildung zeigen, weil sie vergleichsweise nur über geringere Ressourcen verfügen als „starke“ Gruppen. Die Konsequenzen einer Aufhebung der Pflichtmitgliedschaft in den Kammern sind damit absehbar: Im Spiel der gesellschaftlichen Kräfte würden die „Starken“ stärker und die „Schwachen“ schwächer. Der demokratiepolitische Zugewinn einer solchen Reform für Österreichs politische Willensbildung darf insofern bezweifelt werden.

An der Sozialpartnerschaft *insgesamt* wird aus demokratiepolitischer Sicht kritisiert, daß sie als „Nebenregierung“ die verfassungsgemäße Funktion der staatlichen Organe, insbesondere des Parlaments schmälere (37). Auch im Fall der Abschaffung der Sozialpartnerschaft würden sich Regierung und Parlament nicht im interessenpolitischen Vakuum bewegen. Kombiniert man konsistenterweise die Abschaffung der Sozialpartnerschaft mit jener der Kammerpflichtmitgliedschaft, dann wür-

den sich Lobbies mächtiger Interessengruppen formieren, die in ihrer Zielsetzung ungleich partikularistischer als die Sozialpartnerverbände ausgerichtet wären und im Gegensatz zu diesen ihren Einfluß „hinter den Kulissen“ staatlicher Willensbildung geltend machen würden. Dies würde nicht nur die Transparenz der Entscheidungsabläufe verringern, der gewiß auch ein demokratiepolitischer Stellenwert beizumessen ist; hinzu kommt, daß partikularistische Lobbies als Verteilungskoalitionen zu Lasten Dritter wirken und auf diese Weise Wachstum und Modernisierung der Volkswirtschaft hemmen (38).

Um solche negativen volkswirtschaftlichen Effekte zu vermeiden, stehen nur zwei ordnungspolitische Optionen zur Verfügung: zum einen die Kanalisierung und Funktionalisierung organisierter Interessen im Dienste wirtschafts- und sozialpolitischer Steuerung. Dies ist die korporatistische Logik der Sozialpartnerschaft. Die Pflichtmitgliedschaft in den Kammern hat für ihre diesbezügliche Funktionsfähigkeit insofern eine tragende Rolle, weil sie partikularistischem (und deshalb makroökonomisch dysfunktionalem) Lobbying entgegenwirkt. Die neoliberale Alternative ist die konsequente Zurückdrängung der Interessenverbände aus dem politischen Leben, wie sie durch den Thatcherismus in Großbritannien betrieben wird. Diese Option ist allerdings an gewisse Voraussetzungen gebunden, vor allem an einen Staat, der über hinreichende Sanktions- und Machtmittel verfügt, um die Zurückdrängung des Einflusses von Interessenlobbies auf Dauer zu bewerkstelligen (39). Im neoliberalen Ordnungsmodell findet damit das wirtschaftliche Laissez-faire sein politisches Pendant notwendig im „starken Staat“. Insofern würde die Abschaffung der Sozialpartnerschaft zu einer Umverteilung von Macht von der Gesellschaft auf den Staat führen. Ein Mehr an Demokratie ist mit einer solchen Entwicklung gewiß nicht verbunden.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß infolge der Komplexität und auch der Widersprüchlichkeit demokratiepolitischer Standards Patentrezepte in diesem Bereich nicht zu haben sind. Wenn die Zurückdrängung der Sozialpartnerschaft und die Abschaffung der Kammerpflichtmitgliedschaft als Reformmaßnahmen darauf abzielen sollen, zur „Demokratisierung“ beizutragen, gibt es gute Gründe anzunehmen, daß dadurch realiter eher eine Beeinträchtigung der demokratischen Verfaßtheit Österreichs bewirkt wird. In der neoliberalen Debatte dieser Reformen werden solche Risiken unterschlagen – im Gegensatz zu ihrer populistischen Variante, die den starken Staat konsequenterweise zu ihren zentralen Programmpunkten zählt.

In letzter Instanz ist für die Legitimation der Sozialpartnerschaft und ihrer Verbände entscheidend, welche Maßstäbe deren Mitglieder an die Leistungsbilanz und den demokratischen Gehalt ihrer Interessenvertretung anlegen. Der kritische Testfall dazu ist die im Regierungsabkommen der großen Koalition 1994 vereinbarte Urabstimmung über die Kammern. Die bisher vorliegenden (Länder-)Ergebnisse für die Wirtschaftskammern und Landwirtschaftskammern erbrachten eine hohe Zustimmung für die Aufrechterhaltung des Status quo.

Abzuwarten bleiben die Abstimmungen in den Arbeiterkammern, deren Ergebnisse schwieriger als in den anderen Kammern prognostiziert werden können. Denn im internationalen Vergleich ist die Assoziationsbereitschaft der Unternehmer größer als jene der Arbeitnehmer (40).

### 3. Zwei Zukunftsmodelle gesellschaftlicher Entwicklung

Als Resümee zur Leistungsbilanz und Legitimität der Sozialpartnerschaft läßt sich festhalten, daß diese nach wie vor wichtige Steuerungsleistungen erbringt, ihre Legitimation jedoch von verschiedenen Seiten in Frage gestellt wird.

Da einerseits diese Legitimationsprobleme von strukturellen (d. h. unumkehrbaren) ökonomischen und politischen Veränderungen ausgehen, andererseits aus den genannten Gründen gewisse Steuerungsfunktionen der Sozialpartnerschaft in der Zukunft noch bedeutender werden, droht eine Scherenentwicklung eines tendenziell wachsenden Bedarfs an sozialpartnerschaftlicher Steuerung und einer schrumpfenden legitimatorischen Grundlage für diese Steuerung. Damit bestehen bezüglich der Zukunftsperspektiven mehr Unwägbarkeiten, als die Konvergenzannahme eines verfallenden Korporatismus vermuten läßt, derzufolge sowohl dessen Steuerungsleistungen als auch dessen Legitimation zunehmend obsolet werden. Einen Hinweis zur Auslotung der Entwicklungsmöglichkeiten bieten komparative Studien, die bezüglich der Entwicklung politischer Steuerung und der Institutionen der Arbeitsbeziehungen keine Konvergenz, sondern tendenziell sogar eine Polarisierung im Ländervergleich konstatieren (41).

Die Ursache dafür ist, daß unter Zugrundelegung der Erfordernisse wirtschaftlicher Effizienz nur zwei ordnungspolitische Optionen zur Disposition stehen: die korporatistische Funktionalisierung der organisierten Interessen oder die neoliberale Eliminierung dieser Interessen aus Wirtschaft und Politik (42). Die Internationalisierung der Märkte begründet nicht nur eine Konkurrenz nationaler Wirtschaftsstandorte im allgemeinen, sondern auch der nationalen Systeme der organisierten Interessen und Arbeitsbeziehungen. Die Folge ist, daß das Gewicht und die Verbindlichkeit von Effizienzkriterien im Verhältnis zu anderen Standards (z. B. das der Verteilungsgerechtigkeit) als Richtschnur für das „institutionelle Design“ dieser Systeme zugenommen hat. Damit verschärft sich der Restrukturierungsdruck insbesondere für pluralistische Verbändesysteme und Tarifsysteme „mittleren“ Zentralisierungsgrades, deren Struktur durch leistungshemmende (Um-)Verteilungskonkationen geprägt ist.

Die ordnungspolitische Weichenstellung in diesem Restrukturierungsprozeß wird durch den Umstand beeinflußt, daß sowohl das korporatistische als auch das neoliberale Modell an spezifische Sozialstrukturen gebunden und insofern nicht beliebig machbar sind. Korporatistische Systeme setzen starke Verbände mit umfassenden Organisationszustän-

digkeiten voraus. Wie das Beispiel der Sozialpartnerschaft lehrt, sind solche Verbände ihrerseits von spezifischen, begünstigenden Rahmenbedingungen abhängig. Diese Rahmenbedingungen wurden nicht nur in Österreich tendenziell geschwächt. Aus diesem Grund ist nicht zu erwarten, daß pluralistische in korporatistische Systeme transformiert werden können. Im Grunde war es eine Serie gescheiterter korporatistischer Experimente, die in Großbritannien für den Thatcherismus den Boden bereiteten.

Zusätzliche Attraktivität erhält das neoliberale Reformprojekt dadurch, daß es den Anschein erweckt, seine Umsetzung wäre „bloß“ ein technisches Problem der (Wieder-)Herstellung eines „natürlichen Zustandes“ des freien Spiels der Marktkräfte (43). Dem ist allerdings entgegenzuhalten, daß auch die Funktionsfähigkeit von Märkten auf sozialstrukturellen Voraussetzungen begründet ist (44). Erforderlich ist nicht zuletzt die permanente Zurückdrängung pluralistischer Einflüsse durch einen starken Staat, zu dessen institutioneller Mindestausstattung das Mehrheitswahlrecht und/oder die Präsidialdemokratie zählen.

Im Vergleich zum Pluralismus ist von korporatistischen und neoliberalen Systemen deshalb eine höhere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu erwarten, weil sie in höherem Maß dazu verhalten sind, die Kosten wirtschaftlich suboptimaler Interessenpolitiken zu internalisieren. Dabei ist zu berücksichtigen, daß wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ihrerseits ein komplexes, mehrdimensionales und insofern interpretationsbedürftiges Konzept ist. Hinzu kommt die kontrastierende Funktionslogik korporatistischer und neoliberaler Systeme, die zu einer je spezifischen Perzeption und Bearbeitung wirtschaftlicher Probleme anleitet.

Indem neoliberale Systeme auf die Steuerungsfunktion des Marktes setzen, verbinden sich mit ihnen auch dessen Stärken und Schwächen. Bezogen auf den hier interessierenden Arbeitsmarkt liegt die Stärke vor allem in der Fähigkeit zur kurzfristigen Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen und in der Stimulierung von Effizienzsteigerung durch die Reduktion der (Arbeits-)Kosten. Die Schwäche neoliberaler Arbeitsmarktregimes besteht darin, daß sie durch die Begünstigung kurzfristiger, opportunistischer Handlungskalküle zu „*low-trust relations*“ zwischen den Arbeitsmarktparteien und damit verbunden zu einer Unterversorgung mit kollektiven Gütern (z. B. sozialer Friede, Qualifikation) führen. Die Stärken und Schwächen korporatistischer Arbeitsmarktregimes verhalten sich spiegelbildlich. Die Kompromißbildung zwischen den Tarifverbänden ist zeitaufwendig, die daraus resultierenden Regelungen führen zu einem Sperrklinkeneffekt, der der Anpassung der kollektiven Arbeitsstandards „nach unten“ entgegenwirkt. Dem steht gegenüber, daß korporatistische Arrangements Unsicherheiten reduzieren, langfristig orientierte Anpassungsstrategien und „*high-trust relations*“ sowie die Bereitstellung jener Güter begünstigen, die durch die Marktkräfte nur unzureichend hervorgebracht werden.

Da neoliberale und korporatistische Regimes somit höchst unterschiedliche Kriterien wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit forcieren, bereiten sie auch einer je spezifischen Positionierung auf dem Weltmarkt den Weg: Sie sind nicht bloß wettbewerbsrelevant, sondern implizieren alternative Deutungen und Strategien der Wettbewerbsfähigkeit. Im neoliberalen Fall handelt es sich um eine auf Kostenvorteile abstellende Strategie zur Sicherung der Konkurrenz im Preiswettbewerb. Im Vergleich dazu liegen die komparativen Vorteile des Korporatismus in seinen Anreizen zur Steigerung der Produktivität und der Kompetitivität in der Qualitätskonkurrenz (45).

An die Entscheidung für eines der beiden Regimes sind daher weitreichende Weichenstellungen auf allen Ebenen von Wirtschaft und Politik gekoppelt – zumindest, wenn sie als in sich konsistentes Ordnungsmodell Geltung erlangen sollen (Tabelle 1). Die Gründe dafür sind im Zusammenhang mit den oben angestellten Überlegungen leicht ersichtlich.

Wenn Wettbewerbsfähigkeit als Imperativ zur Kostenminimierung gedeutet wird, besteht kein Bedarf an verbandlichen Steuerungsfunktionen. Deren Zurückdrängung erfordert ihrerseits einen starken Staat. In Österreich wird diese Implikation einer neoliberalen Revision der politi-

**Tabelle 1:****Zwei alternative Modelle gesellschaftlicher Entwicklung**

| Dimension                           | Neoliberalismus                                                                     | Angebots-korporatismus                                        |
|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Kriterium der Wettbewerbsfähigkeit  | (Lohn-)Kostenminimierung                                                            | Produktivitäts- und Qualitätsvorsprung („up-grading“)         |
| Status der Interessenverbände       | keine Rolle für Verbände                                                            | Verbände als Produzenten kollektiver Güter                    |
| Politische Willensbildung           | „starker Staat“, populistische Interessenformierung via Plebiszite und Massenmedien | mehrstufige Interessenkonzertierung via Parteien und Verbände |
| Arbeitsmarkt und Arbeitsbeziehungen | Deregulierung des Arbeitsmarktes, low-trust relations                               | organisierte Dezentralisierung, high-trust relations          |
| Arbeitsorganisation und Betrieb     | Dequalifizierung, numerische Flexibilität, keine Mitbestimmung                      | Qualifizierung, funktionale Flexibilität, Mitbestimmung       |

schen Willensbildung am nachhaltigsten durch die Freiheitlichen auf den Punkt gebracht. Folgt man ihren Vorstellungen, dann tritt an die Stelle verbandlicher Interessenvermittlung die direkte Kommunikation zwischen der gestärkten Exekutive und der Bevölkerung via plebiszitären Veranstaltungen und Massenmedien. Im Bereich von Arbeitsmarkt und Arbeitsbeziehungen impliziert das Gebot der Zurückdrängung des Verbändeeinflusses die Deregulierung der kollektiven Arbeitsstandards. Auf der Ebene der betrieblichen Arbeitsorganisation begünstigt das neoliberale Regime eine dequalifizierende Anwendung der neuen Technologien sowie die Steigerung der Anpassungsfähigkeit an Nachfrageschwankungen durch numerische Flexibilität, d. h. durch Flexibilisierung des Beschäftigtenstandes nach Maßgabe der Auftragschwankungen. Dies steht im Zusammenhang mit den oben skizzierten Defiziten an kollektiven Gütern (insbesondere Qualifikation) und der Dominanz der „*low-trust relations*“. Der betrieblichen Mitbestimmung wird unter diesen Bedingungen die Grundlage entzogen.

Im Gegensatz dazu erhalten die Verbände in einem Wettbewerbskonzept, das vorrangig auf Qualitäts- und Produktivitätsvorsprung abstellt, einen systematischen Stellenwert als Produzenten jener kollektiven Güter, die für den wirtschaftlichen Strukturwandel in Richtung „*up-grading*“ wesentlich sind. Insofern läßt sich diese Variante verbandlicher Steuerung als Angebotskorporatismus begreifen (46). Sein Aktionsradius ist nicht auf die Lohnpolitik beschränkt, so daß die politische Willensbildung weiterhin dem Prinzip einer mehrstufigen und mehrdimensionalen Interessenabstimmung via Parteien und Verbände folgt. Für Arbeitsmarkt und Arbeitsbeziehungen lautet die Alternative zur Deregulierung organisierte Dezentralisierung. Sie ermöglicht die Delegation von arbeitsplatznahen, „qualitativen“ Fragen, die im Zuge des „*up-grading*“ an Bedeutung gewinnen, an die Betriebsebene unter Aufrechterhaltung verbindlicher, überbetrieblicher (Rahmen-)Regelungen, die durch die Tarifverbände gesetzt werden. Im Rahmen von „*up-grading*“ ist auch der Stellenwert von Qualifikation ungleich größer als in neoliberalen Konzepten. Die betriebliche Anpassungsfähigkeit bemißt sich dann vor allem auch an funktionaler Flexibilität, d. h. der Fähigkeit der Arbeitskräfte, vielfältige und anspruchsvolle Aufgaben flexibel zu bewältigen. Dies erfordert qualifizierte Arbeitskräfte. Die Effektivität von Qualifikation steht in engem Zusammenhang mit Motivation, zu der die Arbeitsbeziehungen durch „*high-trust relations*“ und Mitbestimmung beizutragen vermögen. „*High-trust relations*“ und Mitbestimmung bilden darüber hinaus auch die Grundlage für konsensuale Rationalisierungs- und Modernisierungsmaßnahmen im Betrieb.

#### 4. Ausblick

Angebotskorporatismus und Neoliberalismus definieren die Eckpunkte der zukünftigen Interessenvermittlung für alle entwickelten Gesellschaften. In Österreich ist die Zukunftsentwicklung unmittelbar von den

Ergebnissen der Urabstimmung über die Kammern abhängig. Bestätigt sie die Kammern, so spricht einiges für die Fortführung der Sozialpartnerschaft. In diese Richtung wirkt dann zusätzlich zu ihrer plebiszitären Legitimation das Eigengewicht der gewachsenen Institutionen. Relevant ist dabei auch, daß schon in Ansätzen jener starke Staat fehlt, der die Weichenstellung für eine neoliberale Restrukturierung durchsetzen könnte. Bedenkt man, daß die Sozialpartnerverbände an wirtschafts- und sozialpolitischer Expertise den einschlägigen Verwaltungsorganen jedenfalls nicht nachstehen, so zeigt dies die relative Schwäche des Staates in Österreich, die der Fragmentierungsprozeß des Parteiensystems noch vertieft.

Hinzu kommt, daß angebotskorporatistische Elemente schon seit längerer Zeit zu den Steuerungsmaßnahmen der Sozialpartnerschaft zählen (47). Zur Bewältigung der Herausforderungen der europäischen Integration und Globalisierung ist dieser Bereich noch auszubauen. Dazu zählen strukturpolitische Maßnahmen „unterhalb“ der Kompetenzschwelle Brüssels. Ein wichtiger Bereich ist dabei die Initiierung von *joint ventures* und Kooperationsnetzwerken zwischen kleinen und mittleren Unternehmen. Die Verbände könnten sich (nach dem Vorbild des *Third Italy* (48)) als Kristallisationszentren für solche Kooperationsformen betätigen. Einen weiteren Ansatzpunkt bilden Berufsausbildung und Qualifikation. Gerade bei wachsender Konkurrenz zwischen den Unternehmen wird ein effektiver und transparenter Lastenausgleich zwischen ausbildenden und nicht ausbildenden Unternehmen erforderlich. Anreize für Qualifizierung und funktionale Flexibilität vermag auch eine entsprechende tarifpolitische Lohn(struktur)- und Einstufungspolitik zu setzen.

Dieser forcierte Funktionswandel in Richtung Angebotskorporatismus erfordert eine entsprechende Strukturanpassung, der die instrumentellen und legitimatorischen Grundlagen für dieses Arrangement sicherstellt. Ein wichtiger instrumenteller Aspekt betrifft das Verhältnis zwischen exponiertem und geschütztem Sektor. Auf Unternehmerseite wurde dieses Verhältnis zugunsten des exponierten Sektors durch den EU-Betritt verändert. Der Agrar- und Nahrungsmittelsektor war bislang eine Schwachstelle in der Leistungsbilanz der Sozialpartnerschaft (49). Strukturell bedingt war dies durch die Einbindung der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern. Im Gegensatz zu den übrigen Sozialpartnerverbänden handelt es sich bei der Präsidentenkonferenz um einen sektorspezifischen Verband, der ungleich weniger Schwierigkeiten hat, negative Kartellierungseffekte zu externalisieren. Mit dem Transfer der Agrarkompetenzen nach Brüssel wird die Sozialpartnerschaft von der Notwendigkeit entlastet, Seitenzahlungen an diesen Sektor im Zuge ihrer Kompromißbildung zu leisten.

Auf Arbeitnehmerseite repräsentiert den geschützten Bereich primär der öffentliche Sektor. Er hat sich in allen OECD-Ländern zu einer Hochburg der Gewerkschaften entwickelt und in einigen Fällen sogar die Lohnführerschaft übernommen (50). Gemessen an Mitgliedern ent-



wickelte sich innerhalb des ÖGB die Gewerkschaft öffentlicher Dienst seit 1980 von der viertgrößten Fachgewerkschaft zur nunmehr zweitstärksten – noch vor der die Lohnpolitik bestimmenden Gewerkschaft Metall-Bergbau-Energie. Eine Lohnführerschaft des öffentlichen Dienstes wäre aufgrund der diesem Sektor gegebenen Möglichkeiten zur Externalisierung der Folgekosten von Lohnerhöhungen mit Angebotskorporatismus unvereinbar. Zur Aufrechterhaltung der lohnpolitischen Dominanz des exponierten Sektors, dem solche Externalisierungschancen verwehrt sind, wäre es daher angebracht, im Zuge etwaiger Privatisierungsmaßnahmen die davon betroffenen Beschäftigten dem Organisationsbereich der entsprechenden Fachgewerkschaft des privaten Sektors zuzuordnen.

Aus legitimatorischer Sicht sind Reformmaßnahmen in den Verbänden geboten, die die Kommunikation mit den Mitgliedern intensivieren. Darüber hinaus stellt der Zerfall der politischen Lager die Sozialpartnerschaft als Gesamtheit vor die Notwendigkeit, sich eine spezifische und eigenständige Legitimation in der Öffentlichkeit zu schaffen. Werden die Kammern durch die Urabstimmungen bestätigt, so würde dies eine günstige Basis für eine solche öffentlichkeitswirksame Profilierung schaffen. Die schwierigste Aufgabe in diesem Zusammenhang betrifft die Neujustierung des Verhältnisses zu den Parteien. Ohne personelle Verflechtungen zwischen den Verbänden und Parteien läßt sich sozialpartnerschaftliche Konzertierung kaum aufrechterhalten (51). Deshalb stehen die Verbände vor dem Dilemma, sich von den für sie destruktiven Formen des Parteienwettbewerbs abzuschotten und sich gleichzeitig der veränderten Parteienlandschaft gegenüber zu öffnen.

Die Schwierigkeiten dieses Anpassungsprozesses werden noch dadurch verschärft, daß sein Erfolg von Randbedingungen beeinflußt wird, die sich der Einflußnahme der Akteure entziehen. Folgende Punkte verdienen besondere Beachtung:

- Nach einer neueren Untersuchung sind die Beschäftigungsverluste während der letzten Jahrzehnte in den entwickelten Volkswirtschaften wesentlich auf die Abwanderung von primär unqualifizierten Arbeitsplätzen in die weniger entwickelten Länder im Zuge der Liberalisierung des Außenhandels zurückzuführen (52). Im Vergleich zur neoliberalen Alternative legt dies den Schluß nahe, daß angebotskorporatistische Strategien, die auf komparative Vorteile bei Qualitätsprodukten setzen, die erfolgversprechendere Option darstellen. Das Problem ist, daß sich die zukünftigen Wettbewerbsbedingungen sowie das Nachfragevolumen für dieses gehobene Weltmarktsegment schwer abschätzen lassen. Dessen Zukunftsaussicht entscheidet aber letztlich darüber, inwieweit angebotskorporatistisches „*up-grading*“ die Arbeitslosigkeit auch in der Zukunft vergleichsweise niedrig zu halten vermag. Es spricht einiges für eine Zunahme der Arbeitslosigkeit auch im Fall der erfolgreichen Positionierung in diesem Marktsegment. Damit steigt der Problemdruck bezüglich der sozialpolitischen Abfederung der wirtschaftlichen Modernisierung.

- Dies führt zur Frage, ob die Arbeitgeber unter der Bedingung wachsender Arbeitslosenraten weiterhin kooperationsbereit bleiben. Relevant ist dabei auch die organisatorisch-technische Restrukturierung in den Unternehmen. Wenn es gelingt, „*up-grading*“ mit neofordistischen und -tayloristischen Produktionskonzepten, die die Bedeutung von Qualifikation und Motivation der Mitarbeiter relativieren, auf breiter Basis zu kombinieren, entwertet dies „*high-trust relations*“. Multinationale Konzerne sind auch ohne begünstigende überbetriebliche Arbeitsbeziehungen in der Lage, für ihren Bereich „*high-trust relations*“ zu initiieren. Allerdings spricht die wachsende Verflechtung inner- und zwischenbetrieblicher Leistungsabläufe (z. B. „*just in time*“), die eine erhöhte Empfindlichkeit gegenüber Arbeitskonflikten mit sich bringt, dafür, daß auch in der Zukunft begünstigende überbetriebliche Arbeitsbeziehungen die Kosten der betriebsinternen Aufrechterhaltung sozialen Friedens deutlich verringern.
  - Im Rahmen des Angebotskorporatismus schrumpft im Vergleich zur Nachfragesteuerung die Chance auf eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners. Für den wachsenden Bedarf an Durchsetzung „unpopulärer“ Entscheidungen werden die Verbände noch stärker als bisher auf staatliche Organisationshilfen angewiesen sein. Sie sind angesichts des verschärften Parteienwettbewerbs zweifelhaft. Die wenig geglückte Kombination von Kammerurabstimmung und budgetären Sparmaßnahmen im Regierungsübereinkommen '94 gibt Grund zur Annahme, daß staatliche Organisationshilfen eher abhanden kommen.
  - Aufgrund der wirtschaftlichen Verflechtung mit der Bundesrepublik hängt nicht nur die Zukunft von Österreichs Wirtschaft, sondern auch jene der Sozialpartnerschaft von der Entwicklung im Nachbarland ab. Das bundesdeutsche „Modell“, das u. a. auf Hochlohnpolitik und sektorialem Korporatismus beruht, geriet seit der Wiedervereinigung in die Krise, die auch das System der Arbeitsbeziehungen in Frage stellt (53). Nach der Androhung der Selbstauflösung von Gesamtmetall steht mittlerweile auch das Prinzip des Flächentarifvertrags zur Disposition. Zerbricht das deutsche Tarifsysteem, sind Rückwirkungen auch auf Österreich nicht auszuschließen (54).
  - In letzter Instanz steht und fällt die Zukunft der Sozialpartnerschaft mit der Fähigkeit, wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit mit sozialer Stabilität vereinbar zu halten. In dem Maß, in dem sich die Beschäftigungseffekte eines korporatistischen „*up-grading*“ erschöpfen sollten, werden transnationale Strategien unabdingbar. Zu denken ist hier an die Verankerung von Sozialklauseln in internationalen Handelsabkommen. Dies setzt ein entsprechendes Einvernehmen innerhalb der EU (und wohl auch der EU mit den USA) voraus und entzieht sich damit der Entscheidung auf nationaler Ebene.
- Mißlingt das angebotskorporatistische Reformprojekt, dürfte auch die anstehende Strukturanpassung der österreichischen Wirtschaft schei-

tern, denn der Staat wäre kaum in der Lage, den Verfall an sozialpartnerschaftlicher Steuerungskapazität zu kompensieren; vielmehr würde die Fragmentierung des Parteiensystems die im Verhältnis zu den anstehenden Problemen gegebenen Defizite an Regierbarkeit vertiefen.

In Österreich würde sich ein Syndrom von politischem Immobilismus, schleichender Pluralisierung des Verbändesystems und wirtschaftlichem Leistungsverfall, gepaart mit sozialer Deklassierung schwächerer Bevölkerungsgruppen entwickeln – eine Konstellation, die sowohl die korporatistische als auch die neoliberale Modernisierung verfehlt. Es ist denkbar, aber nicht sicher, daß sich längerfristig damit ein Problemdruck aufbaut, der schließlich einer neoliberalen Neuordnung Bahn bricht. Die *ökonomischen* und *sozialen* Verwerfungen eines solchen Syndroms lassen sich seit mehr als zwei Jahrzehnten an Großbritannien analysieren. Im Hinblick auf seine *politischen* Folgen ist zu befürchten, daß ihm Österreich mit weniger demokratischer Gelassenheit begegnet als Großbritannien.

## Anmerkungen

\* Dieser Aufsatz entstand im Zusammenhang mit dem Forschungsprojekt Arbeitsbeziehungen, Wirtschaftliche Internationalisierung und Wettbewerbsfähigkeit, das durch den Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung finanziert wird.

- (1) Streissler (1982).
- (2) Korinek (1994).
- (3) Z. B. Schmitter (1989), Streeck (1993).
- (4) Traxler (1993b).
- (5) Z. B. Crouch, Traxler (1995), Golden, Lange, Wallerstein (1993), Mesch (1995).
- (6) Garrett (n. d.).
- (7) Traxler (1995b).
- (8) Ferner (1993).
- (9) Z. B. Piore (1986).
- (10) Streeck (1991).
- (11) Z. B. Jessop (1991).
- (12) Es ist eine Ironie des Thatcherismus, daß einer der leistungsfähigsten Sektoren und gleichzeitig entschiedensten Proponenten der Deregulierungspolitik in Großbritannien, die City of London, korporatistisch organisiert ist.
- (13) Luhmann (1994).
- (14) So führte z. B. die europäische Deregulierung des Finanzsektors in Dänemark zu Verbandlichungs- und Regulierungstendenzen auf nationaler Ebene (Andersen, 1995).
- (15) Traxler (1994), Traxler, Schmitter (1995).
- (16) Zu dieser relativierenden Position siehe Hirst, Zeitlin (1994).
- (17) Dies ist eine der zentralen Fragen jenes Forschungsprojekts, auf dem dieser Aufsatz aufbaut (Traxler, Tálos o. J.).
- (18) Nowotny, Walther (1978).
- (19) Guger (1993, 1995).
- (20) Guger (1993).
- (21) Einen relevanten Beitrag zur günstigen Arbeitsmarktbilanz leistete bislang auch der relativ große geschützte Sektor.
- (22) Busch (1994).
- (23) Calmfors, Driffill (1988).
- (24) Calmfors, Driffill (1988) 39, Calmfors (1993) 7.
- (25) Calmfors, Driffill (1988) 43, Calmfors (1993) 10.
- (26) Purcell (1995), Traxler (1995a).

- (27) Traxler (1994).
- (28) Traxler, Kittel, Lengauer (1996).
- (29) Müller (1985), Tálos, Leichsenring, Zeiner (1993).
- (30) Tálos (1993).
- (31) Gerlich, Grande, Müller (1988), Müller (1988), Müller (1985), Tálos (1993).
- (32) Ulram (1993).
- (33) Traxler (1995d).
- (34) Hirschmann (1970).
- (35) Traxler (1993a).
- (36) Für die Bundesrepublik siehe Deppe (1979). In Österreich beträgt nach dem Social Survey 1993 im privatwirtschaftlichen Sektor der Organisationsgrad der Hilfsarbeiter 35 Prozent, der angelernten Arbeiter 47 Prozent und der Facharbeiter 50 Prozent.
- (37) Z. B. Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1978).
- (38) Olson (1982).
- (39) Crouch (1995b).
- (40) Traxler (1993a).
- (41) Crouch (1995a), Lange, Garrett (1985), Traxler (1995b).
- (42) Genau genommen handelt es sich bei den aktuellen Varianten des liberalen Ordnungsentwurfs um eine Gemengelage von neoliberalen und populistischen Elementen, deren relatives Gewicht je nach Land variiert. Während z. B. im Thatcherismus das neoliberale Element, ergänzt um eine nationalpopulistische Komponente (z. B. in der Europapolitik), dominiert, ist in Österreich der Einfluß des Populismus stärker.
- (43) Die sozioökonomischen Folgeprobleme dieser Fehlannahme demonstriert die neoklassisch inspirierte Transformation Osteuropas.
- (44) Polanyi (1978).
- (45) Streeck (1991).
- (46) Traxler (1993c).
- (47) Traxler (1993c).
- (48) Sabel (1982).
- (49) Traxler, Unger (1994), Van der Bellen (1994).
- (50) Traxler (1995c).
- (51) Lehbruch (1984).
- (52) Wood (1994).
- (53) Schauer (o. J.).
- (54) Die Koinzidenz der Diskussion um den Flächentarifvertrag und um das „Bündnis für Arbeit“ gibt Grund zur Annahme, daß auch die Bundesrepublik an einem Scheideweg zwischen korporatistischer Kontinuität und neoliberalem Umbruch angelangt ist.

## Literatur

- Andersen, Torben, Deregulation of the Danish Banking Industry: The Response of Employers' Associations and Trade Unions, in: Crouch, Colin; Traxler, Franz (Hrsg.), *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?* (Aldershot 1995) 249–267.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, *Sozialpartnerschaft in Österreich* (= unveröffentlichtes Manuskript 1978).
- Busch, Klaus, *Europäische Integration und Tarifpolitik* (Köln 1994).
- Calmfors, Lars, *Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance: A Survey* (= OECD Economics Department Working Papers No. 131, Paris 1993).
- Calmfors Lars; Driffill, John, *Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance*, in: *Economic Policy* 3 (1988) 13–61.
- Crouch, Colin, *Exit or Voice: Two Paradigms for Industrial Relations. After the Keynesian Welfare State*, in: *European Journal of Industrial Relations* 1 (1995a) 63–81.
- Crouch, Colin, *Organized Interests as Resources or as Constraint: Rival Logics of Vocational Training Policy in Europe*, in: Crouch, Colin; Traxler, Franz (Hrsg.), *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?* (Aldershot 1995b) 287–308.

- Crouch, Colin; Traxler, Franz (Hrsg.), *Organized industrial Relations in Europe: What Future?* (Aldershot 1995).
- Deppe, Frank, *Autonomie und Integration. Materialien zur Gewerkschaftsanalyse* (Märburg 1979).
- Ferner, Anthony, *Multinational Companies and Human Resource Management: An Overview of Research Issues* (= paper for European Community Human Capital and Mobility Conference on Multinationals and Human Resource Management, Barcelona, 19.–21. November 1993).
- Garett, Geoffrey, *Trade, Capital Mobility and the Politics of Economic Policy* (= unpublished paper n. d.).
- Gerlich, Peter; Grande, Edgar; Müller, Wolfgang C., *Corporatism in Crisis. Stability and Change of Social Partnership in Austria*, in: *Political Studies* 36 (1988) 209–223.
- Golden, Miriam; Lange, Peter; Wallerstein, Michael, *The End of Corporatism?* Forthcoming in: Jacoby, S. (Hrsg.), *Work and Society: Global Perspectives* (UCLA: Institute of Industrial Relations 1993).
- Guger, Alois, *Lohnpolitik und Sozialpartnerschaft*, in: Tálos (1993) 227–241.
- Guger, Alois, *EU-Integration, Arbeitsbeziehungen und Lohnpolitik*, in: Mesch, Michael (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa* (Wien 1995) 215–230.
- Hirschmann, Albert O., *Exit, Voice and Loyalty* (Cambridge, Mass. 1970).
- Hirst, Paul; Zeitlin, Jonathan, *Flexible Specialization, Regulation Theory, Post-Fordism: Competing Approaches to Industrial Change* (= paper prepared for the conference on „The Governance of Contemporary Capitalist Economics“, Covento Santa Maria dei Frati Cappucini, Schweiz, 7.–10. April 1991).
- Jessop, Bob, *Fordism and Post-Fordism: A Critical Reformulation* (= Lancaster Regionalism Group Working Paper 41, 1991).
- Korinek, Karl, *Interessenvertretungen im Wandel*, in: Gerlich, Peter; Neisser, Heinrich (Hrsg.), *Europa als Herausforderung: Wandlungsimpulse für das politische System Österreichs* (Wien 1994) 131–158.
- Lange, Peter; Garrett, Geoffrey, *The Politics of Growth: Strategic Interaction and Economic Performance in the Advanced Industrial Democracies, 1974–1980*, in: *Journal of Politics* 47 (1985) 792–827.
- Lehmbruch, Gerhard, *Concertation and the Structure of Corporatist Networks*, in: Goldthorpe, John (Hrsg.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism* (Oxford 1984) 60–80.
- Lehmbruch, Gerhard; Schmitter, Philippe C. (Hrsg.), *Patterns of Corporatist Policy-Making* (Beverly Hills – London 1982).
- Luhmann, Niklas, *Soziale Systeme* (Frankfurt 1984).
- Mesch, Michael (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa* (Wien 1995).
- Müller, Wolfgang C., *Die Rolle der Parteien bei Entstehung und Entwicklung der Sozialpartnerschaft*, in: Gerlich, Peter; Grande, Edgar; Müller, Wolfgang C. (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft in der Krise* (Wien 1985) 135–224.
- Nowotny, Ewald; Walther, Herbert, *Zur Wettbewerbsintensität in Österreich: Ergebnisse von Befragungen und Interviews*, in: Nowotny, Ewald; Guger, Alois; Suppanz, Hannes; Walther, Herbert, *Studien zur Wettbewerbsintensität in der österreichischen Wirtschaft* (Wien 1978) 87–263.
- Olson, Mancur, *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities* (New Haven, London 1982).
- Piore, Michael J., *Perspectives on Labor Market Flexibility*, in: *Industrial Relations* 25 (1986) 146–183.
- Polanyi, Karl, *The Great Transformation* (Frankfurt 1978).
- Purcell, John, *Ideology and the End of Institutional Industrial Relations, Evidence from the UK*, in: Crouch, Colin; Traxler, Franz (Hrsg.), *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?* (Aldershot 1995) 101–119.
- Sabel, Charles F., *Work and Politics. The Division of Labour in Industry* (Cambridge 1982).
- Schauer, Helmut, *Erosion und „Reform“ des Flächentarifvertrags* (= unveröff. Manuskript o. J.).

- Schmitter, Philippe, Corporatism is Dead! Long Live Corporatism! In: *Government and Opposition* 24 (1989) 54–73.
- Schmitter, Philippe; Lehbruch, Gerhard (Hrsg.), *Trends Toward Corporatist Intermediation* (Beverly Hills – London 1979).
- Streeck, Wolfgang, On the Institutional Conditions of Diversified Quality Productions, in: Matzner, Egon; Streeck, Wolfgang (Hrsg.), *Beyond Keynesianism* (London 1991) 21–61.
- Streeck, Wolfgang, The Rise and Decline of Neo-corporatism, in: *Economic and Political Changes in Europe: Implications on Industrial Relations* (Berlin 1993) 27–62.
- Streissler, Erich, Das Ende des Keynesianismus, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 29 (1982) 78–93.
- Tálos, Emmerich, Entwicklung, Kontinuität und Wandel der Sozialpartnerschaft, in: Tálos, Emmerich (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft* (Wien 1993) 11–34.
- Tálos, Emmerich; Leichsenring, Kai; Zeiner, Ernst, Verbände und politischer Entscheidungsprozeß – am Beispiel der Sozial- und Umweltpolitik, in: Tálos, Emmerich (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft* (Wien 1993) 147–185.
- Traxler, Franz, Business Associations and Labor Unions in Comparison: Theoretical Perspectives and Empirical Findings on Social Class, Collective Action and Associational Organizability, in: *The British Journal of Sociology* 44 (1993a) 673–691.
- Traxler, Franz, Tendenzen der Einkommens- und Kollektivvertragspolitik in Westeuropa, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 19/4 (1993b) 431–496.
- Traxler, Franz, Vom Nachfrage- zum Angebotskorporatismus? In: Tálos, Emmerich (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft* (1993c) 103–116.
- Traxler, Franz, Collective Bargaining: Levels and Coverage, in: *OECD Employment Outlook* (1994) 167–194.
- Traxler, Franz, Farewell to Labour Market Associations? Organized versus Disorganized Decentralization as a Map for Industrial Relations, in: Crouch, Colin; Traxler, Franz (Hrsg.), *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?* (Aldershot 1995a) 3–19.
- Traxler, Franz, Collective Bargaining and Industrial Change, Forthcoming, in: *European Sociological Review* (1995b).
- Traxler, Franz, Entwicklungstendenzen in den Arbeitsbeziehungen Westeuropas. Auf dem Weg zur Konvergenz? In: Mesch, Michael (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa* (Wien 1995c) 161–214.
- Traxler, Franz, Two Logics of Collective Action in Industrial Relations? In: Crouch, Colin; Traxler, Franz (Hrsg.), *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?* (Aldershot 1995d) 23–44.
- Traxler, Franz; Schmitter, Philippe C., The Emerging Euro-Policy and Organized Interests, in: *European Journal of International Relations* 1 (1995) 191–218.
- Traxler, Franz; Tálos, Emmerich, Arbeitsbeziehungen, Wirtschaftliche Internationalisierung und Wettbewerbsfähigkeit (= Projektantrag für den Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, Wien o. J.).
- Traxler, Franz; Kittel, Bernhard; Lengauer, Stephan, Tarifsysteem und Wettbewerbsfähigkeit, erscheint in: *Vernetzung und Vereinnahmung – Arbeit zwischen Internationalisierung und neuen Managementkonzepten*, Sonderband der Österreichischen Zeitschrift für Soziologie (1996).
- Traxler, Franz; Unger, Brigitte, Industry or Infrastructure? A Cross-National Comparison of Governance: It's Determinants and Economic Consequences in the Dairy Sector, in: Hollingsworth, J. Rogers; Schmitter, Philippe C.; Streeck, Wolfgang (Hrsg.), Traxler, Kittel, Lengauer 1995, *Governing Capitalist Economics* (New York – Oxford 1994) 183–214.
- Ullrich, Peter A., Die Österreicher und die Sozialpartner(schaft), in: Tálos, Emmerich (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft* (Wien 1993) 131–145.
- Van der Bellen, Alexander, Sozialpartnerschaft – Ansätze einer Kritik, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 41 (1994) 488–494.
- Wood, Adrian, North-South-Trade, Employment and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-driven World (Oxford 1994).



---

# **Korporatismus, Verbandspluralismus und Konkordanzdemokratie: Interessenvermittlung und Lohnpolitik im staatlichen Sektor der Schweiz**

**Robert Fluder**

---

## **1. Einleitung**

Bedingt durch den vergleichsweise wenig ausgebauten Staatsapparat, das stark verwurzelte Subsidiaritätsprinzip und die relative Schwäche des Parteiensystems auf der nationalen Ebene, haben die Interessenorganisationen in der Schweiz eine wichtige Einflußstellung im politischen Entscheidungsprozeß. Der Einfluß der Verbände beruht in erster Linie auf der spezifischen institutionellen Ausgestaltung des politischen Systems (Referendum, Anhörungsrecht und Einsitz in außerparlamentarische Kommissionen (1). Im Vergleich zu den Organisationen der Wirtschaft haben die Arbeitnehmerorganisationen jedoch eine deutlich minoritäre Position (2). Sie haben nie den Umfang an Organisationsmacht erreicht wie beispielsweise die schwedischen oder die österreichischen Gewerkschaften (3). Trotzdem werden auch in der Schweiz die Arbeitnehmerorganisationen als Gegenmacht gegenüber dem wirtschaftlichen und politischen Einfluß der Unternehmer und deren Organisationen wahrgenommen. In einer repräsentativen Befragung der Schweizer Bevölkerung haben Ende der achtziger Jahre fast drei Viertel der Befragten den Gewerkschaften eine Funktion als Gegenmacht gegenüber den Arbeitgebern zugeschrieben, ohne die die Arbeitnehmer/-innen wesentlich schlechter gestellt wären (4).

Das starke Mitgliederwachstum der europäischen Gewerkschaften in den siebziger Jahren war zu einem erheblichen Teil der Expansion des öffentlichen Dienstes zu verdanken (5). In den achtziger Jahren haben innerhalb der europäischen Gewerkschaftsbewegung vermehrt die Arbeitnehmerorganisationen des öffentlichen Sektors eine Führungsfunktion übernommen. Obwohl der Staatssektor in der Schweiz im europäi-



schen Vergleich ein eher geringes Gewicht hat, ist auch in der Schweiz in der Nachkriegszeit eine starke Expansion der öffentlichen Dienste zu beobachten. Der Anteil der Verbandsmitglieder im öffentlichen Sektor hat in den letzten 20 Jahren stark zugenommen: von 29,5 Prozent im Jahr 1976 auf 38,2 Prozent im Jahr 1992. Die kollektiven Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst haben auch in der Schweiz eine prägende Wirkung. Im folgenden untersuchen wir einige ausgewählte Aspekte der Organisierung von Interessen und der Interessenvermittlung im öffentlichen Dienst der Schweiz. Im Zentrum stehen dabei die folgenden Fragestellungen:

Welches sind die besonderen Organisations- und Handlungsbedingungen der Verbände im staatlichen Sektor? Wie hat sich der Organisationsgrad im öffentlichen Dienst langfristig entwickelt und welche Unterschiede zeigen sich zwischen den Verbandstypen (Gewerkschaften vs. Berufsverbände) und zwischen den Hauptdomänen (Bund vs. Kantone/Gemeinden)? Wie hat sich der Strukturwandel des öffentlichen Dienstes auf die Organisierung ausgewirkt? Welche spezifischen Einflußmechanismen gelten im staatlichen Sektor, und welches sind die wichtigsten Grundsätze der Lohnpolitik?

## **2. Die speziellen Organisationsbedingungen im öffentlichen Dienst**

Die Literatur zu den Gewerkschaften und den kollektiven Arbeitsbeziehungen orientierte sich bisher stark an der Privatwirtschaft und in erster Linie am industriellen Sektor. Beim Staat stellen sich in verschiedener Hinsicht besondere Organisations- und Handlungsbedingungen für die Verbände. So läßt sich beispielsweise das Modell des industriellen Konflikts nicht ohne weiteres auf den Bereich des Staates übertragen. Im folgenden Abschnitt gehen wir deshalb zuerst auf die besonderen Organisationsbedingungen im öffentlichen Dienst ein.

### *2.1 Der Staat als Arbeitgeber und die dienstrechtliche Regulierung der Arbeitsbedingungen*

Die *spezifische Interessenlage* des öffentlichen Personals und des Staates relativiert den Interessenkonflikt zwischen den Arbeitgebern und den Arbeitnehmenden im öffentlichen Bereich. In bezug auf die Mittelbeschaffung und bei der Legitimation der Staatstätigkeit existieren beispielsweise gemeinsame Interessen des Personals und der öffentlichen Arbeitgeber (6). Sowohl der Staat als Arbeitgeber wie auch das öffentliche Personal sind für die Durchsetzung ihrer Anliegen darauf angewiesen, daß die staatlichen Leistungen von der Öffentlichkeit anerkannt werden und die Bürger/-innen bereit sind, die entsprechenden Kosten zu tragen. In Demokratien können diese direkt über Abstimmungen oder indirekt über die Wahlen der Repräsentant/-innen ins Parlament und in die Regierung mitentscheiden.

Die Beamt/-innen treten oft in Vertretung des Staates gegenüber den Bewohnern auf und übernehmen dabei z. T. auch hoheitliche Funktionen (z. B. Gerichts- und Verwaltungsbeamte, Polizei). Der Staat erwartet deshalb von seinen Beamt/-innen eine besondere Loyalität und verleiht diesen dafür besondere Privilegien (Arbeitsplatzsicherheit, besondere Sozialleistungen). Der Staat übernimmt eine umfassende Fürsorgepflicht, während sich die Beamt/-innen zur Gefolgschaft verpflichten (7).

Von Bedeutung für die Arbeitnehmerverbände ist die spezifische *rechtliche Regulierung der Arbeitsbedingungen*. Oft unterscheidet sich diese vom privatwirtschaftlichen Bereich. Im Vergleich zwischen den europäischen Ländern unterscheidet Mesch (1995) die folgenden dominanten Regulierungstypen im öffentlichen Dienst:

1. Regulierung per Kollektivvertrag (skandinavische Länder, Großbritannien, Belgien, Frankreich, Italien);
2. Kollektivvertrag für nicht beamtete Arbeitsverhältnisse (Deutschland);
3. Einseitige Festlegung der Arbeitsbedingungen durch den Staat (Österreich, Spanien, Schweiz).

Während im Privatsektor der Schweiz das Arbeitsvertragsrecht Gültigkeit hat und die Arbeitsbedingungen kollektiv- oder einzelvertraglich geregelt sind, werden die Arbeitsverhältnisse beim Staat in Gesetzen und Verordnungen festgelegt. Die Normen werden dabei einseitig durch die Arbeitgeber erlassen. Die Verbände werden im Rahmen der Festlegung von Verordnungen und Gesetzen angehört. In Abhängigkeit von ihrer organisationellen Stärke können sie dabei einen mehr oder weniger großen Einfluß entfalten. Die mit den Verbänden ausgehandelten Kompromisse (z. B. zu Gesetzesvorlagen) haben aber erst dann Gültigkeit, wenn das Parlament oder das Volk den betreffenden Vorlagen zugestimmt hat. Bei der Durchsetzung von Forderungen werden die Handlungsmöglichkeiten der Verbände durch das Streikverbot (8) beschränkt. Auch die Mitwirkungsmöglichkeiten des Personals im Rahmen von Personalkommissionen sind in der Schweiz sehr bescheiden, und die betreffenden Gremien spielen in der Praxis nur eine unbedeutende Rolle (9). Die *formalen kollektiven Rechte* der Arbeitnehmerverbände im öffentlichen Dienst sind also insgesamt sehr beschränkt (10). Gleichwohl werden auch im öffentlichen Bereich Gespräche zwischen Vertreter/-innen der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite mit einem verhandlungsähnlichen Charakter durchgeführt. Die Verbände werden in allen wichtigen Belangen der Anstellungsverhältnisse konsultiert. Im Unterschied zur Privatwirtschaft sind die Verbände formal aber nicht gleichberechtigte Verhandlungspartner, denn sie haben nur ein Anhörungsrecht, und die erreichten Kompromisse sind rechtlich nicht bindend, sie können jederzeit durch eine übergeordnete Instanz (Parlament, Volk) umgestoßen werden.

Im öffentlichen Bereich haben die Verbände demgegenüber spezifische Einflußmöglichkeiten im Rahmen des politischen Systems der Schweiz. Die Beamtengesetze unterstehen dem fakultativen oder obligatorischen

Referendum. Im Laufe des Aushandlungsprozesses können die Verbände mit dem Referendum drohen und bei unbefriedigenden Ergebnissen von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Die Durchsetzung von Forderungen hängt im öffentlichen Bereich stark vom *politischen Kräfteverhältnis* in Regierungen und Parlamenten und von der Fähigkeit der Verbände ab, Koalitionen für ihre Anliegen zu bilden. Auch die politische Mobilisierung bei Wahlen oder Abstimmungen spielt eine zentrale Rolle. Wichtige Einflußmöglichkeiten existieren in verschiedenen Bereichen des öffentlichen Dienstes zudem durch die engen Beziehungen der Verbände zu Verwaltungsstellen. Aufgrund der spezifischen Entscheidungssituation im öffentlichen Dienst sind Lobbying und direkte Kontakte zur Verwaltung (Beeinflussung in der Phase der Ausarbeitung von Vorlagen) von großer Bedeutung.

## 2.2 Föderalistische Staatsorganisation

Das politische System der Schweiz ist ausgesprochen föderalistisch aufgebaut. So verfügen die Kantone in verschiedenen Sachbereichen über eine große Autonomie (z. B. im Bildungsbereich), und viele Vollzugsaufgaben wird den Kantonen zur autonomen Gestaltung überlassen (11). Auch bei der Gestaltung des öffentlichen Dienstrechts sind die Kantone – im Unterschied etwa zu den Ländern Deutschlands – weitgehend autonom. Alle Kantone der Schweiz haben eigene Dienstrechte geschaffen. Bei den Gemeinden richtet sich der Gestaltungsspielraum im Dienstrecht nach der jeweiligen kantonalen Gesetzgebung (12), wobei die größeren Gemeinden eigene Dienstrechte für das Personal haben. Obwohl in verschiedener Hinsicht eine Angleichung der Dienstrechte der öffentlichen Arbeitgeber beobachtet werden kann, sind die Anstellungsbedingungen in wichtigen Belangen wie der Beamtung, dem Streikrecht, der Besoldung und der Arbeitszeit unterschiedlich geregelt.

Das ausgeprägt *föderalistisch* organisierte politische System der Schweiz ist eine wichtige Rahmenbedingung für die kollektiven Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst. Mit Ausnahme des Bundes sind die kollektiven Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst der Schweiz deshalb räumlich dezentral strukturiert. Die Verbände sind im kommunalen und kantonalen Organisationsbereich auf eine dezentrale Verhandlungsführung verwiesen und mit unterschiedlichen Bedingungen administrativer und politischer Art konfrontiert. Dies erhöht den Aufwand für die Interessenvertretung und setzt der Zentralisierung der Verbände enge Grenzen. Der Föderalismus erschwert eine konzentrierte Koordination von Arbeitnehmerinteressen; er hatte gesamtschweizerisch betrachtet eine zusätzliche Differenzierung bzw. Zersplitterung des Verbandssystems zur Folge.

Die politische Kultur in der Schweiz ist territorial fraktioniert (13). Deshalb variiert die parteimäßige Zusammensetzung der kantonalen und kommunalen Parlamente äußerst stark. So reicht der Wähler/-in-

nenanteil der Sozialdemokratischen Partei (SPS) – die in enger Kooperation mit dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund (SGB) steht – auf kantonaler Ebene von 3,5 Prozent bis 37 Prozent. Für die Verbände im öffentlichen Bereich ist dies von besonderer Bedeutung, da ihr Einflußpotential über den parlamentarischen Weg durch unterschiedliche Bedingungen geprägt ist.

Es zeigt sich also, daß im öffentlichen Bereich – mit Ausnahme der Verbände des Bundespersonals – die Gewerkschaften und Berufsverbände bei der Vertretung von Interessen mit sehr unterschiedlichen regionalen oder gar lokalen Bedingungen politischer und administrativer Art konfrontiert sind. Dies erschwert die Koordination des verbandlichen Handelns und hat zudem die Zersplitterung der Verbände gefördert.

### *2.3 Strukturwandel und veränderte Rahmenbedingungen*

Seit dem Zweiten Weltkrieg nahm das öffentliche Personal sehr kontinuierlich zu. Selbst in Perioden, in denen die Beschäftigung im industriellen Sektor deutlich abnahm und sich das Wachstum des privaten Tertiärsektors verflachte, blieben die jährlichen Wachstumsraten der öffentlichen Dienste auf einem vergleichsweise hohen Niveau (14).

In den ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg gehörten die Organisationsdomänen des Bundes (Bundesverwaltung wie auch die Schweizerischen Bundesbahnen und die Post) und die wirtschaftlichen Dienstleistungen der Kantone und Gemeinden (z. B. Straßenbahnen, kommunale Betriebe) zu den wichtigsten Beschäftigungsbereichen im öffentlichen Dienst. Bereits damals waren diese Bereiche gewerkschaftlich gut organisiert. Seit den späten sechziger Jahren wurden in den traditionellen Bereichen der wirtschaftlichen Dienstleistungen Rationalisierungsreserven genutzt und damit Arbeitsplätze abgebaut. Gleichzeitig haben die beschäftigungsintensiven Aufgaben im Bereich der sozialen Dienstleistungen stark an Gewicht gewonnen. Hier haben sich neue, qualifizierte Berufs- und Beschäftigungsgruppen herausgebildet, die nicht zu den traditionellen Organisationsdomänen der Arbeitnehmerverbände gehören.

Die Wachstumsdynamik im öffentlichen Sektor war also begleitet von einem ausgesprochen starken Strukturwandel und führte zu einer zunehmenden Differenzierung der Beschäftigten. Die wirtschaftlichen Dienstleistungen haben zugunsten der sozialen Dienstleistungen stark an Gewicht verloren. 1992 arbeiteten 44 Prozent des öffentlichen Personals in den Bereichen Bildung/Gesundheit/Sozialwesen. Mit dieser Entwicklung hat sich auch der Stellenwert der handwerklichen Berufe zugunsten von neueren Beschäftigungsschichten stark verringert.

Das staatliche Personal ist in der Schweiz etwa zu gleichen Teilen auf die drei politischen Ebenen verteilt. Etwa ein Drittel des öffentlichen Personals arbeitet bei Gemeinden, etwas mehr als ein Drittel bei den Kantonen und ein knappes Drittel beim Bund (inklusive Bundesbahnen

und Post). Hier kommt der ausgesprochen föderalistische Aufbau des schweizerischen Staates deutlich zum Ausdruck, ist doch der Anteil des Bundespersonals im internationalen Vergleich gering. Seit den zwanziger Jahren hat der Personalanteil des Bundes an der Gesamtheit der öffentlich Bediensteten stark abgenommen. Der Ausbau des öffentlichen Dienstes erfolgte somit in erster Linie dezentral.

Die *Beschäftigungsstruktur* im öffentlichen Dienst unterscheidet sich wesentlich von jener der Privatwirtschaft. Auffällig ist im öffentlichen Dienst der große Anteil der *Teilzeitbeschäftigten*, der große Umfang der *Frauenarbeit* und der hohe Anteil an *qualifizierten Berufen*. Die Wachstumsbranchen des öffentlichen Dienstes sind typische Frauenbereiche. Deshalb hat der Frauenanteil im öffentlichen Dienst in den letzten Jahrzehnten deutlich zugenommen. Bereits 1990 waren mehr als die Hälfte der Beschäftigten im öffentlichen Dienst Frauen (51 Prozent). Stark zugenommen haben im öffentlichen Dienst die Teilzeitbeschäftigten, wobei diese in der überwiegenden Mehrheit Frauen sind. Demgegenüber arbeiten nur vergleichsweise wenige Ausländer/-innen beim Staat (nur im Gesundheitswesen haben die ausländischen Arbeitskräfte ein gewisses Gewicht). Gesamthaft ist die Branchenzusammensetzung und die Beschäftigungsstruktur des öffentlichen Dienstes ausgesprochen heterogen. Dieser großen Heterogenität haben die Arbeitnehmerverbände bei der Rekrutierung und der Interessenpolitik Rechnung zu tragen.

Ein besonderes Merkmal des öffentlichen Dienstes ist die hohe *Beschäftigungsstabilität*. Die Beschäftigten haben meist längerfristige Beschäftigungsperspektiven, und sie sind weniger den konjunkturellen Schwankungen ausgesetzt. Diese Faktoren reduzieren die Mitgliederfluktuation in den Verbänden. Trotzdem sind die Verbände im öffentlichen Dienst mit veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen konfrontiert. Beispielsweise schränken die wiederkehrenden Finanzkrisen der öffentlichen Haushalte den Verhandlungsspielraum immer wieder ein. Besonders akzentuiert trifft dies in den letzten Jahren zu.

Die Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst sind einheitlich und detailliert geregelt. Diese *bürokratische Arbeitssituation* läßt den Beschäftigten nur wenig Spielraum für individuelle Aushandlungen. Damit kommt der kollektiven Interessenvermittlung eine wichtige Rolle zu. In verschiedenen Berufsfeldern ist der Staat der einzige Nachfrager nach Arbeit. Die Beschäftigten in solchen *Monopolberufen* sind darauf angewiesen, ihre Arbeitskraft dem Staat anbieten zu können und haben kaum Möglichkeiten, ihre Arbeitsbedingungen durch zwischenbetriebliche Mobilität zu verbessern; ein Wechsel in die Privatwirtschaft ist für diese Gruppe im allgemeinen mit einem Berufswechsel, d. h. mit hohen Mobilitätskosten verbunden. Beschäftigte in Monopolberufen sind daher in hohem Maß darauf angewiesen, ihre Ansprüche im Rahmen der kollektiven Interessenvertretung artikulieren und durchsetzen zu können. Gleichzeitig sind Monopolberufe aufgrund ihrer inneren Homogenität, ihrem vergleichsweise hohen Qualifikationsniveau und ihren organisatorischen Bindungen (Betriebs- oder Berufsgemeinschaften) gut orga-

nisierbar. Das Segment der Monopolberufe bildet deshalb für die Gewerkschaften und Berufsverbände günstige Organisationsbedingungen (15).

### 3. Die Organisation des öffentlichen Personals

Wichtiges Merkmal der Organisation von Arbeitnehmerinteressen in der Schweiz ist die historisch bedingte *doppelte Fragmentierung*. Einerseits haben sich im Bereich der Arbeiterschaft und der Angestelltenberufe je eigene Verbände herausgebildet, und andererseits haben sich die Arbeitnehmerverbände entlang von politisch-ideologischen Linien differenziert. Ausdruck dieser Fragmentierung ist die Existenz von drei Dachorganisationen mit unterschiedlichen politischen Bindungen und eigenen verbandspolitischen Orientierungen und Aktivitätsschwerpunkten. Diese drei Dachorganisationen nehmen die Interessen gegenüber den politischen Behörden und der Verwaltung wahr (vor allem in den Bereichen Sozial-, Finanz-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik) (16). Die drei Dachverbände koordinieren ihre Verbandspolitik nur wenig, und es besteht kaum eine Kooperation zwischen ihnen.

#### 3.1 Das Verbandssystem im öffentlichen Dienst

Die größte Organisation der Arbeitnehmerschaft ist der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB). Acht der 14 angeschlossenen Mitgliedsverbände (17) sind Verbände des öffentlichen Dienstes. Die Mitgliedschaft dieser Verbände umfaßt im öffentlichen Dienst gut zwei Fünftel der gesamthaft organisierten Beschäftigten (41 Prozent) (18). Der SGB arbeitet eng mit der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (SPS) zusammen. Zwischen SGB und der SPS bestehen enge personelle Bindungen. Mitgliedermäßig liegen der Schwerpunkt des SGB in der Privatwirtschaft bei der Arbeiterschaft des industriellen und gewerblichen Sektors und im öffentlichen Dienst beim Bundespersonal (vor allem Post und Bundesbahnen) sowie im Bereich der wirtschaftlichen Dienstleistungen der größeren Gemeinden und einzelner Kantone.

Die Vereinigung der schweizerischen Angestelltenverbände (VSA) ist die zweitgrößte Dachorganisation. Ihr sind die Verbände der Privatangestellten angeschlossen. Die VSA ist im öffentlichen Dienst zumindest auf der nationalen Ebene nicht aktiv. Gesamthaft sind nur wenige ihrer Mitglieder im öffentlichen Dienst beschäftigt (19).

Mit der Herausbildung von christlichen Gewerkschaften hat sich auch im öffentlichen Bereich das Verbandssystem in *Richtungsgewerkschaften* differenziert. Die betreffenden Verbände des Christlichnationalen Gewerkschaftsbundes (CNG) haben im öffentlichen Dienst ein weit geringeres Mitgliedergewicht als im industriell-gewerblichen Bereich. Ihr Mitgliederanteil beträgt im öffentlichen Dienst nur 6 Prozent. Ihre Mitglieder-schwerpunkte liegen in ähnlichen Bereichen wie jene des SGB.

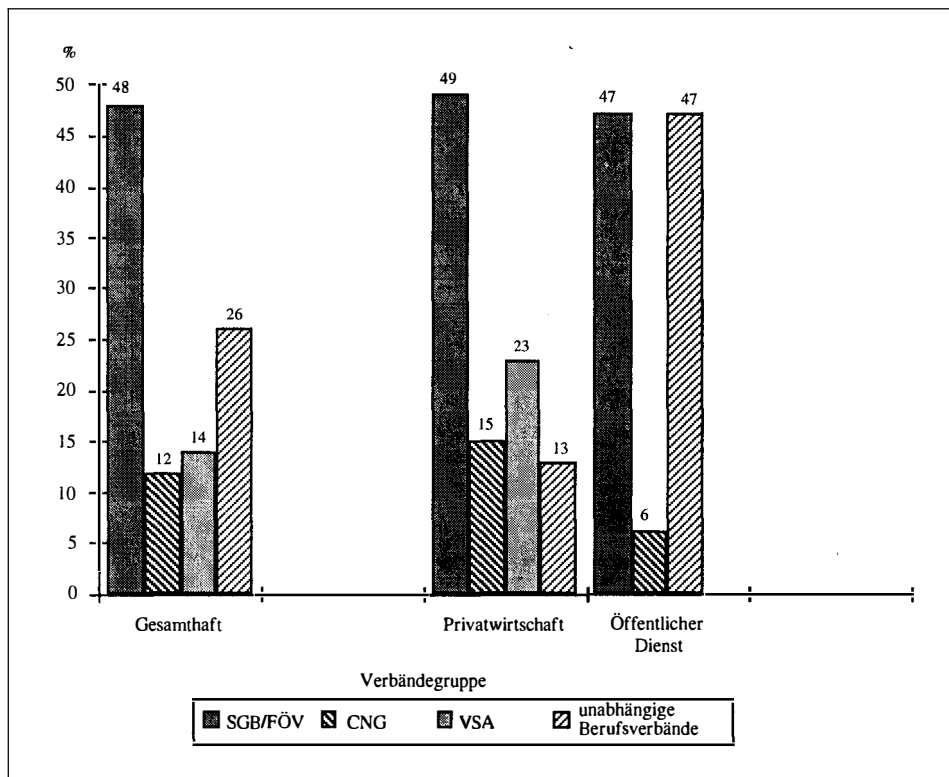
Regional liegen ihre Schwerpunkte vor allem im Bereich der katholischen Kantone. SGB und CNG stehen in gegenseitiger Konkurrenz zueinander; sie kooperieren wenig miteinander (höchstens auf informeller Ebene).

Fast die Hälfte der organisierten Beschäftigten des öffentlichen Dienstes sind Mitglieder von „unabhängigen“ Berufs- oder Statusverbänden (vgl. Abbildung 1). Hauptsächlich das Bildungs- und Gesundheitswesen sind zu einem überwiegenden Anteil durch Berufsverbände organisiert, während die Gewerkschaften hier nur vergleichsweise wenige Mitglieder haben. Die Gruppe der unabhängigen Berufsverbände ist in den letzten Jahrzehnten stark angewachsen. Dies ist in erster Linie bedingt durch das Wachstum der betreffenden Branchen sowie die traditionell geringe Präsenz der gewerkschaftlichen Dachverbände in diesen Bereichen.

Wichtige Mittel der politischen Einflußnahme sind Lobbying sowie eine gut funktionierende Kooperation zwischen den beteiligten Akteuren. Im öffentlichen Bereich bildeten sich deshalb Formen der Zusammenarbeit heraus, um die Kooperation und den zwischenverbandlichen Interessenausgleich sicherzustellen. Auf der Ebene des Bundes hat sich der Förderativverband als Dachorganisation des Bundespersonals herausgebildet und zum zentralen Akteur der Interessenvertretung entwickelt. Bedingt durch seinen ausgesprochen föderativen Aufbau verfügt er – ähnlich wie die anderen Dachorganisationen im schweizerischen Verbandssystem (SGB, CNG, VSA) (20) – allerdings nur über sehr beschränkte finanzielle und personelle Ressourcen. Trotzdem kommt dem Förderativverband wegen seines hohen Organisationsgrades, und weil er alle Beschäftigungsgruppen repräsentiert, im zentralisierten Verhandlungssystem des *Bundes* eine dominante Stellung zu.

Dem *Föderativverband (FöV)* sind neben den SGB-Verbänden des öffentlichen Dienstes vier weitere Personalverbände des Bundes angeschlossen (21). Die Verbände, die ihre Politik in solchen übergreifenden Organisationen koordinieren, fassen wir zu Gruppen zusammen. Im öffentlichen Sektor unterscheiden wir drei Verbändegruppen: die SGB/FöV-Verbände, die CNG-Verbände und die unabhängigen Verbände, die nicht in eine übergreifende Dachorganisation integriert sind.

**Abbildung 1:**  
**Mitgliederanteile der Verbändegruppen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst**



Das Verbandssystem im öffentlichen Bereich ist klar von jenem in der Privatwirtschaft getrennt. Nur selten haben Verbände mit der Hauptdomäne in der Privatwirtschaft auch größere Mitgliedergruppen im öffentlichen Dienst (22). Die Interessen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst sind viel stärker entlang von einzelnen Berufen oder Betrieben organisiert als in der Privatwirtschaft, wo eine Organisation entlang von umfassenden oder übergreifenden Branchen die Regel ist. Gemessen an der Mitgliedschaft stellen die Verbände des öffentlichen Dienstes 38 Prozent der Organisierten in der Schweiz.

### 3.2 Berufspartikularismus und Verbandspluralismus

Dem Beruf als Kristallisationskern der Organisation von Arbeitnehmerinteressen kommt im öffentlichen Dienst eine zentrale Rolle zu. Die *neueren, stark expandierenden Berufsgruppen* haben in den letzten Jahrzehnten wesentlich an Gewicht gewonnen. In der Folge des gesellschaftlichen Wandels haben sich die Berufsbilder z. T. grundlegend ver-



ändert. Die betreffenden Berufsgruppen haben ein starkes Bedürfnis nach Professionalisierung und Anerkennung des Berufs. Sie versuchen damit ihre Stellung auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft generell zu verbessern. Solche berufsspezifischen Interessen lassen sich in homogenen Berufsverbänden leichter vertreten und zu einer einheitlichen Verbandspolitik aggregieren als in großen, heterogenen Branchenverbänden.

*Berufsverbände* orientieren sich an vergleichsweise partikulären Werten. Ihr Aktionsradius ist auf einzelne Berufe beschränkt. Bei der Lohnpolitik argumentieren sie vor dem „ständischen“ Hintergrund ihrer spezifischen Berufsgruppe. Berufsbildung und Berufspolitik gehören zu ihren wichtigen Schwerpunkten, und einige der Verbände übernehmen hier wichtige Funktionen (z. B. im Bereich der Krankenpflege). Tendenziell betreiben die Berufsverbände damit eine Politik der Schließung von Berufsfeldern, z. B. gegenüber Beschäftigten mit geringeren formalen Berufsqualifikationen. Sie versuchen, die Exklusivität eines Berufes zu fördern oder zu erhalten und die Verwertbarkeit des akkumulierten Berufswissens zu optimieren. Aufgrund dieser partikulären Interessenorientierung ist eine übergreifende Koordination und Organisation von Interessen nicht prioritär. Im kantonalen und kommunalen Organisationsbereich konzentriert sich die Aktivität der Verbände stark auf den einzelnen Kanton. Deshalb hat die nationale Koordination nur einen geringen Stellenwert. Die Berufsverbände im öffentlichen Dienst haben sich bisher nicht den bestehenden Dachorganisationen angeschlossen oder eigene, umfassende Dachorganisationen formiert.

Demgegenüber orientieren sich die *Branchengewerkschaften* ausgeprägter an universalistischen Werten. Für sie haben generalisierbare Lohnforderungen wie auch das Prinzip der Lohnnivellierung oder der Lohngerechtigkeit einen zentralen Stellenwert, und allgemeine gesellschaftspolitische Anliegen stehen als Zielsetzungen stärker im Vordergrund. Die Verbandsideologie der Branchengewerkschaften der SGB-Gruppe und CNG-Gruppe haben historisch unterschiedliche Wurzeln. Während sich die SGB-Verbände auf eine sozialistische und klassenkämpferische Gesellschafts- und Zukunftsorientierung abstützten, bildete die katholische Soziallehre die ideologische Basis der CNG-Verbände. Die ideologischen Unterschiede haben sich in der Nachkriegsentwicklung weitgehend verwischt. Trotzdem zeigen sich im politischen Verhalten immer wieder deutliche Differenzen. Die SGB-Verbände kooperieren eng mit der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (SPS) und sind mit dieser Partei auch personell eng verflochten. Die CNG-Verbände verorten sich parteipolitisch innerhalb der christlichsozialen Gruppe der Christlichdemokratischen Volkspartei (CVP). Bei der Beurteilung von Gesetzesvorlagen und bei der Unterstützung von gewerkschaftspolitischen Initiativen werden diese unterschiedlichen Orientierungen immer wieder manifest.

Obwohl aufgrund der Säkularisierung (Verlust an institutionell orientierter religiöser Orientierung) und der starken Relativierung der Klas-

senkampffideologie die ideologische Basis für die Spaltung der Gewerkschaftsbewegung weitgehend ihre Wirkung verloren hat, zeigen sich heute nur wenige Anhaltspunkte für eine organisationelle Annäherung der beiden Gewerkschaftsrichtungen. Beide stehen nach wie vor in einem Verhältnis der Konkurrenz zueinander und haben sich bisher gewerkschaftspolitisch in einem abgrenzenden Sinn voneinander profiliert. Hier handelt es sich um eine Eigendynamik der organisationellen Entwicklung, die sich teilweise von den gesellschaftlichen Bedingungen abgekoppelt hat. Die Verengung der traditionellen Organisationsdomänen und die generell erschwerten Rekrutierungsbedingungen könnten die gegenseitige Abgrenzung und Profilierung noch verschärfen. Denkbar ist jedoch auch eine Entwicklung in Richtung einer vermehrten Zusammenarbeit, um die Kräfte der organisierten Arbeitnehmerschaft zu konzentrieren.

Die Organisationsschwerpunkte der Branchengewerkschaften liegen in den traditionellen und heute schrumpfenden Bereichen des öffentlichen Dienstes. Demgegenüber sind die Berufsverbände hauptsächlich im wachsenden Segment der sozialen Dienstleistungen vertreten. Dies und die erwähnte Attraktivität der Berufsverbände im Segment der neueren Berufsgruppen hat dazu geführt, daß sich in den letzten zwanzig Jahren im öffentlichen Dienst das Mitgliedergewicht von den Branchengewerkschaften zu den Berufsverbänden verlagert hat.

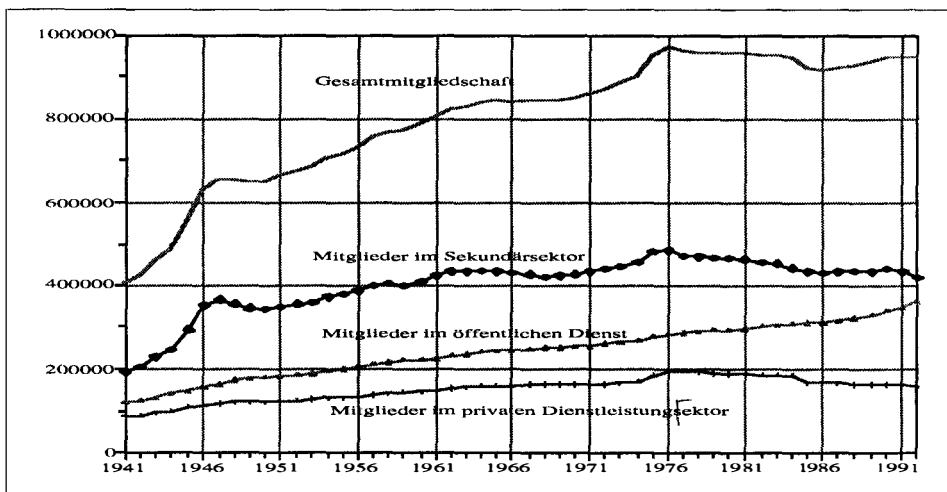
Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die drei Organisationsgruppen (SGB/FöV-, CNG-, unabhängige Gruppe, vgl. Abbildung 1) unterschiedliche gewerkschaftspolitische Richtungen verfolgen. Verbands- bzw. Berufspartikularismus und verbandspolitischer Pluralismus sind zwei bestimmende Merkmale des Verbandssystems im öffentlichen Dienst der Schweiz. In den letzten Jahren hat die Status- und Berufsorientierung für die Organisation von Arbeitnehmerinteressen an Bedeutung gewonnen. Wegen der vielen Doppelspurigkeiten und des vergleichsweise schlechten Einsatzes der vorhandenen organisationellen Ressourcen wirkt sich diese starke Differenzierung des Verbandssystems negativ auf die Einflußposition der Verbände aus. Hauptsächlich im Bereich der Kantone und Gemeinden schwächt die Zersplitterung der organisierten Interessen ihre Durchsetzungsfähigkeit.

### 3.3 Entwicklung des Organisationsgrades

Der langfristige Trend der Entwicklung des Organisationsgrades wird auch in den *Branchengewerkschaften* des öffentlichen Dienstes durch die kurzfristigen konjunkturellen und politischen Faktoren überlagert. Demgegenüber verlief die Mitgliederentwicklung in den *Berufsverbänden* im allgemeinen viel kontinuierlicher. Von besonderer Bedeutung für die Mitgliederentwicklung und -zusammensetzung ist vor allem der langfristige Wandel der Beschäftigungsstruktur.

Seit dem Zweiten Weltkrieg hat die Gesamtzahl der Organisierten im öffentlichen Dienst kontinuierlich zugenommen (vgl. Abbildung 2). Trotz des stetigen Zuwachses blieb die Mitgliederentwicklung der Verbände insgesamt deutlich hinter dem Beschäftigungswachstum des öffentlichen Dienstes zurück. Seit den sechziger Jahren *sank deshalb der Organisationsgrad* im öffentlichen Dienst von 55 Prozent (1960) auf 42 Prozent (1992). Besonders stark war der Verlust an Organisationsfähigkeit in den sechziger Jahren. In der Krise der siebziger Jahre wurde der Trend vorübergehend gestoppt, und auch in den frühen neunziger Jahren nahm die Organisationsfähigkeit in allen Branchen des öffentlichen Dienstes wieder zu. Vom langfristig sinkenden Organisationsgrad war vor allem die Gruppe der SGB-Verbände betroffen. Diese größte Verbändegruppe hat damit an Dominanz verloren. Demgegenüber konnten die Berufsverbände und die christlichen Gewerkschaften ihren Organisationsgrad seit 1960 halten.

**Abbildung 2:**  
**Mitgliederentwicklung im öffentlichen und privaten Bereich**



Quellen: Eigene Erhebungen, SGB-Mitgliederstatistik.

Eine *besondere Herausforderung* für die Branchengewerkschaften war der *beschäftigungsstrukturelle Wandel* der siebziger und achtziger Jahre (abnehmender Beschäftigungsanteil in den Bereichen öffentlicher Verkehr, PTT, Wasser- und Energieversorgung und starke Zunahme bei den sozialen Dienstleistungen). Während die Handwerker der öffentlichen Betriebe traditionell sehr gut organisiert waren, organisierten sich die Beschäftigten der sozialen Berufe weniger in übergreifenden Branchengewerkschaften, sondern in Berufsverbänden. Dies wirkte sich negativ auf den Organisationsgrad der Branche aus, weil sich die Organisation auf die Schlüsselberufe dieser Branchen beschränkte. Der Wandel der

Berufsstrukturen im öffentlichen Dienst führte zudem zu einer steigenden *Heterogenität* der Beschäftigten. Diese steigende Vielfalt von Interessenlagen erschwerte die Rekrutierung und die Integration der Mitglieder.

Das Wachstum der Beschäftigten in den sozialen Berufen und der gesellschaftliche Wandel hatten gleichzeitig eine Veränderung der Anforderungen und Tätigkeitsstrukturen zur Folge. Deshalb nahm das Bedürfnis nach beruflicher Orientierung und professioneller Absicherung zu. Die Beschäftigten in diesen Bereichen standen oft im Spannungsfeld von gesellschaftlichen Auseinandersetzungen (z. B. Jugendunruhen, Auseinandersetzungen um die Gesundheitspolitik, bildungspolitische Veränderungen). Diese Faktoren führten in den Verbänden zu einem erhöhten Handlungsbedarf. Die Branchengewerkschaften waren in ihren neuen Domänen also mit Problemen des beruflichen Wandels und mit berufs- und gesellschaftspolitischen Fragen konfrontiert. Sie haben sich jedoch erst verspätet und nur partiell dem beschäftigungsstrukturellen Wandel angepaßt. Der beschäftigungsstrukturelle Wandel hat insgesamt wesentlich zum Verlust an Mitgliederstärke und Organisationsfähigkeit der SGB-Gruppe geführt. Mit 71 Prozent der Organisierten im öffentlichen Dienst hatten die SGB/FöV-Verbände in den vierziger Jahren eine sehr dominante Stellung. Seither ist ihr Anteil permanent auf 47 Prozent geschrumpft (23). 1992 waren ebensoviele der 360.000 Organisierten im öffentlichen Dienst Mitglieder von unabhängigen Berufsverbänden.

Die *Berufsverbände* waren in einer günstigeren Lage. Sie konnten sich auf eine gewisse verbandliche Tradition im Bereich der sozialen Dienstleistungen abstützen und hatten deshalb einen besseren Zugang zu den neuen Berufsgruppen. Gleichzeitig verfügten sie hier über das notwendige Berufs- und Organisationswissen. Wegen ihrer engen Begrenzung auf einzelne Berufsfelder waren sie eher in der Lage, sich im Bereich der beruflichen Orientierung und Professionalisierung zu profilieren. Für die Berufsverbände bedeutet der Wandel der Beschäftigungsstruktur eine Chance, weil sie besser auf die neuen berufsspezifischen Ansprüche reagieren konnten und weil ihre Verbandsdomänen stark expandierten.

Mit ihrem spezialisierten Angebot von *berufsbezogenen Dienstleistungen* verfügen die Berufsverbände zudem oft über wirksame selektive Anreize für eine Mitgliedschaft. Die Schlüsselberufe im kantonalen und kommunalen Bereich sind hauptsächlich in Berufsverbänden (Lehrer/-innen, Krankenschwestern, Assistenzärzte/-innen, Polizisten/-innen) oder im statusorientierten Zentralverband des Staats- und Gemeindepersonals (ZV; Verwaltungsbeamte/-innen) organisiert.

Berufsverbände unterscheiden sich nicht nur durch ihre größere Homogenität von den Gewerkschaften, sondern auch aufgrund ihrer alters- und geschlechtsspezifischen Zusammensetzung. Die Mitgliedschaft der Berufsverbände ist vergleichsweise jung und der Frauenanteil überdurchschnittlich hoch. In den Branchenverbänden der SGB/FöV-Gruppe sind demgegenüber überdurchschnittlich viele Rentner/-innen unter den Mitgliedern, und die Frauen sind stark untervertreten (24). Die

neueren Berufsverbände konnten sich oft in Nischen von typischen Frauenberufen (z. B. Pflegeberufe, Arzt- und Zahnarztgehilfin, Lehrerin) etablieren.

Während also die Mitgliederstruktur vieler Berufsverbände jener der neuen Beschäftigungssegmente des öffentlichen Personals entspricht, hinkt die Mitgliederstruktur der Branchengewerkschaften um Jahrzehnte dem Beschäftigungswandel hinterher. Diese spezifischen Verzerrungen der Mitgliederstruktur im Vergleich zur Beschäftigung ist auch ein Ausdruck für die verspätete Anpassung an den gesellschaftlichen Wandel.

Die Muster der Mitgliederentwicklung im privaten und im öffentlichen Sektor unterscheiden sich deutlich voneinander (vgl. Abb. 2). Im *öffentlichen Dienst* kann für die Periode seit 1941 eine kontinuierliche Zunahme der Mitgliederzahlen beobachtet werden; seit 1986 hat sich das Wachstum der Mitgliedschaft gar beschleunigt (Abb. 2). Dabei konnten in erster Linie die Berufsverbände ein äußerst stetiges Wachstum realisieren, und auch ihr Mitgliederanteil hat permanent zugenommen. Demgegenüber ist im Bereich der Privatwirtschaft die Mitgliederentwicklung stark den konjunkturell bedingten Fluktuationen ausgesetzt (25). Deutlich unterscheidet sich auch der Organisationsgrad des privaten von jenem des öffentlichen Sektors: In der Privatwirtschaft sind rund 24 Prozent der Beschäftigten organisiert, im öffentlichen Dienst 43 Prozent (26).

### 3.4 Vergleich der staatlichen Ebenen: Bund – Kantone/Gemeinden

Die Organisation der einzelnen Branchen des öffentlichen Dienstes ist sehr unterschiedlich. Am besten organisiert ist der Bereich des *Bundespersonals* (Bundesverwaltung, PTT, SBB) mit einem Nettoorganisationsgrad von rund 70 Prozent (27). Rund 40 Prozent der Mitglieder im öffentlichen Dienst sind beim Bund beschäftigt. Auch die *kommunalen und kantonalen Verwaltungen* sind vergleichsweise gut erfaßt. Hier und vor allem beim Bund existieren intensive Verhandlungsbeziehungen zu den staatlichen Arbeitgebervertretern. Vergleichsweise schlecht organisiert sind im öffentlichen Dienst die Branchen der *sozialen Dienstleistungen* (Gesundheit, Bildung, Sozialwesen). Zudem ist ein großer Teil der nichtstaatlichen Betriebe des öffentlichen Dienstes kaum durch die Verbände erfaßt.

Das *kantonale und kommunale Personal* ist wesentlich schlechter organisiert als das Bundespersonal, was u. a. durch die erwähnten Branchenunterschiede bedingt ist. Der beschäftigungsstrukturelle Wandel war besonders im Bereich der Kantone ausgeprägt, und die berufliche Zusammensetzung der Beschäftigten ist hier sehr heterogen. Diese Faktoren beeinträchtigen die Organisation. Zudem erschweren das differenzierte Verbandssystem (vgl. oben) und die dezentrale Verhandlungsführung die kollektive Interessendurchsetzung und indirekt auch die

Mitgliederrekrutierung. In den Kantonen, Gemeinden und den nicht-staatlichen Bereichen des öffentlichen Dienstes sind über 70 Prozent des organisierten Personals Mitglieder von unabhängigen Verbänden. Die unabhängigen Verbände haben auf der nationalen Ebene keine Koordinationsinstanzen, und nur in gewissen Kantonen und Städten sind die Gewerkschaften und Berufsverbände zu lockeren Vereinigungen der Personalverbände zusammengeschlossen. Diese beschränken sich auf die Koordination von Eingaben und stellen bei den Verhandlungen eine gemeinsame Delegation. Ihre Integrationsfähigkeit ist jedoch nur sehr gering. Das Verbandssystem außerhalb des Bundes ist somit außerordentlich stark zersplittert und wegen der Dominanz der beruflichen Organisationsform hoch differenziert und pluralistisch strukturiert.

Anders als in den Kantonen sind beim *Bund* die Verbände horizontal integriert, und die Interessenvertretung ist organisatorisch konzentriert: Fast 80 Prozent des organisierten Bundespersonals ist in Verbänden der Gruppe des SGB/FöV vertreten. In den *traditionellen Bereichen* des Bundes sind die Organisationsbedingungen äußerst günstig. In den *Bundesbetrieben* sind die Arbeitsbedingungen vergleichsweise homogen. Wegen der zentralisierten Form der Aushandlung von Arbeitsbedingungen sind die Beschäftigten in hohem Maß auf die kollektive Interessenvertretung angewiesen. Ausgeprägt trifft dies für die *Monopolberufe* zu, weil hier für die Beschäftigten Alternativen auf dem Arbeitsmarkt weitgehend fehlen. Eine effiziente kollektive Interessendurchsetzung ist für diese Berufsgruppen von besonderer Wichtigkeit und oft das einzige Mittel, um eine Interessenberücksichtigung zu erreichen. Die traditionellen Monopolberufe im Bereich der wirtschaftlichen Dienstleistungen haben deshalb schon früh für eine umfassende Organisation gesorgt. Oft konnten sie bei den Beschäftigten einen Organisationsdruck ausüben. Hier können sich die Verbände auch auf *Organisationshilfen* abstützen: Beispielsweise können sie von Inkasso-Regelungen profitieren (28), oder die Arbeitgeber stellen die Beschäftigten für nebenamtliche Verbandsarbeit frei. In diesen Bereichen wird die Rekrutierung zudem durch *Berufs- oder Betriebsgemeinschaften* erleichtert (29).

#### 4. Interessenvermittlung und Lohnregulierung

##### 4.1 Struktur und Praxis der Verhandlungen

Wegen der fehlenden Tarifaufonomie gibt es im öffentlichen Bereich keine Verhandlungen mit formalen Abschlüssen. Trotzdem haben die Gespräche zwischen den Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern den Charakter von Verhandlungen. Als größter Arbeitgeber hat der Bund eine gewisse Führungsrolle für die Tarifentwicklung und die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst. Charakteristisch für die kollektiven Arbeitsbeziehungen beim Bund sind die engen und intensiven Kontakte

zwischen den Verbandsspitzen und den Spitzenpositionen der Verwaltung bzw. der Regierung. Die Verhandlungen beim Bund werden zwischen einer Delegation des Bundesrates bzw. der Verwaltung und dem Föderativverband geführt. Der Föderativverband repräsentiert rund 80 Prozent des organisierten Bundespersonals und hat in den Verhandlungen eine monopolähnliche Stellung. In den Sozialpartnergesprächen wird über alle personalrechtlichen Veränderungen gesprochen. Die betreffenden Verhandlungen werden laufend geführt, und meist wird eine Verständigungslösung gefunden, die der Bundesrat und die Verbände im Parlament unterstützen. In der Regel hat der Konsens zwischen den Sozialpartnern bei den parlamentarischen Entscheidungen ein großes Gewicht. In den achtziger Jahren hat sich diese Art der gegenseitigen Verhaltensabstimmung allerdings gelockert (30). Das Verhandlungssystem beim Bund ist hoch institutionalisiert und zentralisiert. Auf der Arbeitnehmerseite wird es dominiert durch eine mehr oder weniger geschlossene Organisation und deren professionelle Verbandselite. Der Verhandlungsprozeß funktioniert gemäß der Logik der gegenseitigen Verhaltensabstimmung. Damit kann das Verhandlungssystem beim Bund als korporatistisch bezeichnet werden.

Im Unterschied zum Bund sind die Arbeitsbeziehungen im Bereich der Kantone und Gemeinden dezentral organisiert (31), und die politischen wie auch die institutionellen Rahmenbedingungen der kollektiven Arbeitsbeziehungen sind von Kanton zu Kanton verschieden. Auf der kantonalen Ebene sind die Arbeitsbeziehungen im Vergleich zur Bundesebene meist weniger institutionalisiert und die Kontakte zwischen den Sozialpartnern weniger intensiv. Gleichzeitig ist die Zusammenarbeit zwischen den Verbänden weniger eng und kaum formal geregelt, während die Vielfalt der Verbände größer und die verbandspolitischen Ausrichtungen entsprechend heterogener sind. Die Mehrheit der organisierten kantonalen Arbeitnehmer/-innen sind Mitglieder von Berufs- oder Statusverbänden, die eine, ihrer Kerngruppe entsprechende, partikulare Forderungspolitik betreiben. Dies erschwert die verbandsübergreifende Koordination der Vertretungspolitik. Diese Verbände sind nicht in ein Gesamtsystem integriert. Dies setzt der Interessendurchsetzung Grenzen. Trotzdem sind auch die Verbände im Bereich der kantonalen Arbeitgeber in den Prozeß der Politikformulierung eingebunden. Auffallend sind die unterschiedlichen Arbeitsbedingungen und der unterschiedliche institutionelle Rahmen der kollektiven Arbeitsbeziehungen in den einzelnen Kantonen und Gemeinden. Dies führt zu einer partiell unterschiedlichen Interessenstruktur der Beschäftigten und ihrer kollektiven Vertretungen in den einzelnen lokalen oder regionalen Domänen. Je nach den kantonsspezifischen oder lokalen politischen und finanziellen Verhältnissen sind deshalb für die Verbände andere Schwerpunkte zentral. Dies erschwert die Koordination zwischen den kantonalen Verhandlungsbereichen. Die Verbände verfolgen im kantonalen und kommunalen Bereich denn auch keine einheitliche Vertretungspolitik, und es kommt kaum zu einer Abstimmung der Interessenpolitik. In der

Domäne der Kantone und Gemeinden hat das *Verhandlungssystem* also eine ausgeprägt *föderalistisch-dezentrale* Struktur.

Im Vergleich zum Bund ist das System der Interessenvermittlung in den Kantonen also durch eine starke Fragmentierung in Einzelgruppen, durch einen geringeren Grad an verbandlicher Integration und insgesamt durch *pluralistische Merkmale* geprägt. Zudem ist der Organisationsgrad tiefer. Die kollektiv organisierten Interessen sind deshalb auf der Kantonsebene weniger durchsetzungsfähig.

#### 4.2 *Verbandspluralismus und korporatistischer Modus der Interessenvermittlung*

Das Verhalten der Verbände im öffentlichen Dienst ist ausgeprägt kooperativ orientiert. Die Verbände vertrauen auf ihre institutionellen Einflußmöglichkeiten im Rahmen des politisch-administrativen Systems und erwarten hier einen „fairen“ Interessenausgleich. Im Unterschied zur Privatwirtschaft werden die Interessen des öffentlichen Personals ausschließlich über die Kanäle des politischen Systems vermittelt. Dabei spielen Formen der Einflußnahme wie die Vertretung in Kommissionen, Lobbying im Parlament, Beteiligung an Vernehmlassungen und die Kontakte zu Verwaltungsstellen eine entscheidende Rolle. Auch im öffentlichen Dienst sind die Verbände die zentralen kollektiven Akteure des Personals; sie kooperieren allerdings mehr oder weniger eng mit den Parteien.

Am ausgeprägtesten sind die Kontakte zur Verwaltung und zu den politischen Gremien im *Bereich des Bundes*. Die Politikformulierung beruht hier auf einer gegenseitigen Interessenabstimmung. Ihre Forderungspolitik formulieren die Verbände unter Rücksichtnahme auf die Interessenlage des Bundes. Die Verhandlungen erfolgen zentral, und die Interessen des Personals sind zum großen Teil in einem „Einheitsdachverband“ (FöV) gebündelt organisiert. Diesem kommt bei der Interessenrepräsentation praktisch eine Monopolstellung zu. Die Verhandlungen werden von professionellen Gremien geführt, und im Verlauf der Verhandlungsprozesse kommt es nur punktuell zu einem Austausch mit der Basis. Die Interessendurchsetzung beschränkt sich auf die institutionellen, politischen Einflußkanäle. Im öffentlichen Dienst wird die Aktionsfähigkeit durch die bestehenden Streikverbote beeinträchtigt. Zudem wirken sich das Loyalitätsverhältnis und die Identifikation mit dem Staat mobilisierungshemmend aus. Während also die Rekrutierung leichter ist, beeinträchtigen die besonderen Bedingungen im staatlichen Sektor die Mobilisierung der Beschäftigten. Die Verbände verzichteten – mit wenigen Ausnahmen – auf größere Aktionen oder gar Arbeitskämpfe. Sie beschränkten sich auf die politische Mobilisierung vor allem bei Wahlen und Abstimmungen. Aber auch hier verfügen die Verbände nur über eine limitierte Mobilisierungsfähigkeit.

Die Verbände übernehmen im Rahmen einer kooperativen Interessenvermittlung eine intermediäre Funktion zwischen dem staatlichen Ar-



beitgeber und dem Personal. Sie vermitteln zwischen den verschiedenen Personal- bzw. Mitgliederinteressen wie auch zwischen den Arbeitnehmerinteressen und den Interessen des Staates als Arbeitgeber. Dabei müssen sie gleichzeitig Mitglieds-, Organisations- und Systeminteressen befriedigen können (32). Die Arbeitnehmerinteressen haben sie gegenüber den Behörden und der Verwaltung zu vertreten, und gleichzeitig müssen sie die ausgehandelten Kompromisse nach innen durchsetzen und dabei einen Konsens erreichen.

Wir haben gezeigt, daß sowohl in bezug auf die Organisationsform der Interessenvermittlung (Verbandssystem) wie auch in bezug auf die Politikformulierung (Verhandlungssystem) sich der Bereich des Bundes von jenem der Kantone und Gemeinden deutlich unterscheidet. Mit seinen vielen, z. T. konkurrierenden Verbänden ist der Bereich der Kantone pluralistisch strukturiert (33), und gleichzeitig sind die Verbände weniger stark in die Prozesse der Politikformulierung und -implementierung integriert. Demgegenüber trägt das Verbandssystem beim Bund Merkmale eines korporatistischen Systems. Die Verbände sind stark in die politischen Entscheidungsprozesse eingebunden, d. h. die Politikformulierung (im Bereich der kollektiven Arbeitsbeziehungen) erfolgt durch Konzentrierung (34). Hier läßt sich somit die von Schmitter postulierte Verwandtschaft zwischen der Organisationsform und der Art der Politikformulierung (35) nachweisen. Dabei führen die organisationellen Voraussetzungen und die Funktionslogik der Interessenvermittlung zu einer Strukturisomorphie zwischen dem Verbands- und Verhandlungssystem.

Die Durchsetzungsfähigkeit der Verbände beruht im öffentlichen Dienst weitgehend auf den politischen Bindungen zu Parteien und der Integration ins Entscheidungssystem. Dabei besteht ein Leistungsaustausch zwischen dem Parteien- und Verbändesystem (36). Die Verbände stellen den Parteien Ressourcen zur Verfügung, während die Parteien den Zugang zum parlamentarischen Entscheidungsprozeß und zu den entsprechenden Informationen verschaffen. Die politische Integration der Verbände beruht zu einem wesentlichen Teil auf diesen Mechanismen. In den achtziger Jahren haben sich die Bindungen zu den Parteien allerdings etwas gelockert.

In der Schweiz hat sich mit der Konkordanzdemokratie eine partei- und interessenpolitische Proportionierung der wichtigen Staatsorgane herausgebildet (37). Auf der Bundesebene hat sich dieses System 1959 mit der Etablierung einer Allparteienregierung mit festen Parteiensitzen (Zauberformel) verdichtet und seither als äußerst stabil erwiesen. Die institutionellen Bedingungen des politischen Systems wie das Referendum, das Initiativrecht, der Föderalismus und das Zweikammersystem haben die Herausbildung und Stabilisierung der Konkordanzdemokratie begünstigt (38). Mit der Konkordanzdemokratie hat sich auch eine politische Kultur des gütlichen Einvernehmens, des Aushandelns von Kompromißformeln (Verhandlungsdemokratie) entwickelt. Konflikte werden durch kooperative Aushandlungsstrategien der politischen Eliten reguliert. Politische Entscheidungen werden weniger durch Mehr-

heitsentscheide als durch Prozesse des Aushandelns zwischen Parteien und Interessengruppen getroffen. Institutioneller Ausdruck davon ist der vorparlamentarische Entscheidungsprozeß, an dem die Interessenverbände beteiligt sind. Die institutionellen Zwänge der Konkordanzdemokratie haben auch die spezifisch schweizerische Form der Sozialpartnerschaft begünstigt. Das Referendum verhilft den größeren Interessengruppen zu einer Veto-Position, und das Initiativrecht ermöglicht es, von außen neue Impulse in die politischen Prozesse einzubringen. Aufgrund des Vernehmlassungsverfahrens und der Expertenkommissionen sind die Verbände direkt in die Entscheidungsprozesse involviert. Schließlich entspricht der Konsenskultur der Konkordanzdemokratie im System der verbandlichen Interessenvermittlung die Neigung zu Kooperation und die Bereitschaft zum Kompromiß.

Die politische Kultur und die politischen Institutionen ermöglichen die Beteiligung aller wichtigeren Interessenorganisationen. Das System der Konkordanzdemokratie, bei dem die größeren Parteien in den Regierungen vertreten sind, hat die pluralistischen Strukturen des Verbandssystems gestützt. Die einzelnen Verbandsrichtungen haben spezifische Parteienbindungen ausgebildet und damit ihre Einflußposition behaupten können.

#### *4.3 Lohnregulierung, Lohnpolitik und Lohnentwicklung*

Im öffentlichen Dienst ist sowohl die Lohnstruktur wie auch die Lohnentwicklung im Detail geregelt. So existieren differenzierte Systeme von Besoldungsklassen, denen die einzelnen Funktionsgruppen zugeordnet sind. Dazu kommen je Besoldungsklasse Dienstaltersstufen, die den Lohnanstieg in Abhängigkeit vom Dienstalter regeln. Ein wesentlicher Teil der Festlegung der individuellen Löhne ist daher generell reguliert. Dabei existiert bei der Einstufung und bei Beförderungen ein gewisser Spielraum für die Festlegung der individuellen Löhne. Oft ist auch die Anpassung der Löhne an die Kostenentwicklung auf der Basis von Gesetzen oder Verordnungen geregelt (39). In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg wurde in allen Bereichen des öffentlichen Dienstes die Teuerung regelmäßig ausgeglichen. Erst in den letzten Jahren ist der garantierte Teuerungsausgleich im öffentlichen Dienst umstritten (40). In den letzten Jahren wurde denn auch der Teuerungsausgleich in den meisten Bereichen nicht mehr oder nicht mehr voll gewährt. Erhöht sich der durchschnittliche Reallohn in der Privatwirtschaft, so fordern die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes periodisch eine entsprechende Anpassung. Über die diesbezüglichen Eingaben an die Regierung wird mit den Sozialpartnern verhandelt. In regelmäßigen Abständen wird auch die Lohnstruktur in den sog. Besoldungsrevisionen angepaßt. Bei größeren Revisionen werden die wichtigsten Funktionsgruppen bezüglich Anforderungen, Belastungen und Verantwortung neu bewertet (analytische Arbeitsplatzbewertung). An diesen z. T. sehr aufwendigen Revi-

sionen sind im allgemeinen auch die wichtigsten Arbeitnehmerverbände beteiligt (41).

Zusammen mit der Arbeitszeitverkürzung gehören lohnpolitische Forderungen zu den wichtigsten Forderungsschwerpunkten der Branchengewerkschaften im öffentlichen Dienst. Etwas anders gewichten die Berufsverbände ihre Zielsetzungen: Oberste Priorität kommt in diesen Verbänden der Berufsbildung zu, während sie die Lohnpolitik eher tief gewichten (42).

Bei der Lohnpolitik orientieren sich die Verbände des öffentlichen Dienstes an gesamtwirtschaftlichen Richtgrößen wie der allgemeinen Konjunkturlage, dem gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt oder dem Vergleich mit anderen Branchen (insbesondere mit der Privatwirtschaft). Wichtiger Grundsatz ist die Anpassung an die Realloohnerhöhungen in der Privatwirtschaft. Die Verbände des Bundes verfolgen hauptsächlich eine Politik der linearen Realloohnerhöhungen und verzichten dabei weitgehend auf eine aktive Lohnstrukturpolitik. Demgegenüber artikulieren die Verbände im Bereich der Kantone und Gemeinden häufig den Abbau von Ungleichheiten als prioritär für ihre Lohnpolitik. Hier widerspiegelt sich die große Vielfalt der Verbandsorientierungen im kantonalen Organisationsbereich (Verbandspluralismus), während bei einem Einheitsverbandsprinzip ein innerer Konsens am einfachsten über eine quantitativ orientierte lineare Lohnpolitik zu erreichen ist (43).

Die Verbandspolitik des FÖV ist ausgesprochen pragmatisch ausgerichtet. Quantitativ-materiell orientierte Anliegen stehen im Zentrum seiner Forderungspolitik. Qualitative Forderungen z. B. im Bereich der Arbeitsgestaltung werden weniger thematisiert. In den achtziger Jahren hat allerdings die Arbeitszeitpolitik im Vergleich zu den Lohnforderungen an Gewicht gewonnen. Im Unterschied zu den Branchengewerkschaften stehen bei den *Berufsverbänden* die berufliche Aus- und Weiterbildung und berufspolitische Anliegen stärker im Zentrum ihrer Aktivitäten. Gewisse Berufsverbände versuchen mit der Entwicklung von Berufsleitbildern und der Formulierung von Normen der Berufsausübung gestaltend auf die jeweiligen Berufsfelder einzuwirken. Einzelne Berufsverbände haben sich in letzter Zeit jedoch auch stärker den gewerkschaftspolitischen Anliegen gegenüber geöffnet.

Die Interessenpolitik der Verbände im öffentlichen Dienst war in der Nachkriegszeit ausschließlich kooperativ orientiert. Rücksichtnahme auf die wirtschaftliche Situation, die finanzpolitische Lage sowie die Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes prägten die Forderungspolitik der Verbände. Immer wieder wurde vor dem Hintergrund solcher Rahmenbedingungen auf die Durchsetzung wichtiger Forderungen verzichtet. Mit wenigen Ausnahmen verzichteten die Verbände auch auf eine Mobilisierung der Basis, um die gewerkschaftliche Durchsetzungsfähigkeit zu verbessern. Aufgrund der breiten Beteiligung im Konkordanzsystem verfügen die Arbeitnehmerorganisationen über direkte Einflußkanäle zur Verwaltung und Regierung. Wegen der ausgesprochenen Min-

derheitsstellung der SP ist ihre Durchsetzungsfähigkeit aber relativ gering. Forderungen können sie meist nur unter günstigen Bedingungen des Arbeitsmarktes realisieren.

Aufgrund der Trägheit des politischen Entscheidungsprozesses öffnet sich in Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs jeweils eine Schere bei der Lohnentwicklung zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst. Es gelingt den Verbänden erst in einer Spätphase der Konjunktur, den Lohnrückstand zur Privatwirtschaft abzubauen. Wegen der guten Wirtschaftslage und des ausgetrockneten Arbeitsmarktes konnten die Arbeitnehmerverbände in den sechziger und zu Beginn der siebziger Jahre außerordentlich hohe Reallohngegewinne realisieren. In der Periode zwischen 1962 bis 1973 nahm der Reallohn jährlich fast um 4 Prozent zu. Seit der Krise der siebziger Jahre gerieten sie jedoch zunehmend in die Defensive. Aufgrund des vergleichsweise geringen Wirtschaftswachstums und des damit verbundenen geringen Verteilungsspielraums verflachte sich die Lohnkurve seit den siebziger Jahren deutlich. Zwischen 1974 und 1990 nahm der Reallohn noch um 0,8 Prozent jährlich zu. Seit 1992 mußte das öffentliche Personal gar in verschiedenen Bereichen (vor allem in verschiedenen Kantonen) Reallohneinbußen in Kauf nehmen. Das Zurückdrängen des Staates, die Sparpolitik und der Personalstopp diktierten in den letzten zwanzig Jahren immer wieder den gewerkschaftspolitischen Alltag. Die verschlechterten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und das veränderte politische Klima führten zu einem verstärkten Druck auf die Gewerkschaften. Ihre Abwehr gegen den Personalstopp und die Abbaumaßnahmen beim Teuerungsausgleich hatten aber nur eine geringe Wirkung.

Langfristig hat sich der Reallohnzuwachs des Bundespersonals etwa dem Durchschnitt der Lohnentwicklung in der Privatwirtschaft angeglichen. Vergleicht man die jährlichen Entwicklungen, so zeigt sich, daß die Löhne des Bundespersonals im Vergleich zur Privatarbeiterschaft regelmäßig in einen Rückstand geraten. Erst in einer Spätphase des konjunkturellen Aufschwungs – meist unter den Bedingungen einer ausgeprägten Personalverknappung – gelang es den Verbänden im öffentlichen Dienst jeweils entsprechende Realloohnerhöhungen durchzusetzen und damit eine Angleichung an die Lohnentwicklung der Privatwirtschaft zu realisieren. Dieser *time lag* gegenüber der Privatwirtschaft hängt auch mit dem institutionellen Rahmen zusammen. Der Prozeß der Entscheidungsfindung zwischen einer Reallohneingabe der Verbände und dem Inkrafttreten einer Realloohnerhöhung dauert in der Regel rund zwei Jahre. Aufgrund der zeitlichen Abfolge von Eingabe der Verbände, Verhandlungen zwischen Regierung und Verbänden und dem parlamentarischen Entscheidungsprozeß wird die Lohnanpassung im öffentlichen Dienst vergleichsweise träge.

Gut geregelt war bis in die frühen neunziger Jahre die Absicherung gegen teuerungsbedingte Reallohneinbußen. So wurde in allen Bereichen des öffentlichen Dienstes jeweils die jährliche Anpassung der Löhne an die Kostenentwicklung gewährt (44). Korreliert man nun das

Lohndifferential (45) zwischen dem Bundespersonal und der Privatwirtschaft mit den Teuerungsraten, so zeigt sich kein Zusammenhang. Daraus kann geschlossen werden, daß in Perioden mit einer hohen Inflation die Privatarbeiterschaft im Schnitt lohnmäßig nicht schlechter gefahren ist als das Bundespersonal.

Die Begrenzung ihrer Mittel auf die institutionalisierten, politischen Einflußkanäle beschränkt die Durchsetzungsfähigkeit der Verbände. Zur Durchsetzung von Lohnforderungen sind sie jeweils auf ein günstiges arbeitsmarktlches und konjunkturelles Umfeld angewiesen. Deutlich kommt dies an der im Vergleich zur Privatwirtschaft „nachhinkenden“ Lohnentwicklung des Bundespersonals zum Ausdruck. Bei verschlechterten Bedingungen ihres konjunkturellen und politischen Umfeldes werden die Verbände immer wieder in eine ausgeprägt *defensive* Haltung gedrängt. Es gelingt ihnen dabei kaum, neue Impulse zur Entwicklung der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsbeziehungen zu setzen. Qualitative Forderungen sind für die Branchengewerkschaften eher marginal, und die Berufsverbände konzentrieren sich auf eine partikuläre Berufs- und Weiterbildungspolitik. Die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit der Verbände wird bei der Forderung der Arbeitszeitverkürzung manifest. Wegen ihrer fehlenden Konfliktfähigkeit mußten die Verbände diese Forderung immer wieder zurückstellen, sei es, weil sich aufgrund des externen Arbeitsmarktes eine Anpassung der Lohnverhältnisse aufdrängte oder weil sie wegen der schlechten finanziellen und konjunkturellen Lage keine Verbesserungen realisieren konnten. Am Beispiel der Arbeitszeitforderung zeigen sich jedoch auch die Schwierigkeiten der Verbände, mit eher qualitativ ausgerichteten Forderungen bei den Mitgliedern und den Beschäftigten eine breite Unterstützung und einen Konsens zu finden.

Es kann also festgehalten werden, daß der Bund die Löhne des Personals in erster Linie unter dem Druck des Arbeitsmarktes anpaßt. Deshalb wird hauptsächlich in Spätphasen des konjunkturellen Hochs der Lohnrückstand zur Privatwirtschaft abgebaut. Langfristig paßt sich die Lohnentwicklung des Bundes an die Entwicklung der Privatwirtschaft an, allerdings mit einer Verzögerung, die mehrere Jahre dauern kann.

## 5. Neue Herausforderungen an die Verbände

Im öffentlichen Dienst haben sich die organisierten Interessen in vielfältigen Formen herausgebildet. Verbandspolitik und politische Einbindung der einzelnen Organisationen unterscheiden sich in Abhängigkeit vom Verbandsumfeld und der Zugehörigkeit zu einer Verbändegruppe. Auffallend sind vor allem die unterschiedlichen Strukturen und Orientierungen der Berufs- und Branchenverbände und die verschiedenartigen Bedingungen in den Domänen des Bundes und des kantonalen bzw. kommunalen Personals. Die Stabilität der Anstellungsverhältnisse, die bürokratischen Arbeitsbedingungen, die spezifische Arbeitsmarktlage der

Monopolberufe sowie die hohe Anerkennung und Integration der Verbände wirken sich günstig auf die Organisation der Beschäftigten aus.

Das politische System (Konkordanzdemokratie) wie auch die kollektiven Arbeitsbeziehungen haben sich in der Nachkriegszeit als äußerst stabil erwiesen. Beide Systeme stehen aktuell unter einem starken Veränderungsdruck. Sowohl die Institutionen und Regeln der Konkordanzdemokratie wie auch jene der kollektiven Arbeitsbeziehungen sind im veränderten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umfeld der neunziger Jahre zunehmend der Kritik ausgesetzt. Dabei stellt sich die Frage, ob der Vorrat an gemeinsamen Werten für konsensuale Aushandlungen noch ausreicht. Im besonderen geraten die Normen und Institutionen der Arbeitsbeziehungen auch im öffentlichen Dienst unter einen steigenden Flexibilisierungs- und Veränderungsdruck. Deutliche Tendenzen zur Restrukturierung zeigen sich bei den Bundesbetrieben und im Bereich der sozialen Dienstleistungen (z. B. Gesundheitswesen). Erstmals in der Nachkriegszeit wurde Personal in größerem Umfang abgebaut (46). Verschiedene öffentliche Arbeitgeber haben im Rahmen des „*New Public Management*“ organisationelle Restrukturierungen eingeleitet (47). Dabei besteht die Tendenz zur Dezentralisierung des Personalwesens, was sich auch auf die kollektiven Arbeitsbeziehungen auswirken dürfte.

Bedingt durch die hohen Defizite stehen die öffentlichen Haushalte zur Zeit unter einem starken Spardruck. Sie versuchen deshalb mit Sparmaßnahmen im Personalbereich die Defizite abzubauen. Die Verbände geraten dabei einmal mehr in eine ausgesprochene Defensivhaltung, wobei deren Position zusätzlich durch die hohe Arbeitslosigkeit geschwächt wird. Erstmals in der Nachkriegszeit wird eine grundlegende Erneuerung der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst zur Diskussion gestellt.

Die Arbeitnehmerverbände stehen damit unter einem erheblichen Anpassungsdruck. Hier stellt sich die Frage, ob sie bisherige Starrheiten überwinden und die erforderlichen Innovationskapazitäten aufbringen werden. Im Bereich der kollektiven Arbeitsbeziehungen haben die bisher äußerst stabilen Normen, wie der garantierte Teuerungsausgleich, innert kürzester Frist eine Veränderung erfahren. Beim Bund werden zur Zeit der Status und die organisationelle Integration der Bundesbetriebe diskutiert. Dabei wird eine dezentrale Regelung der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsbeziehungen ins Auge gefaßt. Eine solche Dezentralisierung der Arbeitsbeziehungen hätte tiefgreifende Konsequenzen für die Organisationsstrukturen der Bundesverbände. Tangiert davon wäre insbesondere die Stellung des FöV. Auch die Lohnregulierung steht unter einem zunehmenden Flexibilisierungsdruck, und der Beamtenstatus wird unter dem Druck der Restrukturierung der öffentlichen Betriebe in Frage gestellt; vielerorts wird eine generelle Abschaffung des Beamtenstatus gefordert, während der garantierte Teuerungsausgleich bereits von einer Großzahl der öffentlichen Arbeitgeber abgeschafft wurde. Dies bedeutet eine Deregulierung von zentralen Normen der Anstellung im öffentlichen Dienst (z. B. Abbau der Anstellungs- und Lohnsicherheit).

Für die Verbände stehen hier grundlegende Institutionen der Arbeitsbeziehungen, die bisher von den Akteuren der kollektiven Arbeitsbeziehungen als nicht antastbare Selbstverständlichkeiten betrachtet wurden, zur Debatte. Hier stellt sich die Frage, ob sich die Verbände entsprechend umorientieren werden und ob sie ihre Gestaltungswünsche in die Restrukturierungsprozesse einbringen und den dazu erforderlichen Einfluß mobilisieren können. Die Zukunft der Verbände wird in entscheidendem Maß davon abhängen, ob es ihnen gelingt, wichtige Einflußbereiche zu erhalten oder gar auszubauen.

## Anmerkungen

- (1) Vgl. Fluder u. a. (1991).
- (2) Kriesi (1982).
- (3) Katzenstein (1984), Parri (1987).
- (4) Hirschier, Messerli-Rohrbach, Zwicky (1989).
- (5) Visser (1986).
- (6) Fluder (1996) Kap. 2.
- (7) Weber (1976), Mayntz (1978).
- (8) Ein Streikverbot besteht beim Bund und in 6 Kantonen. In den übrigen Kantonen wird oft aus der Treuepflicht implizit ein Streikverbot abgeleitet. Nur ein Kanton (JU) kennt ein explizites Streikrecht, und einer (BL) hat die Treuepflicht in den siebziger Jahren aus dem Beamtenengesetz gestrichen.
- (9) Jans (1991), Fluder (1996) Kap. 9.1.3.
- (10) Meier (1983).
- (11) Vgl. zum Föderalismus in der Schweiz Germann/Weibel (1986).
- (12) Hinterberger (1986).
- (13) Kerr (1987).
- (14) Du Pasquier (1986).
- (15) Dies betrifft sowohl die Abhängigkeit von der kollektiven Interessenvertretung wie auch die Erreichbarkeit durch Organisationen bzw. die Existenz einer kollektiven Identität als Motivationsbasis für die Organisation, d. h. es betrifft zwei wesentliche Grunddimensionen des kollektiven Handelns (vgl. Crouch 1982).
- (16) Abgesehen von diesen 3 Dachorganisationen wird auch der Landesverband Freier Schweizer Arbeitnehmer (LFSA) als Spitzenorganisation der Arbeitnehmerschaft anerkannt und ist als solche in gewissen Gremien vertreten (vgl. Fluder u. a. 1991).
- (17) 1994 hat sich der Schweizer Posthalterverband als neunter Mitgliedsverband des öffentlichen Dienstes dem SGB angeschlossen.
- (18) Zur Verbändegruppe SGB/FöV zählen wir auch die Mitgliedsverbände des FöV, die nicht im SGB organisiert sind. Der Anteil der SGB/FöV-Gruppe beträgt 47 Prozent.
- (19) Nur rund 9 Prozent der Mitglieder von VSA-Verbänden arbeiten im öffentlichen Dienst (dies sind vor allem Mitglieder des Schweiz. Kaufmännischen Verbandes [SKV]).
- (20) Vgl. Fluder u. a. (1991).
- (21) Neben dem FöV ist noch der Verband des Christlichen Verkehrs- und Staatspersonals (VGCV) zu nennen, der mit einem Anteil von 7 Prozent mitgliedermäßig allerdings nur ein geringes Gewicht hat. Dem VGCV sind ausschliesslich CNG-Verbände des öffentlichen Bereichs angeschlossen.
- (22) Die Verbände der Privatwirtschaft stellen im öffentlichen Dienst zusammen nur 5 Prozent der Mitglieder im öffentlichen Dienst.
- (23) Berücksichtigt man nur die SGB-Verbände, so hat ihr Anteil von 66 Prozent (1941) auf 41 Prozent (1992) abgenommen, während die unabhängigen Verbände stark zugenommen haben.

- (24) In der Verbändegruppe des SGB/FöV sind 20 Prozent der Mitglieder Frauen und 27 Prozent Rentner, während in der Verbändegruppe der unabhängigen Berufsverbände 44 Prozent Frauen und 15 Prozent Rentner sind.
- (25) Vgl. Hauser, Fluder (1988).
- (26) Bruttoorganisationen bezogen auf alle Erwerbspersonen.
- (27) Beim Nettoorganisationsgrad sind nur die erwerbstätigen Mitglieder berücksichtigt, während der Bruttoorganisationsgrad die gesamte Mitgliedschaft umfasst. Der Bruttoorganisationsgrad des Bundespersonals beträgt über 90 Prozent.
- (28) Der Mitgliederbeitrag wird direkt vom Lohn abgezogen und den Verbänden überwiesen.
- (29) Ähnliches gilt auch für andere Länder, vgl. dazu etwa für Deutschland Armingeon (1988).
- (30) Vgl. Fluder (1996) Kap. 9.1.3.
- (31) Im Gegensatz etwa zu Deutschland (Keller 1983) fehlen in der Schweiz Organisationen oder Institutionen der kantonalen und kommunalen Arbeitgeber, die Verhandlungen auf der nationalen Ebene führen könnten. Gleichzeitig fehlt auch die rechtliche Grundlage zur nationalen Regulierung der Arbeitsbedingungen im Bereich der Kantone und Gemeinden.
- (32) Reutter (1991) 96.
- (33) Vgl. zum Begriff der pluralistischen bzw. korporatistischen Verbandsstrukturen Schmitter (1981).
- (34) Lehmbruch (1984).
- (35) Schmitter (1981).
- (36) Gruner (1977).
- (37) Germann (1994) 18.
- (38) Ebenda 90.
- (39) Im einzelnen ist entsprechend dem Föderalismus der Teuerungsausgleich in den verschiedenen Gemeinwesen unterschiedlich geregelt (vgl. Blattner u. a. [1993] 39–45).
- (40) In der schweiz. Privatwirtschaft wurde in den letzten Jahren der automatische Teuerungsausgleich aus fast allen Gesamtarbeitsverträgen gestrichen.
- (41) Vgl. zum Lohnsystem in der öffentlichen Verwaltung Zingg Schrupkowski (1995) 80–84.
- (42) Dieser Befund zeigt sich anhand einer Befragung, die Ende der achtziger Jahre bei den Spitzenfunktionären der Arbeitnehmerverbände in der Schweiz durchgeführt wurde.
- (43) Bei linearen Lohnerhöhungen partizipieren alle Beschäftigungsgruppen in relativen Größen in gleichem Umfang an den Erhöhungen; die Lohnstruktur bleibt dabei unverändert. In Abweichung dazu fordert der FöV beim Teuerungsausgleich einen garantierten Minimalbeitrag für die unteren Besoldungsklassen, mit dem Ziel, eine relative Besserstellung der untersten Kategorien zu erreichen. 1989 forderte der FöV zudem neben den linearen Erhöhungen einen einheitlichen Sockelbetrag für alle Beschäftigten; dies stellt ein soziales Grundelement seiner Lohnpolitik dar.
- (44) In gewissen Perioden (bis 1985) wurde ab einem bestimmten Niveau der Ausgleich der Teuerung gar halbjährlich gewährt.
- (45) Differenz der indexierten Lohnentwicklung.
- (46) Zwischen 1992 und 1994 hat der Personalbestand der PTT-Betriebe um 3.876 und jener der SBB um 2.202 Beschäftigte abgenommen (PTT-Union, 5. Mai 1994).
- (47) Vgl. etwa Hablützel u. a. (1995).

## Literatur

- Armingeon, Klaus, Die Entwicklung der westdeutschen Gewerkschaften 1950–1985 (Frankfurt a. M./New York 1988).
- Blattner, Niklaus; Hess, Walter; Jeger, Matthias; Klingen, Christoph, Lohnindexierung (Chur/Zürich 1993).



- Crouch, Colin, *Trade Unions, The Logic of Collective Action* (Glasgow 1982).
- Du Pasquier, Jean Noël, *L'Etat Englobé* (Lausanne 1986).
- Fluder, Robert, *Interessenorganisationen und kollektive Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst der Schweiz, Entstehung, Mitgliedschaft, Organisation und Politik seit 1940* (Zürich 1996).
- Fluder, Robert; Ruf, Heinz; Schöni, Walter; Wicki, Martin, *Gewerkschaften und Angestelltenverbände in der schweizerischen Privatwirtschaft, Entstehung, Mitgliedschaft, Organisation und Politik seit 1940* (Zürich 1991).
- Germann, Raimund E., *Staatsform, Der Übergang zur Konkurrenzdemokratie* (Bern 1994).
- Germann, Raimund E.; Weibel, Ernst (Hrsg.), *Handbuch Politisches System der Schweiz, Band 3, Föderalismus* (Bern/Stuttgart 1986).
- Gruner, Erich, *Parteien in der Schweiz* (Bern 1977).
- Hablützel, Peter; Haldemann, Theo; Schedler, Kuno; Schwaar, Karl (Hrsg.), *Umbruch in Politik und Verwaltung, Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz* (Bern/Stuttgart/Wien 1995).
- Hauser, Mark; Fluder, Robert, *Swiss Trade Unions, Membership Numbers, Selective Incentives and the Business Cycle* (unveröff. Manuskript, Zürich 1988).
- Hinterberger, Walter, *Disziplinarfehler und Disziplinarmaßnahmen im Recht des öffentlichen Dienstes. Unter besonderer Berücksichtigung der Regelung des Bundes und des Kantons St. Gallen* (St. Gallen 1986).
- Hischier, Guido; Messerli-Rohrbach, Vreni; Zwicky, Heinrich, *Die Wahrnehmung sozialer Ungleichheit in der Schweiz, Schlußbericht zu einem vom Schweizerischen Nationalfonds finanziell geförderten Forschungsprojekt* (unveröff. Manuskript, Zürich 1989).
- Jans, Armin, *Mitbestimmung in der Schweiz und die europäische Herausforderung, in: Gewerkschaftliche Rundschau* 83 (1991) 58–97.
- Katzenstein, Peter J., *Corporatism and Change, Austria, Switzerland and the Politics of Industry* (Ithaca 1984).
- Keller, Berndt, *Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst, Tarifpolitik der Gewerkschaften und Interessenpolitik der Beamtenverbände* (Frankfurt am Main u. a. 1983).
- Kerr, Henry H., *The Swiss Party System? Steadfast and Changing, in: Daalder, Hans u. a. (Hrsg.), Party Systems in Denmark, Austria, Switzerland, the Netherlands and Belgium, (London 1987) 107–192.*
- Kriesi, Hanspeter, *The Structure of the Swiss Political System, in: Lehmbruch, Gerhard; Schmitter, Philippe C. (Hrsg.), Patterns of Corporatist Policy-Making* (Beverly Hills 1982) 133–161.
- Lehmbruch, Gerhard, *Concertation and the Structure of Corporatist Networks, in: Goldthorpe, John (Hrsg.), Order and Conflict in Contemporary Capitalism* (Oxford 1984) 60–80.
- Mayntz, Renate, *Soziologie der öffentlichen Verwaltung* (Heidelberg/Karlsruhe 1978).
- Meier, Kurt, *Der Kollektivvertrag im öffentlichen Dienstverhältnis, in: Andermatt, Arthur u. a., Demokratische Rechte im öffentlichen Dienst* (Bern 1983) 61–69.
- Mesch, Michael (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa* (Wien 1995).
- Parri, Leonardo, *Neo-corporatist arrangements, "Konkordanz" and direct democracy: the Swiss experience, in: Scholten, Ilja, Political Stability and Neo-Corporatism* (1987) 70–94.
- Reutter, Werner, *Korporatismustheorien, Kritik, Vergleich, Perspektiven* (Frankfurt a. Main u. a. 1991).
- Schmitter, Philippe C., *Neokorporatismus: Überlegungen zur bisherigen Theorie und zur weiteren Praxis, in: Alemann, Ulrich von (Hrsg.), Neokorporatismus* (Frankfurt 1981) 62–79.
- Visser, Jelle, *Die Mitgliederentwicklung der westeuropäischen Gewerkschaften, Trends und Konjunktoren 1920–1983, in: Journal für Sozialforschung* 26 (1986) 3–33.
- Weber, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriß der verstehenden Soziologie* (Tübingen 1976).
- Zingg Schrupkowski, Tarja, *Geschlechtsspezifische Lohndifferenzen, Eine kritische Analyse der Theorie und Empirie unter besonderer Berücksichtigung der Sozialisationseffekte* (Winterthur 1994).

---

# Analyse des Gewinnsteueraufkommens 1988–1996

Otto Farny

---

Die Gewinnbesteuerung in Österreich ist im Zeitraum von 1988 bis heute durch zahlreiche Steuerreformen massiv verändert worden. Durch die Steuerreform 1988 wurde der Grundgedanke der US-amerikanischen Steuerreform (Tax Reform Act 1987), die Steuersätze zu senken und die Bemessungsgrundlagen durch Abschaffung von bestimmten Steuerbegünstigungen zu verbreitern, auch in Österreich umgesetzt. Für die Gewinnermittlung bedeutete dies etwa den Entfall der vorzeitigen Abschreibung, die Verlängerung von Abschreibungsdauern bei bestimmten unbeweglichen Wirtschaftsgütern, den Entfall der Rücklage für nicht entnommene Gewinne, die Einschränkung der Investitionsrücklage usw. Gleichzeitig wurde der Körperschaftsteuersatz auf das international beachtliche Niveau von 30 Prozent gesenkt. Dieser Steuersatz versteht sich im Rahmen des neu geschaffenen Halbsatzverfahrens nur als eine pauschalierte Halbbesteuerung der Gewinne auf der Gesellschaftsebene, die durch die Besteuerung der an natürliche Personen ausgeschütteten Gewinne mit dem halben Einkommensteuersatz ergänzt wird. Durch dieses Verfahren sollte die ursprüngliche Doppelbesteuerung der Gewinne bei der Gesellschaft und deren Eigentümern beseitigt werden.

Zu noch größeren Veränderungen kam es durch die Steuerreform 1993. Gewerbesteuer, Vermögensteuer, Erbschaftsteueräquivalent und Sonderabgabe von Banken wurden überhaupt abgeschafft, dafür wurde die bisherige 2prozentige Lohnsummensteuer in eine 3-prozentige Kommunalabgabe umgewandelt und weitere Einschränkungen im steuerlichen Gewinnermittlungsrecht vorgenommen: der Investitionsfreibetrag wurde auf 15 Prozent reduziert, die Neubildung der Investitionsrücklage entfällt, die ausschüttungsbedingte Teilwertabschreibung wurde unterbunden, Pauschalrückstellungen sind nicht mehr zulässig, andere Rück-

stellungen wurden eingeschränkt usw. Neben diesen großen Reformen bestimmten weitere Rechtsänderungen die steuerliche Gewinnermittlung ganz entscheidend mit.

Das Umgründungssteuergesetz 1991 löste das Strukturverbesserungsgesetz ab und beseitigte alte Möglichkeiten steuerschonender Umgründungen, aber es eröffnete auch neue; das Endbesteuerungsgesetz 1993 beeinflusste die Unternehmensbesteuerung mehr, als das auf den ersten Blick erkennbar ist, und das Privatstiftungsgesetz 1993 schuf steuerfreie Räume im Inland. Isoliert und oberflächlich betrachtet machen die meisten dieser Reformen Sinn und lassen nicht vermuten, daß sie zu wesentlichen Steuerausfällen geführt haben. In ihrer Kombination aber haben der Sachverstand der Wirtschaftstreuhänder, die Praxis der Verwaltung und der Judikatur zu einem dramatischen Ungleichgewicht der Besteuerung der Einkunftsarten geführt. Betrachten wir zunächst die reinen Aufkommensdaten der relevanten Steuern:

### 1. Aufkommensentwicklung der Unternehmenssteuern vom Einkommen, Ertrag und Vermögen

**Tabelle 1:**

#### **Aufkommensentwicklung verschiedener Unternehmenssteuern in Mrd. S**

|                                | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 <sup>1)</sup> | 1995 <sup>2)</sup> | 1996 <sup>2)</sup> |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|------|--------------------|--------------------|--------------------|
| veranlagte                     |      |      |      |      |      |      |                    |                    |                    |
| Einkommensteuer <sup>3)</sup>  | 27,1 | 31,3 | 33,8 | 35,8 | 37,0 | 36,8 | 35,6               | 40,0               | 43,5               |
| Kapitalertragssteuer I         | 1,5  | 3,2  | 2,1  | 2,8  | 3,5  | 3,3  | 4,2                | 3,3                | 3,5                |
| Körperschaftsteuer             | 11,5 | 14,2 | 13,8 | 15,3 | 21,0 | 18,6 | 21,1               | 29,0               | 35,0               |
| Vermögensteuer                 | 5,5  | 6,2  | 7,0  | 8,0  | 8,4  | 8,4  | 0,9                | 0,6                | 0,1                |
| Erbschaftsteuer-<br>äquivalent | 1,4  | 1,6  | 1,8  | 2,0  | 2,2  | 1,9  | 0,2                | 0,2                | 0,1                |
| Gewerbesteuern                 | 11,9 | 13,6 | 14,9 | 15,7 | 16,4 | 15,0 | 4,3                | 2,9                | 0,9                |
| Sonderabgabe<br>von Banken     | 1,5  | 1,6  | 1,7  | 1,7  | 2,0  | 1,9  | 0,3                | 0,1                | 0,1                |
| Summe                          | 60,4 | 71,7 | 75,1 | 81,3 | 90,5 | 85,9 | 66,6               | 76,1               | 83,2               |

<sup>1)</sup> Vorläufiger Erfolg 1994

<sup>2)</sup> Jüngste Steuerschätzung des BmFF. Im Vergleich zur Schätzung des BMfF vom September 1995 weist nun das Finanzministerium in seiner Schätzung eine um 9 Mrd. S erhöhte Körperschaftsteuer für 1996 aus. Das ist mir in dieser Dimension nicht erklärbar. Obwohl ich das für eine Überschätzung halte, sei vorläufig von diesen Werten ausgegangen.

<sup>3)</sup> Einkommensteueraufkommen ab 1993 nach oben korrigiert um 4 Mrd. S wegen der Wirkung der Endbesteuerung (Entfall der meisten Kapitaleinkünfte und Erfassung mit einer 22prozentigen KESt) und ab 1995 nach oben um 6 Mrd. S korrigiert wegen der Einführung der Arbeitnehmerveranlagung (Gutschriften an Lohnsteuerpflichtige werden der veranlagten Einkommensteuer angelastet).

Man sieht anhand der Summe der aufgelisteten Unternehmenssteuern in den Jahren 1989, 1990 und 1991, daß sich die Steuerreform 1988 nicht negativ auf das Steueraufkommen ausgewirkt hat. Das ist am ersten Blick überraschend, wurde doch der Körperschaftsteuersatz von 55 Prozent auf 30 Prozent abgesenkt. Tatsächlich war es aber so, daß seit 1967 in Österreich die Besteuerung nach dem Hälftesteuersatz im Falle der Gewinnausschüttung vorgesehen war. Durch ausgedehnte „Schütt-aus-Hol-zurück“-Strategien und durch Maßnahmen zur Vermeidung des Schatteneffekts ist es aber gelungen, die tatsächliche Steuerbelastung unter 30 Prozent zu senken (1). Zusammen mit Einschränkungen von Steuerbegünstigungen kam es zu einer deutlichen Aufkommenssteigerung.

Ein ähnliches Phänomen beobachtet man anhand der Gewerbesteuern und der veranlagten Einkommensteuer. Trotz einer deutlichen Tarifsenkung (von 62 Prozent auf 50 Prozent Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer) ergab sich ein markantes Mehraufkommen. Betrachtet man die Entwicklung der Körperschaftsteuer näher, so kann man 1992 einen noch deutlicheren Sprung nach oben bemerken. Dieser ist durch die Steuerpflicht der Nationalbank zu erklären, die mit 4,4 Mrd. S zum Körperschaftsteueraufkommen beitrug. Da es sich hier nicht um Gewinne handelt, die mit privaten Gewinnen einer am Markt operierenden Gesellschaft vergleichbar sind, müßte man diese Körperschaftsteuerzahlung, die 1994 bereits auf 5,2 Mrd. S angestiegen ist, aus der Zeitreihe eliminieren, um einen konsistenten Vergleich zu ermöglichen. Der Einbruch des Körperschaftsteueraufkommens 1993 mag konjunkturell mitbedingt sein, es ist aber zu vermuten, daß hier schon neue Gestaltungsmöglichkeiten (siehe Kapitel 2) um sich gegriffen haben und sich dies im Aufkommen manifestiert. Ab 1994 gibt es – wie nicht anders zu erwarten – einen dramatischen Einbruch aller Unternehmenssteuern. Selbst wenn man berücksichtigt, daß wegen der Einführung einer Kommunalabgabe das Lohnsummensteueraufkommen um 8 Mrd. S erhöht wurde, so erreicht man 1996 gerade das Niveau des Jahres 1992, obwohl die Gewinne nicht gesunken, sondern gestiegen sind. Der vom BMfF erwartete starke Anstieg der Körperschaftsteuer 1996 ergibt sich aus den im Zuge der Steuerreform 1993 durchgeführten Einschränkungen der Gestaltungsmöglichkeiten. Nach der offiziellen Finanzierungsrechnung des Finanzministeriums sollte sich folgende Entwicklung ergeben:

**Tabelle 2:****Effekte der Steuerreform 1993 (in Mrd. S)**

|                                                             |       | EST/KöSt | davon KöSt |
|-------------------------------------------------------------|-------|----------|------------|
| Auflassung Gewerbesteuer                                    | -17,0 | 5,6      | 3,0        |
| Wegfall Vermögensteuer                                      | -10,5 |          |            |
| Erweiterung Lohnsummensteuer                                | 1,5   |          |            |
| Erhöhung Lohnsummensteuer                                   | 6,5   | - 1,8    | - 1,0      |
| Sonderausgabe Vermögensteuer                                |       | 1,5      | 1,5        |
| Abschaffung I-Rücklage                                      |       | 1,0      | 0,5        |
| Ausschluß der aussch. bed. Teilwertabschr.                  |       | 1,0      | 1,0        |
| Einschränkung der Rückstellungen                            |       | 1,0      | 0,5        |
| Beschränkung der Verlustbet.-Modelle                        |       | 0,5      | 0,5        |
| Erfassung der Substanzgewinne                               |       |          |            |
| b. Invest.-Zert.                                            |       | 0,5      | 0,5        |
| Registergebühr                                              | 0,5   | - 0,1    | - 0,1      |
| 22 Prozent Endbest. f. btrbl. Zinsen<br>bei Personenuntern. |       | - 0,1    |            |
| Senkung d. IFB auf 15 Prozent                               |       |          |            |
| u. Wegfall bei Rechten                                      |       | 3,0      | 2,0        |
| Erhöhung des KöSt-Satzes auf 34 Prozent                     |       | 3,8      | 3,8        |
| Summen                                                      | -19,0 | 15,9     | 12,2       |
| Saldo                                                       | - 3,1 |          |            |

Da die Registergebühr nicht verwirklicht wurde, sondern eine Mindestkörperschaftsteuer von S 15.000,-, müßte das Körperschaftsteuermehraufkommen 1996 deutlich über 12 Mrd. S liegen, durch Steuervorauszahlungserhöhungen hätte man schon 1994/1995 ein deutliches Anziehen des Aufkommens beobachten müssen. Dies ist 1994 nur schwach erkennbar. 1995 kommt dazu, daß durch die Vorauszahlung für den Investitionsfreibetrag das Aufkommen ab November 1995 zusätzlich um 3,6 Mrd. S gestiegen ist. Besonders bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist, daß die unverteilten Gewinne der Körperschaften von 1988 bis 1996 voraussichtlich um 95 Prozent steigen werden, das Unternehmenssteueraufkommen vom Gewinn und Vermögen aber nur um 38 Prozent gestiegen und im Vergleich zu 1992 sogar deutlich gesunken ist.

Der starke Anstieg der Körperschaftsteuer 1996 könnte zur Annahme verleiten, daß nun alle steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten beseitigt wären. Setzt man aber die für 1997 prognostizierten unverteilten Gewinne der Kapitalgesellschaften 1996 aus Tab. 3 in Relation zu den 35 Mrd. S prognostizierter Körperschaftsteuereinnahmen, dann ergibt sich noch immer eine mäßige Belastungsquote von 21 Prozent. Obwohl dem Autor klar ist, daß die volkswirtschaftlichen Gewinne nicht ohne weiteres als Steuerbemessungsgrundlage herangezogen werden können, so kann man doch zu einem Schluß kommen: Es muß offenbar noch weitere solche Gestaltungsmöglichkeiten geben.

**Tabelle 3:****Gewinne laut volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung  
in Mrd. S (z. T. Prognose)**

|                                                       | 1988  | 1989  | 1990  | 1991  | 1992  | 1993  | 1994  | 1995  | 1996  |
|-------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Unverteilte Gewinne<br>der Kapital-<br>gesellschaften | 84,5  | 95,3  | 98,7  | 104,0 | 110,0 | 130,0 | 133,2 | 159,8 | 164,6 |
| Landwirtschaft                                        | 27,0  | 29,7  | 33,7  | 29,3  | 28,8  | 25,4  |       |       |       |
| Gewerbe                                               | 145,8 | 152,8 | 174,9 | 190,9 | 196,4 | 175,4 |       |       |       |
| Freie Berufe                                          | 33,5  | 37,3  | 40,0  | 48,0  | 54,1  | 59,7  |       |       |       |
| Summe                                                 | 290,8 | 315,1 | 347,4 | 372,2 | 389,3 | 390,5 |       |       |       |

Mit Hilfe rezenter Daten, die für den Bankensektor existieren, kann man diese These erhärten (2):

**Tabelle 4:****Steuern und Gewinne im Bankensektor**

|      | Sonstige<br>Steuern | Steuern vom Einkommen,<br>Ertrag und Vermögen | Jahresüberschuß vor Rück-<br>lagendotierung und Steuern |
|------|---------------------|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
|      | in Mrd. S           |                                               |                                                         |
| 1989 | 1.888               | 3.157 (19,4%)                                 | 16.264                                                  |
| 1990 | 1.978               | 3.032 (19,3%)                                 | 15.730                                                  |
| 1991 | 2.045               | 2.911 (17,0%)                                 | 17.115                                                  |
| 1992 | 2.188               | 2.593 (18,0%)                                 | 14.420                                                  |
| 1993 | 2.235               | 2.725 (13,5%)                                 | 20.218                                                  |
| 1994 | 310                 | 2.368 (11,9%)                                 | 19.870                                                  |

Anhand der abgegrenzten Steueraufwandsdaten 1994 können bereits die Auswirkungen der Steuerreform 1993 studiert werden. Die „Sonstigen Steuern“ bestehen dem Wesen nach aus dem Aufkommen der Sonderabgabe von Kreditinstituten. Diese läuft aus, dadurch bedingt ist sicher das Körperschaftsteueraufkommen von Banken gestiegen, jedoch wurde dies durch den Entfall der Vermögensteuer und der Erbschaftsteueräquivalents überkompensiert. So kommt man zum Ergebnis, daß trotz eines Ertragssprunges 1993 nach oben die Banken fast um die Hälfte weniger Steuern zahlen als früher. Wie ist das möglich? Wo sind die Ursachen dieser Steuererosion?

## **2. Ursachen des niedrigen Belastungsniveaus durch die Körperschaftsteuer**

Bedingt durch das Maßgeblichkeitsprinzip der Handelsbilanz für die Steuerbilanz für größere Unternehmen (§ 5 EStG) war das österreichi-

sche Gewinnermittlungssystem noch nie besonders fiskalisch griffig. Der handelsbilanzrechtliche Grundsatz des Prinzips kaufmännischer Vorsicht läuft fiskalischen Ansprüchen zuwider. Eine unmittelbare Folge davon – das imparitätische Realisationsprinzip – führt dazu, daß Gewinne erst dann steuerlich erfaßt werden können, wenn sie durch eine Transaktion realisiert wurden, jedoch nicht realisierte Verluste durch Forderungswertberichtigungen, Lagerabwertungen und Rückstellungen usw. entstehen können.

Bei Forderungswertberichtigungen, Lagerabwertungen, außerordentlichen technischen Abschreibungen, Teilwertabschreibungen von Beteiligungen und Rückstellungen handelt es sich um Bewertungsvorgänge, die hinsichtlich ihrer Höhe und ihrer Begründung einen gewissen Spielraum zulassen, dessen Konkretisierung erhebliches branchenspezifisches und sachliches Wissen voraussetzt. Da hunderte solcher Vorgänge in eine Bilanz einfließen können, gewinnen so der Steuerpflichtige und sein Steuerberater notwendig einen strategischen Vorteil gegenüber dem Betriebsprüfer des Finanzamts. Man könnte einwenden, daß die meisten dieser Vorgänge nur einen Steuerstundungseffekt haben, doch das regelmäßige Wiederholen dieser Vorgänge mit steigendem Volumen erwirkt auf Dauer eine Schmälerung der Besteuerungsbasis. Es gibt empirische Evidenz, daß diese Gestaltungsmöglichkeiten stark zugenommen haben. Rechnet man die Betriebsüberschüsse aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung so um, daß man finanzrechtlich definierte Größen erhält, (3) und vergleicht man diese Gewinne mit den steuerlich erfaßten Gewinnen, dann ist nach einer von uns durchgeführten Untersuchung der Erfassungsgrad von 71,7 Prozent (1980) auf 48,8 Prozent (1986) gesunken (4).

Diese Entwicklung ist meiner Ansicht nach nur so zu erklären, daß diese Bewertungskorrekturen, die im Steuerrecht zulässig sind, die aber nicht dem VGR- Konzept entsprechen, dem Volumen nach während der achtziger Jahre zugenommen haben. Während diese Umstände schon seit langem bekannt sind, haben neue Gesetze und eine neue Praxis der Judikatur und der Verwaltung dazu geführt, daß neue Gestaltungsmöglichkeiten entstanden sind, die in ihrer Auswirkung zur Entsteuerung großer Gewinnanteile geführt haben. Dazu seien drei Beispiele angeführt:

### *2.1. Optimales Ausnützen des Halbsatzverfahrens*

Es ist ein grundsätzliches Problem des Halbsatzverfahrens, daß das Institut der Teilwertabschreibung schlecht mit diesem Verfahren vereinbar ist. Wenn eine Kapitalgesellschaft A an einer Kapitalgesellschaft B beteiligt ist, dann kann sie durch einen Gesellschafterzuschuß an B den Wert der Beteiligung erhöhen. Handelsrechtlich entsteht in B ein ausschüttungsfähiger Gewinn, der allerdings nicht steuerpflichtig ist, da sein Ursprung im Gesellschaftsverhältnis begründet liegt. Wird der Gewinn nun nach A ausgeschüttet, dann entsteht bei A aufgrund des

Halbsatzverfahrens ebenfalls ein steuerfreier Beteiligungsgewinn. Der Verwaltungsgerichtshof hat nun festgestellt, daß, wenn die Gewinnausschüttung zu einem substantiell niedrigeren Wert der Beteiligung an B führt, eine Teilwertabschreibung möglich ist (VwGH Zl 90/13/0228 vom 29.04.1992; Zl 91/14/0127 vom 05.08.1993). Obwohl also kein steuerpflichtiger Gewinn bei diesen Operationen entsteht, ermöglicht dieses Verfahren eine praktisch beliebige Verlustbeschaffung. Im Rahmen der Steuerreform 1993 sah sich der Gesetzgeber durch das Verbot ausschüttungsbedingter Teilwertabschreibungen (§ 12 Abs 3 KStG) gezwungen, die Notbremse zu ziehen. In der Literatur wurden diese Maßnahmen kritisiert, da in manchen Fällen durch die Nichtzulassung der Teilwertabschreibung Doppelbesteuerungen entstehen können (5). Einen Artikel in der Steuerrechtsliteratur, der deutlich aufzeigt, daß durch solche Verfahren die Ertragsbesteuerung überhaupt außer Kraft gesetzt werden kann, habe ich noch nicht gefunden, was interessante soziologische und politologische Schlußfolgerungen zuläßt.

Wenn auch diese Steuerlücke – die noch immer ihre fiskalischen Auswirkungen hat – geschlossen werden konnte, so kommen wir um ein Phänomen nicht herum: Große Veräußerungsgewinne von Unternehmen, Betrieben und Beteiligungen auf der Gesellschaftsebene werden in Österreich nur rudimentär steuerlich erfaßt. Wer diese These bestreitet, den mag folgende finanzpolitische Entwicklung zum Nachdenken zwingen: Im Zuge der Steuerreform 1993 hat das Finanzministerium einen Reformentwurf vorgestellt, der zum Ziel hatte, die Veräußerungsgewinne von Beteiligungen auf der Gesellschaftsebene von der Steuer zu befreien und dafür Teilwertabschreibungen nicht zuzulassen. Man sollte meinen, daß dies auf Zustimmung der Unternehmervertretungen führt, da ja in einer Volkswirtschaft die Beteiligungsgewinne größer sind als die Beteiligungsverluste. In Wahrheit ist der Vorschlag auf massive Ablehnung gestoßen, was man nur so deuten kann, daß in der Praxis die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen legal vermieden werden kann, aber die Möglichkeit von Teilwertabschreibungen im großen Stil ausgenutzt wird. Auch die Arbeiterkammer hatte gegen diesen Plan Bedenken, allerdings aus ganz anderen Gründen.

Es entspricht zunächst dem Leistungsfähigkeitsprinzip besser, Veräußerungsgewinne tatsächlich zu erfassen und im Gegenzug die Abschreibung tatsächlicher Beteiligungsverluste zuzulassen. Weiters ist es wichtig zu sehen, daß das österreichische Steuerrecht den Aufbau hoher stiller Reserven zuläßt, sei es dadurch, daß die zulässige Abschreibungsdauer regelmäßig kürzer ist als die tatsächliche Nutzungsdauer eines Wirtschaftsgutes, sei es dadurch, daß außerordentliche Abschreibungen zu großzügig durchgeführt werden und im Falle der Veränderung der Verhältnisse keine Wertaufholung erfolgt. Es ist also systematisch wichtig, daß wenigstens im Falle der Veräußerung der Wirtschaftsgüter diese zu großzügige Abschreibung korrigiert wird, indem die stillen Reserven erfaßt werden. Soll z. B. ein Betrieb mit hohen stillen Reserven veräußert werden, dann ist es aufgrund des Umgründungssteuergesetzes möglich,



diesen steuerneutral (bei Buchwertfortführung) in eine neu geschaffene Gesellschaft einzubringen. Wenn nun die Beteiligung an dieser Gesellschaft veräußert werden soll und der Veräußerungsgewinn an den Beteiligungen steuerlich aufgrund des Entwurfes des Finanzministeriums nicht erfaßt wird, dann kann die notwendige Korrektur nicht erfolgen. Für den Entwurf des Finanzministeriums spricht aber, daß diese Erfassung von Beteiligungsgewinnen auch heute in der Praxis oft nicht erfolgt. Wie funktioniert das?

Das Instrument der Übertragung stiller Reserven (§ 12 EStG) ermöglicht es im Falle der Veräußerung einer Beteiligung, die eine bestimmte Zeit zum Anlagevermögen des Betriebes gehört hat, Veräußerungsgewinne nicht zu versteuern, sondern auf eine andere Beteiligung zu übertragen. Diese Beteiligung kann zum Übertragungszweck auch künstlich geschaffen werden: „Aus unkörperlichen Wirtschaftsgütern stammende stille Reserven sind damit auch auf die nachträglichen Anschaffungskosten von Anteilen und Beteiligungen in Form verdeckter Einlagen zulässig; dem folgt auch die Verwaltungspraxis (anders noch zum EStG 1972). Auf noch im Jahr der Anschaffung und Herstellung anfallende nachträgliche Anschaffungs- und Herstellungskosten sind stille Reserven jedenfalls – selbst bei enger Interpretation des § 12 – übertragbar.“ (6) Die Übertragung führt zunächst zu einer Steuerstundung, der Veräußerungsgewinn bleibt steuerhängig. Wenn nun die Beteiligung nicht mehr verkauft wird, ist die Steuerhängigkeit quasi dauerhaft und damit auch die Steuerstundung. Das Interessante am österreichischen Steuerrecht ist, daß es sogar Methoden offeriert, sich aus dieser Steuerhängigkeit (d. h. die spätere Erfaßbarkeit durch Steuern) zu befreien. Wird das Unternehmen, an dem die Beteiligung besteht, auf die die stillen Reserven übertragen wurden, nach Ablauf von fünf Jahren mit dem Unternehmen fusioniert, das die Übertragung der stillen Reserven vorgenommen hat, dann bleibt der entstehende Verschmelzungsgewinn nach § 3 Abs 3 UmgrStG steuerfrei (7). Wer aber nicht fünf Jahre warten will, kann folgende Strategie anwenden:

Wie oben beschrieben erhöht das Unternehmen A, das die stillen Reserven übertragen will, durch einen Gesellschafterzuschuß den Anschaffungswert einer Beteiligung an B, überträgt darauf die stillen Reserven und schüttet den steuerfreien Gewinn wieder zurück. Es ist zwar nun keine Teilwertabschreibung mehr möglich, aber durch die Gewinnausschüttung an A wird die Beteiligung an B weitgehend wertlos. Wird sie später veräußert, dann entsteht auch kein entsprechender Veräußerungsgewinn mehr und die Steuerersparnis ist zur dauerhaften geworden. Sicherlich muß man bei dieser Konstruktion damit rechnen, daß die Finanzverwaltung den Mißbrauch zivilrechtlicher Gestaltungen (§ 22 BAO) oder Liquidationsbesteuerung (§ 31 Abs 2 EStG) einwendet, doch bei etwas vorsichtigerer Gestaltung (mit operativen Gesellschaften und mit zeitlichem Abstand) geht dem Vernehmen nach selbst dieser Zug in der Praxis auf.

## 2.2. Optimierungen mit dem Endbesteuerungssystem

Personen- und familienbezogene Kapitalgesellschaften werden in der Regel über Geschäftsführergehälter von Familienmitgliedern, die eine Betriebsausgabe darstellen, so optimiert, daß kein steuerpflichtiger Gewinn anfällt. Das ist der Hauptgrund dafür, daß nach der Körperschaftsteuerstatistik 1990 überhaupt nur mehr ein Drittel der Körperschaften Körperschaftsteuer zahlt. Bei einem nicht wesentlich beteiligten Gesellschafter/Geschäftsführer unterliegen dann diese Gehälter der Lohnsteuer. Dabei sind die Lohnsteuerbegünstigungen (begünstigte Besteuerung von Sonderzahlungen und Abfertigungen), die an sich einen Ausgleich zu den Gestaltungsmöglichkeiten von Unternehmern darstellen sollten, zusätzlich zur Gestaltung einsetzbar. Das Gewähren von hohen Betriebspensionszusagen bei späterer Abfindung in Millionenhöhe zu sehr günstigen Steuersätzen (§ 67 Abs 8 lit b EStG) stellt eine besonders interessante Steuersparmöglichkeit dar. Diese Strategien sind altbekannt, doch ermöglicht die Endbesteuerung der Zinsen nunmehr ganz neue Perspektiven.

Die Kapitalgesellschaft kann zur Verbriefung eines Darlehens Forderungswertpapiere an die Gesellschafter begeben. Die darauf entfallenden Fremdkapitalzinsen stellen bei der Kapitalgesellschaft eine Betriebsausgabe dar und helfen so, die Körperschaftsteuer zu vermindern. Diese Zinsen sind aber unabhängig vom Einkommen der Gesellschafter mit 22 Prozent endbesteuert. Wem eine Gewinnsteuerbelastung von 22 Prozent auch noch zuviel ist, dem bleibt nichts anderes übrig, als das Forderungswertpapier in ein Depot einer inländischen Bank zu übertragen, seinen Wohnsitz in eine Steueroase zu verlegen und der Bank gegenüber seine Wohnsitzausländereigenschaft glaubhaft zu machen. Auf Basis von § 98 Z 5 EStG könnte man so endgültig steuerfrei werden.

## 2.3. Optimierung durch Privatstiftungen

Privatstiftungen können, sofern sie bestimmte Einkünfte aus Kapitalvermögen haben, diese völlig steuerfrei beziehen. Lediglich die Dotation des Stiftungsvermögens unterliegt einer geringfügigen Erbschaftssteuer von 2,5 Prozent. Zum Unterschied vom Kleinsparer wird bei den einer Stiftung zufließenden Kapitalerträgen auch keine Kapitalertragsteuer abgezogen (§ 94 Z 10 EStG). Es wurde somit im Inland eine steuerfreie Oase geschaffen, um völlig steuerfrei Kapital akkumulieren zu können. Sofern das dazu dient, ausländisches Kapital hereinzuholen, mag das volkswirtschaftlich sinnvoll sein. Doch lehrt die Erfahrung, daß dies in der Praxis weniger dafür genutzt wird, sondern es dient zu vom Gesetzgeber so nicht geplanten Steueroptimierungen im Inland.

Wenn ein Unternehmen Vermögen an eine Stiftung überträgt und die Übertragung betrieblich veranlaßt ist, dann stellt die Übertragung eine Betriebsausgabe dar. Hier beginnt es interessant zu werden. Wer z. B.

Sozialkapital an eine Stiftung überträgt, der muß zunächst aufpassen, daß die Ansprüche der Mitarbeiter im Übertragungszeitpunkt nicht so weit individualisiert sind, daß eine Lohnsteuerpflicht eintritt. Ist diese Hürde überwunden, dann sind damit mehrere steuerliche Vorteile verbunden: Die Stiftungsdotations ist eine Betriebsausgabe, und so können Rückstellungsbeschränkungen (§ 14 EStG) umgangen werden; das veranlagte Kapital arbeitet völlig steuerfrei, und der Zufluß an die Begünstigten ist mit nur 22 Prozent endbesteuert. Auf dieser Basis blühen bereits die tollsten Ideen zur Ausgestaltung von Stiftungen. Wir dürfen gespannt abwarten, was die Finanzverwaltung z. B. mit einer Stiftung zur Förderung des Stifterunternehmens in wirtschaftlichen Wechsellagen macht.

### 3. Ist eine niedrige Gewinnbesteuerung für den Standort wichtig?

Es wird argumentiert, daß eine niedrige Gewinnbesteuerung im internationalen Wettbewerb für den Standort Österreich wichtig ist. Dabei ist zunächst zu fragen: Für welchen Standort? Es ist richtig, daß für den Standort von Finanzinvestitionen das Steuersystem extrem wichtig ist, für Realinvestitionen hat es aber nur sekundäre Bedeutung. Will man am Standortwettbewerb für Holdinggesellschaften teilnehmen, dann geht es nicht darum, ob der Steuersatz 30 Prozent oder weniger ist, man kann nur teilnehmen, wenn es zu keiner Besteuerung solcher Gewinne kommt. Österreich hat die Teilnahme an diesem Wettbewerb damit eröffnet, daß nach niederländischem Vorbild das internationale Schachtelprivileg (§ 10 Abs 2 KStG) nicht nur auf ausgeschüttete Gewinne, sondern auch auf *capital gains* dieser Schachtelbeteiligungen ausgeweitet wurde. Das hatte zur Folge, daß Österreich zwar nicht zum erwünschten Briefkastenstandort wurde, weil andere Länder bereits wieder weiter waren, österreichische Unternehmen aber durch Gründung von Auslandstöchtern dieses Privileg für sich nutzten. Es war sehr beliebt, Forderungswertpapiere an Töchter in Niedrigsteuerländern zu übertragen, um so die Zinsen steuerfrei lukrieren zu können, oder auf Basis des Umgründungssteuergesetzes Beteiligungen in ausländische Töchter einzubringen, um später die Beteiligungserträge im Ausland stark begünstigt besteuern zu lassen und diese Erträge weitgehend steuerfrei (entsprechendes Doppelbesteuerungsabkommen vorausgesetzt) nach Österreich weiter zu schütten.

Diese Entwicklung veranlaßte den österreichischen Steuergesetzgeber dazu, bestimmte Mißbrauchsvorschriften einzuziehen: So muß nunmehr z. B. das ausländische Tochterunternehmen zum Teil eine operative Gesellschaft sein. Obwohl also ausländische Beteiligungserträge jeder Form in Österreich unter bestimmten Voraussetzungen ohnedies steuerfrei sind, konnte Österreich nicht zum erwünschten Holdingzentrum werden und hinkt der internationalen Entwicklung stets nach.

Um diesen Wettbewerb zu gewinnen, ist es wesentlich, optimale Doppelbesteuerungsabkommensanbindungen zu haben und sehr günstige Bankdienstleistungen und Beratungsleistungen anbieten zu können. Da Österreich hier internationalen Finanzzentren mit günstigen Anbindungen an ehemalige Kolonien immer unterlegen ist, schaffen wir zwar Bestimmungen, die geeignet sind, das heimische Steueraufkommen weiter zu reduzieren, aber erreichen nicht das Ziel, zu einem Finanzzentrum für Briefkastenfirmen zu werden. Das ist die schlechteste aller Strategien.

In allen Umfragen über die tatsächlichen Motive von Standortentscheidungen von Realinvestitionen – und nur diese sind volkswirtschaftlich wirklich von Bedeutung – rangiert die Gewinnsteuerbelastung nicht an vorderster Stelle. Das ist damit zu erklären, daß Gewinnsteuern letztlich auch nur Kostenfaktoren sind und den ausschüttungsfähigen Gewinn so mindern wie alle anderen Kostenfaktoren. Wenn die Gewinnsteuern in einem Land im Durchschnitt nicht wesentlich mehr ausmachen als die Telefonrechnungen, dann kann man ihre relative Bedeutung für die Standortentscheidung erkennen. Ein Unterschied liegt sicher darin, daß bei einer ersten Standortanalyse den Steuersätzen eine psychologisch höhere Bedeutung zugemessen wird als vergleichbaren Kostenfaktoren. Österreich ist aus diesem Grund den OECD-Staaten bei der Wahl der Steuersätze weit vorausgeeilt (Der Überblick aus dem Jahr 1992 berücksichtigt die Erhöhung des Körperschaftsteuersatzes auf 34 Prozent noch nicht) (8):

Tabelle 5:

## Körperschaftsteuern

| Systeme                                                                                                                       | Staaten                       | Steuersätze <sup>1)</sup>         | Arten und Umfang der Entlastungen beim Anteilseigner (natürliche Person)                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1                                                                                                                             | 2                             | 3                                 | 4                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| „Klassisches“ System mit einheitlicher Besteuerung des Gesamteinkommens                                                       | Belgien                       | 39 vH <sup>2)</sup>               | –                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|                                                                                                                               | Luxemburg                     | 33 vH <sup>3)</sup>               |                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|                                                                                                                               | Niederlande                   | 35 vH <sup>4)</sup>               |                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|                                                                                                                               | Schweiz (Zürich)              | 12,3 vH bis 34,3 vH <sup>5)</sup> |                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|                                                                                                                               | USA (New York)                | 39,9 vH <sup>6)</sup>             |                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| System des „ermäßigten“ Steuersatzes beim Anteilseigner                                                                       | Österreich                    | 30 vH                             | Ermäßigung der Einkommensteuer auf Ausschüttungen um die Hälfte beim Anteilseigner                                                                                                                                                                                                           |
| System der „Teilanrechnung“ der auf Ausschüttungen entfallenden Körperschaftsteuer auf die Einkommensteuer des Anteilseigners | Dänemark                      | 38 vH                             | Anrechnung mit 25 vH der Ausschüttung <sup>8)</sup>                                                                                                                                                                                                                                          |
|                                                                                                                               | Irland                        | 40 vH <sup>10)</sup>              | Anrechnung mit 25/75 der Ausschüttung <sup>8)</sup>                                                                                                                                                                                                                                          |
|                                                                                                                               | Japan                         | 43,98 vH <sup>11)</sup>           | Anrechnung mit 7,4 vH bis 12,8 vH der Ausschüttung                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                                                                                                               | Kanada (Ontario)              | 44,34 vH <sup>13)</sup>           | Anrechnung mit 16,67 vH der Ausschüttung auf Einkommensteuer des Bundes und der Provinz <sup>14)</sup>                                                                                                                                                                                       |
|                                                                                                                               | Portugal                      | 40,15 vH <sup>5)</sup>            | Anrechnung mit 20 vH der auf die Ausschüttung entf. Körperschaftsteuer <sup>8)</sup>                                                                                                                                                                                                         |
|                                                                                                                               | Spanien<br>Verein. Königreich | 35 vH<br>33 vH <sup>9)</sup>      | Anrechnung mit 10 vH der Ausschüttung <sup>12)</sup><br>Anrechnung mit 25/75 der Ausschüttung <sup>8)</sup>                                                                                                                                                                                  |
| System der „Teilanrechnung“ mit „gespaltenem“ Steuersatz                                                                      | Frankreich                    | 34 vH<br>42 vH auf Ausschütt.     | Anrechnung mit 50 vH der Ausschüttung <sup>8)</sup>                                                                                                                                                                                                                                          |
| System des Vollabzuges der Ausschüttung von der Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer                                    | Griechenland                  | 46 vH <sup>15)</sup>              | Körperschaftsteuer auf Gewinn nach Abzug der Ausschüttung. Auf Ausschüttungen werden Kapitalertragssteuern in einer etwa der Körperschaftsteuer entsprechenden Höhe erhoben, die definitiv oder anrechenbar sind, falls Option für Besteuerung der Dividende im Rahmen des Gesamteinkommens. |

|                                                            |             |                                                               |                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------------|-------------|---------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| System der „Vollanrechnung“                                | Italien     | 47,83 vH <sup>16)</sup>                                       | Anrechnung mit 9/16 der Ausschüttung bei Staatssteuer <sup>17)</sup> ; bei lokaler Steuer sind Ausschüttungen beim Anteilseigner einkommen- bzw. körperschaftsteuerfrei. |
| System des „gespaltenen“ Steuersatzes mit „Vollanrechnung“ | Deutschland | 50 vH <sup>18)</sup><br>36 vH auf Ausschüttung <sup>18)</sup> | Vollanrechnung der Ausschüttungsbelastung beim Anteilseigner <sup>6)</sup>                                                                                               |

<sup>1)</sup> Einschließlich Steuern nachgeordneter Gebietskörperschaften.

<sup>2)</sup> Auf Einkommen über 13 Mio. lfr; ermäßigte Eingangssätze 28 vH und 36 vH.

<sup>3)</sup> Auf Einkommen über 1,312 Mio. lfr; ermäßigte Eingangssätze 20 vH (Einkommen bis 600.000 lfr) und 30 vH (Einkommen zwischen 600.000 lfr und 1,312 Mio. lfr) mit Grenzberichtigung; zuzüglich Zuschlag 1 vH des Steuerbetrags für Arbeitslosenfonds.

<sup>4)</sup> 40 vH auf Gewinnanteile bis 250.000 hfl.

<sup>5)</sup> Zuzüglich Gemeindegzuschlag 10 vH.

<sup>6)</sup> Mit Einbeziehung der Steuergutschrift in das Einkommen.

<sup>7)</sup> Progressive Staffelung der Steuersätze nach Rendite (Verhältnis von Ertrag und Kapital): Bund 3,63 vH, Kanton und Gemeinde 9,4 vH bis 27,2 vH; die Kantons- und Gemeindesteuern sind bei Gewinnermittlung für Zwecke der Bundessteuer absetzbar.

<sup>8)</sup> Corporation Income Tax des Bundes 34 vH mit ermäßigten Eingangssätzen von 15 vH und 25 vH auf Einkommensteile bis 75.000 \$; zuzüglich weitere 5 vH (höchstens 11.750 \$) auf Einkommen über 100.000 \$ (hier nicht berücksichtigt); Corporation Franchise (Income) Tax des Staates New York 9 vH (von Bemessungsgrundlage Bundessteuer absetzbar); New York City General Corporation Tax 8,85 vH der Stadt New York (von Bemessungsgrundlage Staats- und Bundessteuer absetzbar) blieb hier unberücksichtigt; vgl. Übersicht 7).

<sup>9)</sup> 25 vH auf Einkommen bis 250.000 Lir.; dieser Satz erhöht sich bis 1,25 Mio Lir. kontinuierlich auf 33 vH.

<sup>10)</sup> Sondersatz 10 vH für Herstellerbetriebe.

<sup>11)</sup> Staatssteuer 37,5 vH; Zuschläge auf den Steuerbetrag: Präfekturen Standardzuschlag 5 vH, Gemeinden Standardzuschlag 12,3 vH. Für Steuerpflichtige mit einem Gesellschaftskapital bis 100 Mio. Yen ermäßigen sich die Sätze der Staatssteuer auf 28 vH auf die ersten 8 Mio Yen des Gewinns.

<sup>12)</sup> Ohne Einbeziehung der Steuergutschrift in das Einkommen.

<sup>13)</sup> Bundessteuer 28 vH, Provinzsteuer bis 17 vH; mehrere Sondersätze; einschließlich Steuerzuschläge des Bundes und der Provinz Ontario (surtaxes).

<sup>14)</sup> Erfassung der um 25 vH erhöhten Dividende im Einkommen des Anteilseigners.

<sup>15)</sup> Für bestimmte griechische Gesellschaften Ermäßigung von 40 vH bzw 35 vH.

<sup>16)</sup> 36 vH Staatssteuer; 16,2 vH lokale Steuer, die von der Bemessungsgrundlage der Staatssteuer mit 75 vH absetzbar ist.

<sup>17)</sup> 9/16 der Bruttodividende (vor Abzug der Kapitalertragssteuer) entspricht der Körperschaftsteuer von 36 vH auf die Ausschüttung (36/64).

<sup>18)</sup> Zuzüglich 7,5 vH der Steuerschuld vom 1. Juli 1991 bis 30. Juni 1992 („Solidaritätszuschlag“).

Neben diesen günstigen Steuersätzen bietet Österreich eine besonders günstige Ermittlungstechnik der Gewinne, was im internationalen Vergleich auch zu einer sehr günstigen Gesamtbelastung der Gewinne führt (9):

**Tabelle 6:****Körperschaftsteuern als Prozentsatz des BIP**

|                   | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Australia         | 3,8  | 4,1  | 3,4  | 3,5  | 2,8  | 3,3  | 3,9  | 4,3  | 4,2  | 4,1  |
| Austria           | 1,9  | 1,6  | 1,7  | 1,5  | 1,5  | 1,4  | 1,6  | 1,5  | 1,5  | 1,8  |
| Belgium           | 1,9  | 2,4  | 3,0  | 2,5  | 2,6  | 2,8  | 2,9  | 2,5  | 2,4  | 2,0  |
| Canada            | 3,9  | 3,5  | 4,4  | 3,7  | 2,7  | 2,9  | 3,0  | 2,6  | 2,1  | 1,8  |
| Denmark           | 1,4  | 1,1  | 1,3  | 1,5  | 2,4  | 2,3  | 2,1  | 1,6  | 1,6  | 1,6  |
| Finland           | 2,4  | 1,7  | 1,5  | 1,4  | 1,4  | 1,5  | 1,6  | 2,1  | 1,4  | 1,2  |
| France            | 1,8  | 2,2  | 1,9  | 2,1  | 2,0  | 2,3  | 2,4  | 2,3  | 2,0  | 1,5  |
| Germany           | 2,5  | 1,9  | 1,6  | 2,1  | 2,3  | 2,0  | 2,1  | 1,8  | 1,7  | 1,6  |
| Greece            | 0,4  | 0,4  | 0,9  | 1,1  | 1,0  | 1,4  | 1,5  | 2,0  | 1,7  | 1,9  |
| Iceland           | 0,5  | 0,6  | 0,8  | 0,8  | 0,9  | 0,8  | 1,0  | 0,9  | 0,8  | 1,0  |
| Ireland           | 2,3  | 2,7  | 1,5  | 1,5  | 1,2  | 1,5  | 1,2  | 1,8  | 2,1  | 2,5  |
| Italy             | 1,8  | 1,7  | 1,7  | 2,4  | 3,2  | 3,4  | 3,8  | 3,9  | 3,8  | 4,9  |
| Japan             | 4,1  | 5,2  | 4,3  | 5,5  | 5,8  | 7,5  | 7,5  | 6,8  | 6,2  | 5,0  |
| Luxembourg        | 3,4  | 6,0  | 6,7  | 7,6  | 9,1  | 8,3  | 8,4  | 7,9  | 7,5  | 6,3  |
| Netherlands       | 2,6  | 2,5  | 3,3  | 2,9  | 3,1  | 3,5  | 3,2  | 3,4  | 3,4  | 3,1  |
| New Zealand       | 5,1  | 4,9  | 3,7  | 2,6  | 2,8  | 2,9  | 3,5  | 2,4  | 2,5  | 3,0  |
| Norway            | 1,3  | 1,3  | 1,3  | 6,2  | 8,1  | 2,7  | 2,4  | 4,1  | 4,6  | 3,3  |
| Portugal          |      |      |      |      |      |      | 1,4  | 2,4  | 2,8  | 2,7  |
| Spain             | 1,4  | 1,4  | 1,3  | 1,2  | 1,5  | 2,1  | 3,0  | 3,0  | 2,7  | 2,3  |
| Sweden            | 2,1  | 1,8  | 1,9  | 1,2  | 1,7  | 2,9  | 2,1  | 1,7  | 1,6  | 1,2  |
| Switzerland       | 1,5  | 1,8  | 2,3  | 1,8  | 1,9  | 2,2  | 2,0  | 2,1  | 2,0  | 2,0  |
| Turkey            | 0,5  | 0,8  | 0,8  | 0,8  | 1,4  | 1,8  | 1,8  | 1,3  | 1,3  | 1,1  |
| United Kingdom    | 2,2  | 3,3  | 2,4  | 2,9  | 4,7  | 4,0  | 4,4  | 4,0  | 3,2  | 2,7  |
| United States     | 4,1  | 3,7  | 3,1  | 3,0  | 2,0  | 2,5  | 2,5  | 2,2  | 2,2  | 2,1  |
| <b>Unweighted</b> |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| <b>Average:</b>   |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| OECD Total        | 2,3  | 2,5  | 2,4  | 2,6  | 2,9  | 2,9  | 2,9  | 2,9  | 2,7  | 2,5  |
| OECD Europe       | 1,8  | 1,9  | 2,0  | 2,3  | 2,8  | 2,6  | 2,6  | 2,7  | 2,5  | 2,4  |
| EEC               | 2,0  | 2,3  | 2,3  | 2,5  | 3,0  | 3,1  | 3,0  | 3,1  | 2,9  | 2,8  |

Was die Vermögensbesteuerung betrifft, wird Österreich nach der Abschaffung der Vermögensteuer hinter das Niveau der Türkei auf den letzten Platz der OECD zurückfallen (10):

**Tabelle 7:****Vermögensteuern als Prozentsatz des BIP**

|                   | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Australia         | 2,7  | 2,7  | 2,4  | 2,2  | 2,4  | 3,0  | 2,7  | 2,7  | 2,8  | 2,8  |
| Austria           | 1,4  | 1,3  | 1,2  | 1,2  | 1,1  | 1,1  | 1,1  | 1,1  | 1,1  | 1,2  |
| Belgium           | 1,2  | 1,1  | 1,0  | 1,0  | 0,9  | 1,1  | 1,2  | 1,2  | 1,1  | 1,1  |
| Canada            | 3,7  | 4,0  | 3,1  | 2,9  | 3,1  | 3,2  | 3,3  | 3,5  | 3,8  | 4,0  |
| Denmark           | 2,4  | 2,4  | 2,4  | 2,6  | 2,1  | 2,4  | 2,2  | 2,1  | 1,8  | 2,0  |
| Finland           | 1,2  | 0,7  | 0,7  | 0,7  | 1,1  | 1,4  | 1,5  | 1,1  | 1,1  | 1,0  |
| France            | 1,5  | 1,2  | 1,3  | 1,5  | 2,0  | 2,2  | 2,2  | 2,3  | 2,3  | 2,2  |
| Germany           | 1,8  | 1,6  | 1,4  | 1,3  | 1,2  | 1,2  | 1,2  | 1,2  | 1,1  | 1,1  |
| Greece            | 2,1  | 2,3  | 2,5  | 1,3  | 0,9  | 1,0  | 1,1  | 1,7  | 1,5  | 1,8  |
| Iceland           | 1,1  | 1,3  | 1,6  | 1,9  | 2,1  | 2,3  | 2,6  | 2,7  | 2,9  | 3,0  |
| Ireland           | 3,9  | 3,8  | 3,0  | 1,8  | 1,5  | 1,6  | 1,7  | 1,7  | 1,7  | 1,6  |
| Italy             | 1,8  | 1,6  | 0,9  | 1,1  | 0,9  | 0,9  | 0,9  | 0,9  | 1,0  | 1,0  |
| Japan             | 1,5  | 1,5  | 1,9  | 2,1  | 2,7  | 3,4  | 3,1  | 2,8  | 2,9  | 3,1  |
| Luxembourg        | 1,9  | 2,0  | 2,2  | 2,6  | 2,8  | 3,7  | 3,9  | 4,1  | 3,7  | 3,8  |
| Netherlands       | 1,4  | 1,2  | 1,0  | 1,6  | 1,5  | 1,7  | 1,7  | 1,6  | 1,7  | 1,7  |
| New Zealand       | 2,8  | 2,8  | 2,9  | 2,6  | 2,5  | 2,4  | 2,6  | 2,4  | 2,2  | 2,3  |
| Norway            | 1,0  | 0,9  | 1,0  | 0,8  | 0,9  | 1,3  | 1,3  | 1,3  | 1,3  | 1,4  |
| Portugal          | 0,9  | 1,0  | 0,6  | -0,4 | 0,6  | 0,6  | 0,5  | 0,8  | 0,8  | 0,8  |
| Spain             | 0,9  | 1,1  | 1,2  | 1,1  | 1,0  | 1,7  | 1,8  | 1,9  | 1,7  | 1,7  |
| Sweden            | 0,6  | 0,6  | 0,5  | 0,5  | 1,2  | 1,7  | 1,9  | 2,0  | 2,2  | 1,8  |
| Switzerland       | 1,8  | 2,1  | 2,1  | 2,2  | 2,6  | 2,7  | 2,8  | 2,5  | 2,2  | 2,3  |
| Turkey            | 1,1  | 1,4  | 1,1  | 1,0  | 0,7  | 0,5  | 0,5  | 0,5  | 0,5  | 0,5  |
| United Kingdom    | 4,4  | 4,6  | 4,5  | 4,2  | 4,4  | 4,7  | 4,5  | 3,2  | 2,9  | 2,8  |
| United States     | 3,9  | 4,0  | 3,8  | 2,9  | 2,9  | 3,1  | 3,1  | 3,2  | 3,3  | 3,3  |
| <b>Unweighted</b> |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| <b>Average:</b>   |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| OECD Total        | 2,0  | 2,0  | 1,8  | 1,7  | 1,8  | 2,0  | 2,1  | 2,0  | 2,0  | 2,0  |
| OECD Europe       | 1,7  | 1,7  | 1,6  | 1,5  | 1,5  | 1,8  | 1,8  | 1,8  | 1,7  | 1,7  |
| EEC               | 2,0  | 2,0  | 1,8  | 1,7  | 1,6  | 1,9  | 1,9  | 1,9  | 1,8  | 1,8  |

Es ist klar, daß ein entwickelter Wohlfahrtsstaat seine Steuerquote nicht beliebig senken kann. Der Steuerausfall an Gewinn- und Vermögensteuern muß anderwärts hereingebracht werden. Obwohl Österreich im Bereich der lohnsummenabhängigen Abgaben bereits im oberen Drittel der OECD liegt, wurde im Zuge der Abschaffung der Gewerbesteuer diese Position durch Einführung einer Kommunalabgabe noch ausgebaut. Auch die geplante Einführung einer Energieabgabe oder die Erhöhung der Mineralölsteuer sind Spätfolgen der Steuerabschaffungsstrategien. Diese Kostensteuern tangieren aber mindestens ebenso den Standort für Industrieinvestitionen wie die Gewinnsteuern. Es ist legitim, daß sich ein Unternehmer eine Entlastung der Gewinnbesteuerung wünscht, doch muß jeder wissen, wozu das führt; das einseitige Entlasten eines Produktionsfaktors und das übermäßige Belasten eines anderen führt zu Allokationsverzerrungen und ist ökonomisch suboptimal.



Das Fördern von Finanzinvestitionen und kapitalintensiven Investitionen zu Lasten von beschäftigungsintensiven Investitionen ist letztlich auch nicht im langfristigen Interesse von inländischen Unternehmern gelegen. Es wäre an der Zeit, dies zu erkennen und die Steuersenkungsanstrengungen auf das Feld lohnabhängiger Abgaben zu legen, was freilich in budgetär schwierigen Zeiten nur von Erfolg gekrönt sein wird, wenn man Konsens darüber findet zwar nicht die Steuersätze der Gewinnsteuern zu erhöhen, das System insgesamt aber weniger durchlässig zu machen

#### **4. Die Ertragssteuerleistung der österreichischen Unternehmen 1993 und 1994**

Anhand von Globaldaten kann man letztlich kein Gefühl dafür bekommen, wie drückend oder wie geringfügig die Steuerbelastung für einzelne Unternehmen wirklich ist. Das Rechnungslegungsgesetz ermöglicht es uns zum ersten Mal, die Ertragssteuerbelastung der bedeutendsten österreichischen Unternehmen gesondert darzustellen (Wir haben über 500 Unternehmen ausgewertet und die bekannteren auch einzeln dargestellt).

Wir haben diesen Steueraufwand dem Jahresüberschuß vor Ertragssteuern, der betrieblichen Wertschöpfung und der ausgeschütteten Dividende gegenübergestellt (11). Dabei zeigt es sich, daß die „Multis“, denen man zahlreiche Steuergestaltungsmöglichkeiten über internationale Beteiligungen und Verrechnungspreise nachsagt, zwar eine moderate Gewinnsteuerbelastung aufweisen, aber noch zu den „braven“ Steuerzahlern gehören. Die von uns erfaßten Unternehmen klären bereits ein Drittel der Körperschaftsteuerzahlungen aller österreichischer Kapitalgesellschaften ohne Nationalbank auf. Es ist undenkbar, daß die Gesamtertragslage des österreichischen Betriebsvermögens durch dieses Ergebnis richtig reflektiert wird.

Tabelle 8:

## Ertragssteueraufkommen 1993

|                                              | Energie    | Bergbau    | Industrie   | Bau        | Handel+DI  | insgesamt   |
|----------------------------------------------|------------|------------|-------------|------------|------------|-------------|
| <b>Alle Gesellschaften</b>                   |            |            |             |            |            |             |
| Anzahl der Gesellschaften                    | 26         | 8          | 331         | 34         | 156        | 555         |
| Ertragssteueraufkommen (TS)                  | 1.102.629  | 200.864    | 3.106.445   | 187.608    | 1.030.811  | 5.628.357   |
| Anzahl d. Steuerzahler                       | 19         | 5          | 170         | 21         | 87         | 302         |
| Anteil d. Zahler (Prozent)                   | 73,1       | 62,5       | 51,4        | 61,8       | 55,8       | 54,4        |
| Betr. Wertsch. (TS)                          | 47.235.137 | 14.282.371 | 163.868.969 | 19.936.431 | 58.715.959 | 304.038.867 |
| Ertragssteuerquote/betr. Wertsch.            | 2,3        | 1,4        | 1,9         | 0,9        | 1,8        | 1,9         |
| <b>davon Gesellschaften mit positivem JÜ</b> |            |            |             |            |            |             |
| Anzahl der Gesellschaften                    | 22         | 5          | 209         | 26         | 114        | 376         |
| Prozent-Anteil an allen Gesellschaften       | 84,6       | 62,5       | 63,1        | 76,5       | 73,1       | 67,7        |
| Ertragssteueraufkommen (TS)                  | 1.102.486  | 150.785    | 3.042.814   | 187.129    | 1.021.756  | 5.504.970   |
| Prozent-Anteil an Ertragsst. insgesamt       | 99,99      | 75,07      | 97,95       | 99,74      | 99,12      | 97,81       |
| Jahresüberschuß (TS)                         | 4.357.212  | 690.856    | 18.646.409  | 2.710.174  | 6.889.410  | 33.294.061  |
| Betr. Wertsch. (TS)                          | 43.803.086 | 2.274.727  | 120.687.142 | 17.009.924 | 47.784.669 | 231.559.548 |
| Ertragssteuerquote/JÜ                        | 25,3       | 21,8       | 16,3        | 6,9        | 14,8       | 16,5        |
| Ertragssteuerquote/betr. Wertsch.            | 2,5        | 6,6        | 2,5         | 1,1        | 2,1        | 2,4         |

Tabelle 9:

## Ertragssteueraufkommen 1994

|                                              | Energie    | Bergbau    | Industrie   | Bau        | Handel+DI  | insgesamt   |
|----------------------------------------------|------------|------------|-------------|------------|------------|-------------|
| <b>Alle Gesellschaften</b>                   |            |            |             |            |            |             |
| Anzahl der Gesellschaften                    | 23         | 5          | 231         | 15         | 84         | 358         |
| Ertragssteueraufkommen (TS)                  | 690.228    | 96.268     | 3.132.455   | 29.327     | 929.830    | 4.878.108   |
| Anzahl der Steuerzahler                      | 20         | 5          | 166         | 11         | 61         | 263         |
| davon Mindestzahler und weniger              | 10         | 1          | 49          | 5          | 19         | 84          |
| Anteil der Vollzahler (Prozent)              | 43,5       | 80         | 50,6        | 40         | 50         | 50          |
| Betr. Wertsch. (TS)                          | 45.956.048 | 12.286.769 | 139.337.778 | 11.811.652 | 27.933.267 | 237.325.514 |
| Ertragssteuerquote/betr. Wertsch.            | 1,5        | 0,8        | 2,2         | 0,2        | 3,3        | 2,1         |
| <b>davon Gesellschaften mit positivem JÜ</b> |            |            |             |            |            |             |
| Anzahl der Gesellschaften                    | 21         | 5          | 177         | 9          | 61         | 273         |
| Prozent-Anteil an allen Gesellschaften       | 91,3       | 100        | 76,6        | 60         | 72,6       | 76,3        |
| Ertragsaufkommen (TS)                        | 690.208    | 96.268     | 3.106.599   | 21.874     | 928.747    | 4.843.696   |
| Prozent-Anteil an Ertragsst. insgesamt       | 100        | 100        | 99,17       | 74,59      | 99,88      | 99,29       |
| Jahresüberschuß (TS)                         | 4.633.194  | 620.163    | 18.926.180  | 479.938    | 5.737.837  | 30.397.312  |
| Betr. Wertsch. (TS)                          | 44.538.999 | 12.286.769 | 120.714.440 | 8.471.463  | 23.736.794 | 209.748.465 |
| Erstquote/JÜ                                 | 14,9       | 15,5       | 16,4        | 4,6        | 16,2       | 15,9        |
| Erstquote/betr. Wertsch.                     | 1,5        | 0,8        | 2,6         | 0,3        | 3,9        | 2,3         |

**Tabelle 10:****Ertragssteueraufkommen 1993 und 1994**

Qualifikationskriterium: Positiver Jahresüberblick in beiden Jahren

| Jahresvergleich                           | 1993        | 1994        |
|-------------------------------------------|-------------|-------------|
| Anzahl der Gesellschaften                 | 207         | 207         |
| Ertragssteueraufkommen (TS)               | 3,965.873   | 4,632.561   |
| Jahresüberschuß (TS)                      | 22,499.573  | 25,448.687  |
| Betriebliche Wertschöpfung                | 159,139.357 | 165,546.611 |
| Ertragssteuerquote/JÜ                     | 17,6%       | 18,2%       |
| Ertragssteuerquote/betr. Wertschöpfung    | 2,5%        | 2,8%        |
| Anzahl der Null- (1993) und Mindestzahler | 58          | 71          |
| Anteil an Vollzahler                      | 28,0%       | 34,3%       |
| <b>Vollzahler 1994</b>                    |             |             |
| Anzahl der Gesellschaften                 |             | 136         |
| Ertragssteueraufkommen (TS)               |             | 4,632.027   |
| Jahresüberschuß (TS)                      |             | 20,156.420  |
| Betriebl. Wertschöpfung                   |             | 112,350.243 |
| Ertragssteuerquote/JÜ                     |             | 23,0%       |
| Ertragssteuerquote/betr. Wertschöpfung    |             | 4,1%        |

Wie man sieht, liegt die Steuerbelastung der körperschaftsteuerzahlenden Unternehmen um 18 Prozent des Jahresüberschusses vor Steuern. Dieses Ergebnis ist sicher durch steuerfreie Beteiligungserträge verfälscht, zeigt aber doch, wie großzügig das österreichische Gewinnsteuersystem geworden ist.

## 5. Der Einfluß der Steuerhinterziehung

Die im internationalen Vergleich in Österreich sehr niedrigen Belastungsquoten der Gewinne mit Gewinnsteuern erklären sich aber nicht nur durch relativ niedrige Steuersätze und günstige legale Steuergestaltungsmöglichkeiten, sondern auch durch illegale Manipulationen. In einer Studie aus dem Jahr 1994 (12) hat die Arbeiterkammer alle deklarierten Einkommen aus den Einkommenserklärungen 1990 ausgewertet. Dabei wurden Verluste ebenso nicht berücksichtigt wie gewerbliche Nebeneinkünfte, die offenbar nur aus einer Nebentätigkeit stammen. Weiters wurden Einkünfte aus Gewerbebetrieben dann nicht berücksichtigt, wenn sie 1 Million Schilling überstiegen, da es sich dabei meist um außerordentliche Einkünfte handelt (interessanterweise waren das nur 3.646 Fälle). Für ausgewählte Gewerbebranchen ergaben sich so folgende jährliche Durchschnittseinkommen:

**Tabelle 11:**  
**Jährliche Durchschnittseinkommen in ausgewählten**  
**Gewerbebranchen 1990**

|                                         |             |
|-----------------------------------------|-------------|
| Tiefbau                                 | S 221.578,- |
| Einzelhandel mit Lebensmitteln          | S 162.153,- |
| Einzelhandel mit optischen Erzeugnissen | S 340.796,- |
| Einzelhandel mit Tabakwaren             | S 365.341,- |
| Gaststättenwesen                        | S 174.130,- |
| Taxi und Mietwagenverkehr               | S 133.206,- |
| Gas- und Wasserinstallateur             | S 353.927,- |
| Tapezierer                              | S 239.105,- |

Man stellt sich unwillkürlich die Frage, warum es so ist, daß ein Einzelkaufmann oder ein Personengesellschafter im Gaststättenwesen, im Taxigewerbe oder im Nahrungsmittelhandel praktisch am Existenzminimum lebt, und ein Optiker, ein Trafikant oder Installateur durchschnittliche Einkünfte hat, die der Lebenserfahrung nach angemessen sind. Die plausibelste Antwort aus der Lebenserfahrung ist: In jenen Branchen ist die Möglichkeit für Geschäfte ohne Rechnung sicher größer als bei Optikern oder Trafikanten. Da es einfach nicht glaubwürdig ist, daß ein großer Teil der österreichischen Unternehmer nahe dem Existenzminimum lebt und gerade kleinere Kaufleute wenig legale Steuerschlupflöcher nützen können, muß es neben den legalen Steuervermeidungspraktiken offenbar auch illegale geben.

Es liegt in der Natur der Sache, daß es sehr schwierig ist, den Umfang dieser Schattenwirtschaft abzuschätzen. Eine Möglichkeit besteht darin, von den volkswirtschaftlichen Einkommensdaten der Unternehmer auszugehen und anzunehmen, daß sie im Durchschnitt mindestens dasselbe verdienen, was ihre Angestellten im Durchschnitt an Gehalt beziehen. Die negative Differenz wird dann als Schattenwirtschaft definiert. Dieser realwirtschaftliche Ansatz wurde für Österreich von A. Franz verwendet (13) und von uns auf das Jahr 1994 fortgerechnet, was ein Volumen der Schattenwirtschaft von 76 Mrd. S ergab; dabei machen die Geschäfte ohne Rechnung der Unternehmer einen größeren Anteil aus als der Pfusch. Dieser Ansatz unterschätzt das Volumen der Steuerhinterziehung der Unternehmer, weil Hinterziehungsmöglichkeiten wie z. B. internationale Verrechnungspreise oder die bewußte juristische Fehlqualifikation von Sachverhalten sich jeder Schätzung entziehen. F. Schneider kommt für 1991 mit einem andern Ansatz, der auf dem für Schwarzgeschäfte reservierten Bargeldumlauf beruht, auf einen Umfang der Umsätze in der Schattenwirtschaft von 103 Mrd. S (14). Es gehen also allein durch die Schattenwirtschaft über 40 Mrd. S an Steuern und Abgaben verloren, und es bestehen somit in Österreich umfassende Möglichkeiten der illegalen Steuerverkürzung neben den schon beschriebenen Möglichkeiten der legalen Steuerumgehung.

Der Umfang der Steuerhinterziehung ist auch durch die personelle Ausstattung der Finanzverwaltung mitbedingt. Einer Zahl von 1.518 Betriebsprüfern (1993) steht eine ungleich größere Zahl von Steuerberatern und dort Beschäftigten bzw. im Rechnungswesen der Unternehmen Tätige gegenüber. Insgesamt können jährlich nur 24.392 Betriebe (1993) überprüft werden. Wie sich unschwer daraus errechnen läßt, beträgt das Prüfungsintervall bei Kleinbetrieben mehr als zehn Jahre. Wenn ein Prüfer im Regelfall nur die letzten drei Jahre prüft, dann wird ersichtlich, daß die Versuchung zur Steuerhinterziehung schon in der personellen Ausstattung der Finanzämter ihre Wurzeln hat.

## 6. Der Einfluß der Steuerschulden

Die Steuerhinterziehung ist streng vom Schuldenmachen beim Finanzamt zu trennen. In diesem Fall werden die Steuerbemessungsgrundlagen zwar richtig deklariert, aber dann die Abgabenschuld nicht entrichtet. Besonders problematisch ist das Entstehen der Steuerschulden dann, wenn der Unternehmer Umsatzsteuer vom Konsumenten oder Lohnsteuer vom Arbeitnehmer zwar einbehält, aber aus welchen Gründen auch immer zum richtigen Termin nicht abführt. Mit Stichtag 30. September 1995 sind die Steuerschulden bereits auf einen gigantischen Betrag angewachsen:

**Tabelle 12:**

### **Steuerschulden zum Stichtag 30. September 1995**

|                                                           |           |
|-----------------------------------------------------------|-----------|
| Steuerschulden insgesamt                                  | 54 Mrd. S |
| davon ab nicht fällige Steuerschulden                     | 5 Mrd. S  |
| davon ab Aussetzung der Einbringung                       | 7 Mrd. S  |
| davon ab Aussetzung der Einhebung                         | 10 Mrd. S |
| davon ab Rückstände mit Zahlungserleichterungsbewilligung | 1 Mrd. S  |
| davon ab Rückstände mit Zahlungserleichterungsansuchen    | 1 Mrd. S  |
| davon ab Sonstiges                                        | 6 Mrd. S  |
| demnach in Vollstreckung                                  | 24 Mrd. S |

Im Betrag von 54 Mrd. S sind weitgehend uneinbringliche Insolvenzforderungen des Fiskus von rund 9 Mrd. S nicht enthalten. Es ist schwer vorstellbar, daß sich vollstreckbare Steuerschulden auf eine Summe von 24 Mrd. S belaufen können. Sicherlich bewirkt die Verzinsung der Steuerschulden, daß nicht in jedem Fall der Säumnis Willkür dahintersteht, und sicherlich werden besonders Unternehmen säumig, die durch Geschäftsrückgänge in eine schwierige Situation geraten sind. Doch ist das alles kein Grund dafür, daß die Finanzverwaltung nicht energischere Versuche unternimmt, wenigstens einen Teil der Steuerrückstände einzutreiben.

Genauso wie eine Bank bei Zahlungsverzug prohibitive Verzugszinsen vorschreibt wäre das auch für den Staat angemessen.

## 7. Zusammenfassung

Im Beobachtungszeitraum 1988–1996 werden die unverteilt Gewinne der Kapitalgesellschaften nach der jüngsten WIFO-Prognose um 95 Prozent steigen, die hier untersuchten Unternehmenssteuern vom Ertrag und vom Vermögen werden aber nach der neuesten Steuerschätzung des BMfF nur um 38 Prozent zunehmen und sogar unter den Wert des Jahres 1992 zurückfallen. Zum Vergleich dazu: das Lohnsteueraufkommen wird trotz mehrerer Steuersenkungen in diesem Zeitraum um fast 50 Prozent steigen.

Diese Entwicklung ist vor dem Hintergrund zu sehen, daß im internationalen Vergleich das Belastungsniveau der Gewinne mit Ertrags- und Vermögensteuern in Österreich ohnedies niedrig ist. Sie ist durch exzessive Steuergestaltungsmöglichkeiten mitverursacht, die durch das kombinierte Ausnützen von Bestimmungen aus den Steuergesetzen der letzten Jahre zustande gekommen sind. Einige dieser Gestaltungen wurden im Text beschrieben. Dabei handelt es sich oft nicht um das Ausschöpfen volkswirtschaftlich sinnvoller Begünstigungen, sondern um echte Steuerschlupflöcher.

Da diese Steuererosion von der Erhöhung einiger Kostensteuern (insbesondere von lohnabhängigen Abgaben) begleitet war, wurde im Endeffekt für den Industriestandort Österreich nichts gewonnen, sondern die gesamte Entwicklung hat nur zu einer Verbilligung des Faktors Kapital und zu einer Verteuerung der Produktionsfaktoren Arbeit und Energie geführt.

Die Aufzählung der Ertragssteuerleistung zahlreicher konkreter Unternehmen, die für 1994 eine durchschnittliche Ertragssteuerbelastung von 15,9 Prozent der Jahresüberschüsse vor Steuern ausweist, gibt einen Eindruck der tatsächlichen Belastungssituation österreichischer Unternehmen. Zwei Drittel der Körperschaften zahlen überhaupt keine Körperschaftsteuer oder nur die Mindestkörperschaftsteuer von S 15.000,-.

Das Volumen der Umsätze in der Schattenwirtschaft kann derzeit auf etwa 100 Mrd. S eingeschätzt werden, was allein einen Ausfall an Umsatzsteuer und veranlagter Einkommensteuer von etwa 40 Mrd. S bedeutet. Dazu kommt noch, daß der österreichische Fiskus mit einem Volumen vollstreckbarer Steuerschulden von 24 Mrd. S konfrontiert ist. Das alles trägt zusätzlich zur niedrigen Gewinnsteuerbelastung bei.

Es ist notwendig, die völlig verfehlte Vorstellung über Bord zu werfen, daß man über ein Vermögens- und Gewinnsteuerdumping Industriestandorte retten kann, und dieses ideologische Vorurteil durch konkrete Vorstellungen einer offensiven Beschäftigungspolitik zu ersetzen. Die Steuerpolitik kann dazu nicht den Hauptbeitrag leisten. Jedenfalls ist es aber nötig, in der Steuerpolitik grundsätzlich umzudenken und die Pro-

duktionsfaktoren allokatonsneutral zu besteuern, was tendenziell eine Entlastung des Produktionsfaktors Arbeit und das Schließen von Steuerschlupflöchern bei der Gewinnermittlung bedeutet. Dies versteht sich nicht als Angriff auf die Wirtschaft, sondern als Appell für eine den volkswirtschaftlichen Bedürfnissen gerecht werdende und im internationalen Vergleich ausgewogene Steuerpolitik.

## Anmerkungen

- (1) Farny, Otto; Roßmann, Bruno; Svoboda, Kathrin, Die Körperschaftsteuer in Österreich, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 12/2 (1986) 157ff.
- (2) Ich danke Mag. F. Gall für die Auswertung. Quelle: Statistisches Monatsheft der Oesterreichischen Nationalbank 4 (1995).
- (3) Franz, A.; Teufelsbauer, W., Gewinne im volkswirtschaftlichen und steuerrechtlichen Rechnungswesen, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 26/6 (1979).
- (4) Farny, Otto; Gall, Franz; Hinterecker, Hannelore; Weintögl, Franz; Zsifkovits, Robert, Die Entwicklung der Steuerbelastung verschiedener Einkunftsarten 1980–1992 (Wien 1992) 15ff.
- (5) Beiser, R., Ausschüttungsbedingte Teilwertabschreibungen und das Prinzip der Einmalbesteuerung, in: *RdW* (1992) 321ff.; derselbe, Reformvorschläge zur Endbesteuerung und zur Besteuerung von Beteiligungen, in: *ÖStZ* 18 (1994) 327ff.
- (6) Quantschnigg, F.; Schuch, W., *Einkommensteuer-Handbuch* (Wien 1993), § 12 Tz 53.
- (7) Littich, W.; Schellmann, G.; Schwarzing, W.; Trentini, S., *Holding* (Wien 1993) 56.
- (8) Ebenda 290.
- (9) OECD, *Revenue Statistics* (Paris 1994) 78.
- (10) Ebenda 83.
- (11) Ich danke Mag. W. Hess für die Auswertung der Daten.
- (12) Kratena, Kurt; Farny, Otto; Zsifkovits, Robert, *Umfang und ökonomische Auswirkungen der Abgabenhinterziehung in Österreich* (Wien 1994).
- (13) Franz, A., Schätzungen der Hidden Economy in Österreich auf Basis offizieller Statistiken, in: Skolka, Jiří (Hrsg.), *Die andere Wirtschaft – Schwarzarbeit und Do-it-yourself in Österreich* (Wien 1985).
- (14) Schneider, F., *Determinanten der Steuerhinterziehung und der Schwarzarbeit im internationalen Vergleich* (= Arbeitspapier Nr. 9406 des Instituts für Volkswirtschaftslehre, J. Kepler Universität Linz 1994).





---

# **Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU.**

## **Eckpunkte eines zukunftsorientierten Reformkonzeptes**

**Siegfried Jantscher**

---

### **1. Einleitung**

Angesichts der Tatsachen, daß

- bereits einige Länder bzw. Regierungsvertreter erste z. T. sehr bemerkenswerte Stellungnahmen zur zukünftigen Gestaltung der GAP vorgebracht haben,
  - die agrarpolitischen Entscheidungsfindungs- und Beschlußfassungsprozesse durchwegs eine besonders lange Vorlaufzeit beanspruchen,
  - die Osterweiterung eine historisch besonders günstige Gelegenheit bietet, die vielfältigen Systemschwächen, Ineffizienzen etc. zu vermindern und den ersten GAP-Reformprozeß fortzusetzen
- und

- um nicht – wie anläßlich des Beginns der EU-Beitrittsverhandlungen – zu einer österreichischen Positionierung zu kommen, die unrealistisch ist, verunsichert und niemandem dienlich ist (erinnert sei an die österreichische Verhandlungsposition – 7 Jahre Übergangsfrist, Grenzkontrollen etc., an der ja wohl auch der nunmehrige Kommissar Fischler Zweifel haben mußte),
  - es schließlich wie immer auch bei der nächsten GAP-Runde um die Lastenaufteilung zwischen Konsumenten und Steuerzahlern geht,
- ist es aus Sicht von Arbeitnehmern und Konsumenten natürlich ebenfalls von Interesse, an der bevorstehenden Debatte über Strategien und Ziele aktiv mitzuwirken.

Die bereits jetzt auf dem Tisch liegenden zahlreichen Konzepte und Ideen bekannter Institutionen, von Regierungsvertretern und Kommissionsdienststellen vor allem im Hinblick auf die Osterweiterung, reichen von einer mehr oder weniger unveränderten Fortsetzung und Stabilisierung der derzeitigen Situation (konservative Agrarkreise) bis hin zu z. T.

sehr unterschiedlich ausgeprägten Liberalisierungskonzepten der europäischen Agrarmärkte.

Nicht nur die Osterweiterung, sondern auch der gesamte Komplex der WTO-Verpflichtungen, die ökologischen Aspekte, die gravierenden intra- und intersektoralen Verteilungsmängel sowie die großen gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverluste erfordern eine engagierte Fortsetzung der Reform.

Das hier vorgestellte Konzept lehnt sich zunächst grundsätzlich an eine von der Kommission (Generaldirektion II Wirtschaft und Finanzen) in Auftrag gegebene und publizierte Expertise (1) an, die von einer Anzahl sehr renommierter europäischer Agrarwissenschaftler erstellt wurde.

## 2. Das Konzept in Diskussion

Die wesentlichen Kernpunkte dieses Konzeptes (ganz ähnliche Ansätze kommen von anderen Institutionen und im wesentlichen auch von der OECD (2)) werden nachfolgend dargestellt. Es ist im wesentlichen die Fortsetzung des in der Reform 1992 eingeschlagenen Weges, also der instrumentellen Entkopplung von Marktsteuerung und Einkommensverteilung:

Die für die EU zentralen wirtschaftspolitischen Grundsätze Marktwirtschaft, Wettbewerb, offene Märkte sind im Agrarbereich weiter zu stärken; dies bedeutet eine weitere Senkung der Agrarpreise zunächst für Produkte, die nicht durch die Reform 1992 erfaßt wurden, wie Milch, Obst und Gemüse, Zucker, Wein etc. Das agrarische Schutzniveau ist an ein der Industrieproduktion vergleichbares Niveau heranzuführen. Ein gewisses Maß an Flexibilität beim Außenschutz könnte eingeräumt werden, damit auf unvorhersehbare Weltmarktpreisentwicklungen reagiert werden kann. Die Preissenkungen sind in einer angemessenen Übergangsperiode schrittweise durchzuführen, um hohe Budgetbelastungen infolge von Kompensationszahlungen zu vermeiden, aber auch, um ländlichen Räumen und von der Landwirtschaft abhängigen Industrie- und Wirtschaftszweigen entsprechende Anpassungsmöglichkeiten zu geben.

Zur Kompensation dieser Preissenkungen werden Direktzahlungen (degressiv wie in erwähnter Studie vorgeschlagen wird) in ähnlicher Weise wie bei der Reform 1992 – jedoch unter strikter Vermeidung jeglicher Bezugnahme auf aktuelle Produktion oder Faktorverwendung – vorgeschlagen.

Höhe bzw. Ausmaß der Kompensationszahlungen kann – etwa nach Umfang und Härte der strukturellen Veränderungen oder z. B. aufgrund verschieden ausgeprägter sozialer Sicherungssysteme in den einzelnen Mitgliedstaaten – sehr unterschiedlich sein. Daher sollen die zunächst gemeinschaftlich aus dem EU-Budget erbrachten Kompensationszahlungen schrittweise in die Kompetenz des jeweiligen Mitgliedstaates übergeführt werden, um gemäß dem Subsidiaritätsprinzip deren speziel-

len Bedürfnissen gerecht zu werden. Die Staaten können ihre Zahlungen nach den Regeln des europäischen Wettbewerbsrechts an die Entwicklung ländlicher Gebiete, Maßnahmen zur Umweltverbesserung oder an die Verbesserung ihrer Struktur binden.

Mit zunehmender Annäherung der EU-Agrarpreise an die Weltmarktpreise erübrigen sich Instrumente der Mengensteuerung (Milchquoten, Flächenstillegung), die den betrieblichen und regionalen Strukturwandel entscheidend hemmen, das Agrarsystem ineffizient machen und hohe administrative Kosten erfordern. Innovativen und effizienteren Unternehmen wird es ermöglicht, die Produktion auszudehnen und internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erlangen.

Die Strukturfonds der EU (Regional-, Sozial-, Kohäsionsfonds) sollten stärker und umfassender eingesetzt werden, um die strukturellen Veränderungen abzusichern. Wirtschaftlich schwächere Staaten sollen dabei besonders berücksichtigt werden.

Kernelemente einer zukunftsorientierten, wettbewerbsfähigen europäischen Agrarpolitik ist die konsequente Weiterführung der Liberalisierung und Ausrichtung des europäischen Agrarsystems auf die Erfordernisse des internationalen Marktes sowie die Realisierung einkommens-, umwelt- oder regionalpolitischer etc. Ziele durch andere, transparentere und effizientere Maßnahmen.

Bei Anwendung der oben grob skizzierten begleitenden Maßnahmen ist dieses Konzept geeignet, hohe Anforderungen hinsichtlich wohlfahrtsökonomischer, verteilungspolitischer und auch ökologischer Kriterien zu erfüllen. Die Verpflichtungen in Folge der Uruguay-Runde ist auf dieser Grundlage ebenfalls wesentlich besser umzusetzen, und schließlich bietet dieses Konzept eine bedeutend bessere Ausgangsposition für die vielfältigen Probleme im Hinblick auf die Osterweiterung. Im folgenden Abschnitt 3 soll dies in aller Kürze besprochen werden.

### **3. Beurteilung**

#### *3.1 Osterweiterung*

Es ist davon auszugehen, daß die Osterweiterung der EU unaufhaltsam ist und es daher schon jetzt an der Zeit ist, entsprechende Maßnahmen im Agrarsektor einzuleiten. Eine direkte Anwendung der bestehenden Preis- und Beihilfenregelungen wäre unfinanzierbar und nicht vertretbar und hätte innerhalb der EU integrationsgefährdende Verteilungskämpfe zur Folge. Die mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) sind, was die Umsetzung der Verpflichtungen der Uruguay-Runde (Subventionsabbau) betrifft, den EU-Staaten deutlich voraus. Nach der Wende kam es zu einem drastischen Abbau des Subventionsniveaus, so daß diese Länder jetzt sogar Spielraum für eine neuerliche Anhebung haben (Berechnungsbasis sind ja die Jahre 1986–1988). Die

agrarwirtschaftlichen Gegensätze kommen u. a. auch durch die von der OECD definierte PSE-Kennzahl (3), die in der EU – trotz Reform 1992 – auf mittlerweile über 50 Prozent gestiegen ist, während dieser Prozentsatz in den MOEL zwischen 0 und 25 Prozent liegt. Inzwischen haben einige MOEL den oben erwähnten Spielraum genutzt und begonnen, Regelungen der EU-Marktordnungen nachzuvollziehen. Tatsächlich aber ist damit der erhoffte Effekt, durch finanzielle und administrative Mittel die Märkte zu stabilisieren, nicht in erwarteter Weise eingetreten. Die OECD (4) warnt die Regierungen eindringlich vor den negativen Konsequenzen des eingeschlagenen Weges. Zum einen müssen sie bis zum Beitritt die Interventionskosten selbst bezahlen, was sehr zum Nachteil anderer wichtiger Aufgaben geht und darüber hinaus würde damit verhindert, daß ihre Landwirtschaft international wettbewerbsfähig bleibt bzw. wird. Eine der Thesen, die vorgibt, die Integration der MOEL müsse gar nicht teuer sein, man steuere u. a. einfach die Produktionsmengen in den Oststaaten derart, daß diese mittels Quotensystem am Eigenbedarf eingefroren werden, kann selbstverständlich nicht im Interesse dieser Länder, aber auch nicht im Interesse der EU liegen, wenn diese erst einmal Mitglied der EU sind.

Vernünftiger ist es, die in diesen Staaten knappen Mittel für die Entwicklung effizienter und wettbewerbsfähiger Produktions- und Vermarktungssysteme einzusetzen und weniger für verzerrende Steuerungspolitiken einzutreten sowie alle Möglichkeiten internationaler Handelsvereinbarungen bzw. Marktzugänge zu nützen. Die OECD weist darauf hin, daß den MOEL-Ländern am besten geholfen wäre, wenn die OECD-Staaten bzw. die EU eine liberalere Politik betriebe, und betont in diesem Zusammenhang die Dringlichkeit weiterer GAP-Reformen. Das oben dargestellte marktorientierte Konzept mit direkten Einkommenszahlungen der Mitgliedstaaten sowie verstärktem Einsatz von Strukturmitteln für weniger entwickelte Länder ist besser geeignet, die Agrarwirtschaften von Ost und West zu integrieren.

### 3.2 WTO-Verpflichtungen

Die Uruguay-Runde begrenzt erstmals das Protektionsbestreben der einzelnen Länder und sieht eine schrittweise Senkung des Schutzniveaus über die nächsten sechs Jahre (bis 30. Juni 2001) vor.

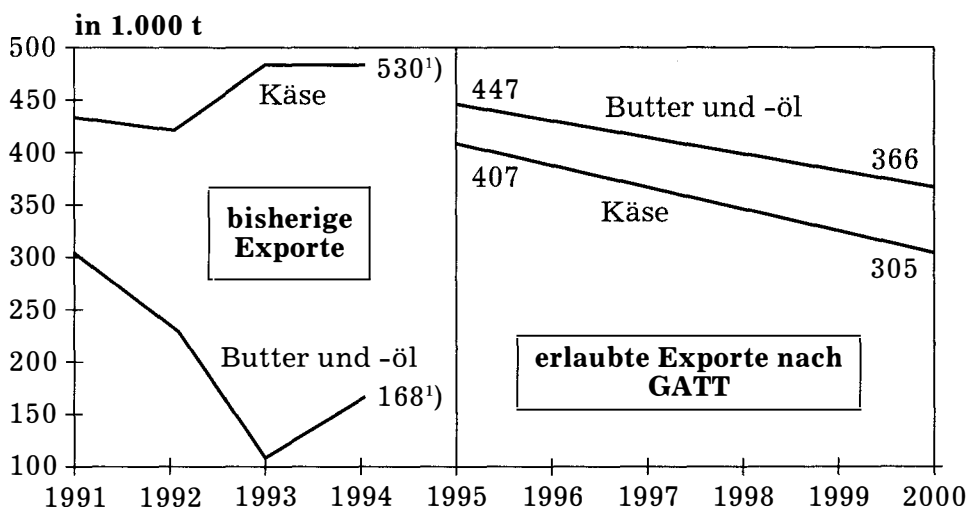
Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung kommt in einer Analyse (5) zur Auffassung, daß zur Erfüllung der GATT-Verpflichtungen „... die durch die im Zuge der GAP-Reform beschlossenen Maßnahmen nicht vollständig abgedeckt sind“ und die EU daher zusätzliche Anpassungen vornehmen muß. Verschiedene Untersuchungen (6) orten insbesondere Probleme im Milchbereich (z. B. gab es 1994 480.000 t Käseexport mit Erstattung, 1995 ist er auf 407.000 t beschränkt, im Jahr 2000 sind es 305.000 t), aber auch bei Schweinefleisch (1994 für rund 560.000 t Exporterstattung – 1995 nur noch 491.000 t), wobei hier allerdings die

Preise mit dem Getreide fallen. Auch im Getreidebereich rechnet man damit, daß der Substitutionseffekt im Futtermittelsektor nicht ausreicht, die Erfüllung der GATT-Auflagen sicherzustellen (siehe dazu nachstehende Abbildung 1).

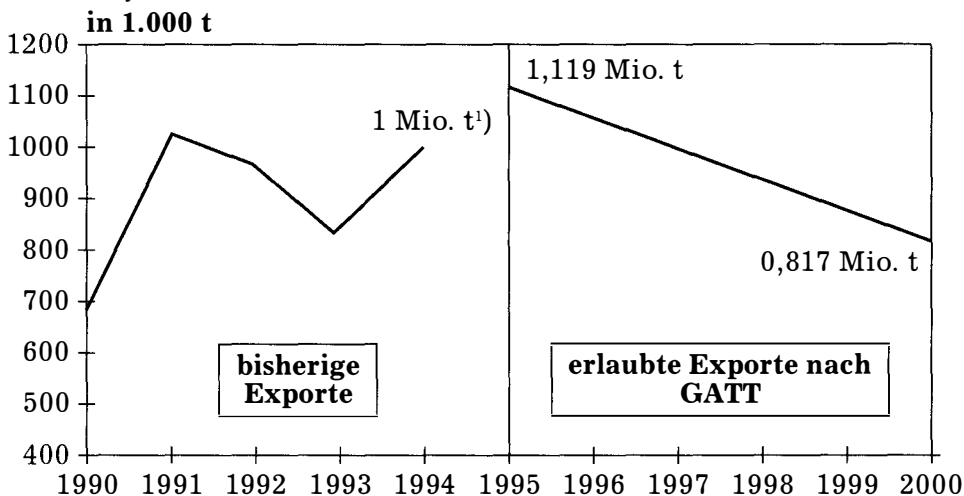
Abbildung 1:

## GATT-Verpflichtungen der EU

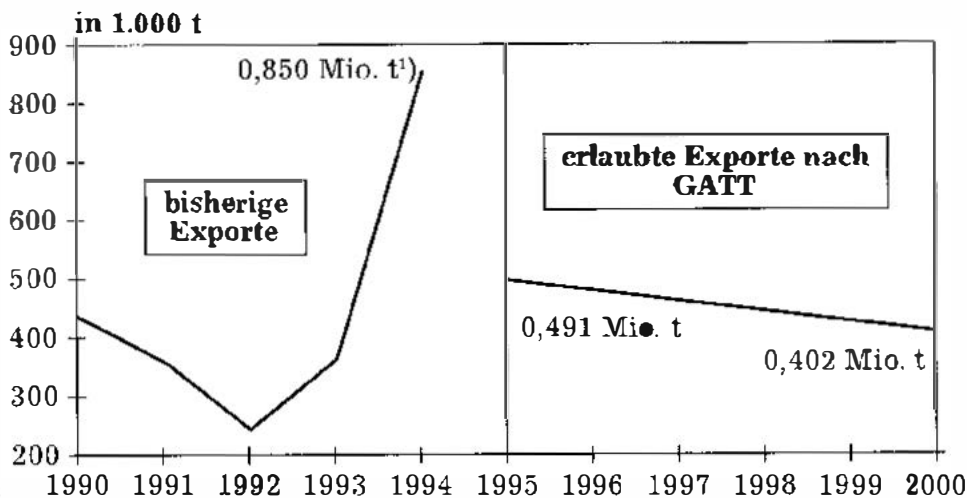
## 1.1 Käse und Butter



## 1.2 Rindfleisch



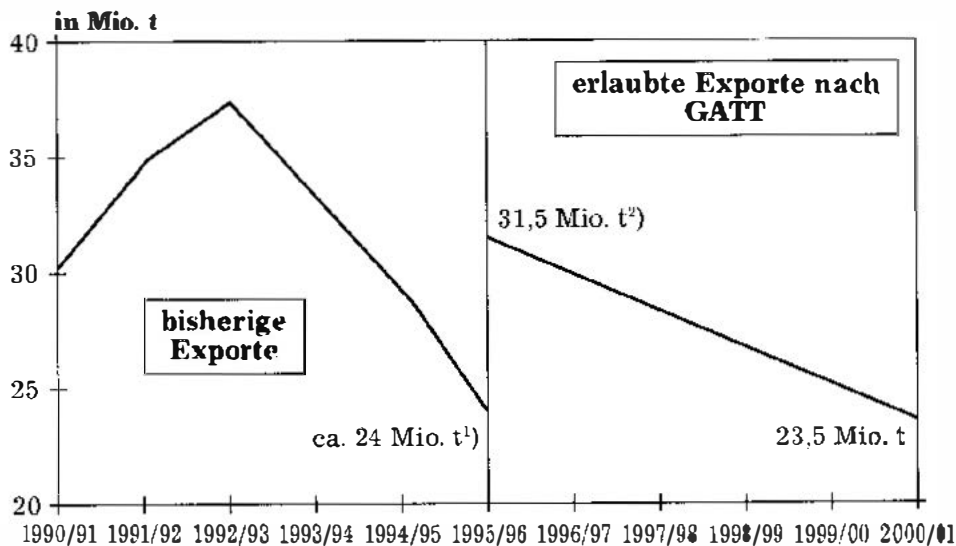
## 1.3 Schweinefleisch



Quellen: SAEG, ZMP, eig. Erhebungen

¹) vorläufig, gestützte Exporte etwa 560.000 t

## 1.4 Getreide



Quellen: SAEG, ZMP, Toepfer International

¹) geschätzt, für 1994/95 vorläufig

²) inkl. Reis

**Tabelle 1:****Entwicklung des EG-Agrarhaushaltes**

| Haushaltsposten                         | Haushalt 1995 <sup>1)</sup> |                    | Haushalt 1996 <sup>2)</sup> |                    | Änderung<br>1996/95<br>in v. H. |
|-----------------------------------------|-----------------------------|--------------------|-----------------------------|--------------------|---------------------------------|
|                                         | in Mio.<br>ECU              | Anteil<br>in v. H. | in Mio.<br>ECU              | Anteil<br>in v. H. |                                 |
| Ackerkulturen <sup>3)</sup>             | 14.574                      | 40,0               | 17.465                      | 42,3               | 19,8                            |
| Zucker                                  | 1.789                       | 4,8                | 1.891                       | 4,6                | 5,7                             |
| Olivenöl                                | 876                         | 2,3                | 1.754                       | 4,2                | 100,2                           |
| Trockenfutter und Hülsenfrüchte         | 280                         | 0,7                | 385                         | 0,9                | 37,5                            |
| Textilpflanzen                          | 849,4                       | 2,3                | 850                         | 2,1                | 0,9                             |
| Obst und Gemüse                         | 1.900,6                     | 5,1                | 1.700                       | 4,1                | -10,6                           |
| Weinbau                                 | 1.044                       | 2,8                | 1.092                       | 2,6                | 4,6                             |
| Tabak                                   | 1.132                       | 3,0                | 1.087                       | 2,6                | -4,0                            |
| Sonstige Maßnahme                       | 409                         | 1,1                | 309                         | 0,7                | -24,4                           |
| Pflanzliche Erzeugnisse insgesamt       | 22.854                      | 61,1               | 26.533                      | 64,3               | 16,1                            |
| Milch und Milchprodukte                 | 4.267                       | 11,4               | 4.139                       | 10,0               | -3,0                            |
| Rindfleisch                             | 4.887                       | 13,1               | 5.380                       | 13,0               | 10,1                            |
| Schaf- und Ziegenfleisch                | 1.677                       | 4,5                | 1.668                       | 4,0                | -0,5                            |
| Schweinefleisch                         | 258                         | 0,7                | 168                         | 0,4                | -34,9                           |
| Eier und Geflügel                       | 174                         | 0,5                | 147                         | 0,4                | -15,5                           |
| Sonstige Maßnahmen                      | 138                         | 0,4                | 142                         | 0,3                | 2,9                             |
| Fischerei                               | 53                          | 0,1                | 47                          | 0,1                | -11,3                           |
| Tierische Erzeugnisse insgesamt         | 11.454                      | 30,6               | 11.699                      | 28,3               | 2,1                             |
| Nebenausgaben                           | 499,5                       | 1,3                | 349                         | 0,8                | -30,1                           |
| Einkommensbeihilfen                     | 45,5                        | 0,1                | 20                          | 0,0                | -56,0                           |
| Flankierende Maßnahmen                  | 2.044                       | 5,5                | 2.204                       | 5,3                | 7,8                             |
| Währungsreserve                         | 500                         | 1,3                | 500                         | 1,2                | 0,0                             |
| EAGFL <sup>4)</sup> -Abteilung Garantie | 37.397                      | 100 <sup>5)</sup>  | 41.297                      | 100 <sup>5)</sup>  | 10,4                            |

<sup>1)</sup> Soll. – <sup>2)</sup> Vorentwurf. – <sup>3)</sup> Getreide, Ölfrüchte, Eiweißpflanzen. – <sup>4)</sup> Europäischer Ausrichtungs- und Garantie-Fonds für die Landwirtschaft. – <sup>5)</sup> Abweichung der Summe durch Rundung.

Quelle: Agra-Europe 22 (1995), Europa-Nachrichten 1.

Die Unsicherheiten (Verlauf des Dollarkurses, Produktionszyklen, Ernteerträge) zeigen sich auch im Haushaltsentwurf 1996. Für die Rindfleischmarktordnung wird für 1996 +10 Prozent gegenüber 1995 ausgewiesen, für den Getreidebereich gar +20 Prozent (siehe nachstehende Tabelle). In beiden Bereichen könnte es – bei Beibehaltung der derzeitigen Regelungen – wieder zu einem drastischen Anstieg der Lagerbestände in den nächsten Jahren kommen.



Nach unserer Auffassung heißt das, daß eine weitere Vertiefung der GAP-Reform erforderlich ist. Hinzu kommt, daß bis zum Auslaufen des Abkommens 2001 die Fortsetzung und weitere Liberalisierung des Agrarhandels beabsichtigt und zu erwarten ist.

Die rasche Einführung des Konzepts der Trennung von einkommensbezogenen (wie im GATT vorgesehen) und marktorientierten Maßnahmen erscheint unter dieser Bedingung der weiteren Liberalisierung am besten geeignet, eine wettbewerbsfähige europäische Landwirtschaft sicherzustellen.

### *3.3 Gesamtwirtschaftliche Betrachtung, Wettbewerbsfähigkeit, betrieblicher und regionaler Strukturwandel*

Agrarische Abschottung und Subventionierung verursachen volkswirtschaftliche Kosten, beeinträchtigen sowohl den betrieblichen als auch den regionalen Strukturwandel und somit die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, aber natürlich auch anderer Wirtschaftszweige und gefährden daher letztlich Arbeitsplätze. Die Finanzierung durch Leistungen der Konsumenten und Steuerzahler wirkt insgesamt nachfragedämpfend und stellt damit ebenfalls Wohlfahrtsverluste dar. Gleiches gilt für die hohen Kosten der Durchführung der staatlichen Agrarpolitik (Lagerhaltung, aufwendige Bürokratie und Lobby, Überwachung). Zahlreiche empirische Studien beziffern die volkswirtschaftlichen Kosten der Agrarpolitik mit bis zu 2 Prozent des BSP (7), die ungleichmäßig verteilt sind und regelmäßig bestimmte Bevölkerungsgruppen stärker belasten.

Die Aufrechterhaltung oder – wie etwa im Fall der Zuckermarktordnung – Fortsetzung des bestehenden Regulierungssystems behindert den landwirtschaftlichen Strukturwandel und beinhaltet hohe Effizienzverluste. Mit einer gleichzeitig praktizierten preispolitischen Strategie läßt sich das Ziel der Steigerung der Einkommen, wenn überhaupt, nur kurzfristig erreichen. Vor allem aber würden einer international wettbewerbsfähigen europäischen Agrarpolitik die entscheidenden Rahmenbedingungen entzogen.

### *3.4 Transfereffizienz, Verteilungswirkung*

Zahlreiche Arbeiten versuchen, die Transferrate zu ermitteln und beziffern diese mit 1,3–1,5, d. h. daß zwischen 30 und 50 Prozent der Finanzmittel nicht der angestrebten Einkommensstützung dienen, also nicht dem Bauern zufließen (8).

Nicht weniger problematisch ist die Verteilungswirkung innerhalb des Agrarsektors einerseits, wie auch die Mittelverteilung zwischen Landwirtschaft, Konsumenten und Steuerzahler andererseits:

- Bei bestehenden preispolitischen oder von der Produktionskapazität abhängigen Maßnahmen profitieren naturgemäß größere Einheiten

überproportional, und das System entspricht in keinem Fall den tatsächlichen Bedürfnissen.

- Bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung muß ferner festgestellt werden, daß naturgemäß auch Steuerzahler- und Verbraucherhaushalte mit niedrigem Einkommen auf diese Weise landwirtschaftliche Haushalte mit hohem Einkommen finanzieren.

Somit gilt auch hier, daß eine Entkopplung von Markt- und Preispolitik sowie Einkommenspolitik diesen hier genannten Zielen in wesentlich stärkerem Maße gerecht wird. Die Transfereffizienz direkter Zahlungen ist bedeutend größer und vor allem wird das System, d. h. die Mittelflüsse, wesentlich besser kalkulierbar.

### *3.5 Umwelt- und Naturschutz*

Preis- und produktionsstützende Subventionen wirken in Richtung einer Intensivierung der Produktion. In diesem Zusammenhang wurde auch eindrucksvoll die Korrelation zwischen Stützungsniveau und Betriebsmitteleinsatz gezeigt (9). Abbau von Protektionismus und Abkehr von preispolitischen Maßnahmen bewirken tendenziell eine Verringerung des Betriebsmitteleinsatzes.

Grundsätzlich muß hier das gelten, was auch für andere Wirtschaftssektoren gilt: So wie ein Niveau relativ umweltverträglicher Industrieproduktion durch Auflagen etc. in Österreich erreicht wurde, muß dies durch den Ausbau der bereits in Ansätzen bestehenden Maßnahmen auch für die landwirtschaftliche Produktion erreicht werden.

### *3.6 Transparenz, Demokratie*

Für den Konsumenten wie für den Steuerzahler ist es nicht nachvollziehbar, für welche Leistungen (z. B. die häufig gebrachte Landschaftspflege) er welche Beträge zahlt; er hat keine oder nur unterentwickelte Mitsprache und Mitentscheidungsbefugnis. Die derzeitigen Regelungen verwehren den Betroffenen das Recht – bei Erwerb von Waren und Dienstleistungen – auf einen wichtigen Teil jener Informationen, die sie eigentlich für ihre Kaufentscheidung benötigen (im weiteren Sinne ja auch der Steuerzahler). Daher ist die oben skizzierte Trennung und Verdeutlichung der Geldströme und Instrumente einzufordern.

### *3.7 Budget, Kosten*

In seinem jüngsten Zwischenbericht über die Agrarpolitik stellt das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung fest: Statt mit einer Kostensenkung der GAP ist auf absehbare Zeit noch mit einer zunehmenden Haushaltsbelastung zu rechnen. Für die EU bedeutet dies, daß die Sub-

ventionsintensität weiter steigt und daß die Agrarleitlinie für das Jahr 1996, d. h. die Begrenzung der Agrarausgaben im EG-Haushalt, nur mit Mühe – wenn überhaupt – eingehalten werden kann (10).

Nicht zuletzt aus Gründen des Budgets (in Zeiten von Sparpaketen) wird von den Forschern ein nachhaltiger Kurswechsel in erwähntem Sinne nahegelegt.

#### 4. Einwände

Die gängigsten Einwände sollen gleich an dieser Stelle besprochen werden:

*Sicherstellung der Nahrungsmittelversorgung:* Es ist wohl kaum anzunehmen, daß die Selbstversorgungsgrade bei den wichtigsten Agrargütern soweit absinken, daß mit ernststen Versorgungsengpässen gerechnet werden muß. Vernünftiger ist es beispielsweise, ähnlich wie etwa beim wichtigen Energieträger Erdöl, entsprechende Lager zu betreiben und wichtige Betriebsmittel bereitzuhalten. Darüber hinaus sollten auch für solche Fälle entsprechende völkerrechtliche Verträge abgeschlossen werden, die eine Versorgung in Krisenzeiten sicherstellen können.

*Externe Kosten im weitesten Sinne:* Die Argumente reichen von zunehmender Umweltverschmutzung durch intensivierten Welthandel, hohen sozialen Kosten (Arbeitslosigkeit) durch Abwanderung von den Höfen bis hin zur Preisgabe von Landschaftspflege und Kulturlandschaft (Verödung), um nur einige zu nennen.

Hier scheint vor allem die richtige Mittelwahl der entscheidende Ansatz zur Vermeidung und Begegnung negativer Folgeerscheinung. Keinesfalls aber kann vom derzeit bestehenden europäischen Agrarsystem behauptet werden, daß dieses die erwähnten Effekte vermeidet.

Einem verstärkten Strukturwandel, der hohe soziale Kosten verursacht, ist – wie dies auch für Beschäftigte in anderen Wirtschaftszweigen gilt – mit sozialpolitischen Mitteln zu begegnen. Hier gilt es durch bildungspolitische und sozialpolitische Maßnahmen Perspektiven zu schaffen.

Ebenfalls zielgerichteter und effizienter als sektorale Protektionspolitik ist es, bei dynamischerem internationalem Handel infolge der Öffnung der Agrarmärkte (*Energieverbrauch und Umweltverschmutzung* durch Transportanstieg), durch umweltpolitische Maßnahmen (etwa durch Energieverteuerung) steuernd einzugreifen (Kostenwahrheit).

Und schließlich gilt Gleiches für das letzte oben angeführte Beispiel der *Landschaftspflege bzw. Erhaltung der Kulturlandschaft*.

Auf die Agrarwirtschaft eingeschränkte Mittel und Ressourcen bewahren Regionen nicht vor der Entvölkerung. Hier ist ein breites Set an Maßnahmen anzuwenden, welches allen Wirtschaftssubjekten in einer Region zugute kommt. Hinsichtlich der Mittelverteilung könnte etwa der Weg über die Gemeinde für einen Ausgleich der Interessen sorgen.

## 5. Wichtige Ergänzungen

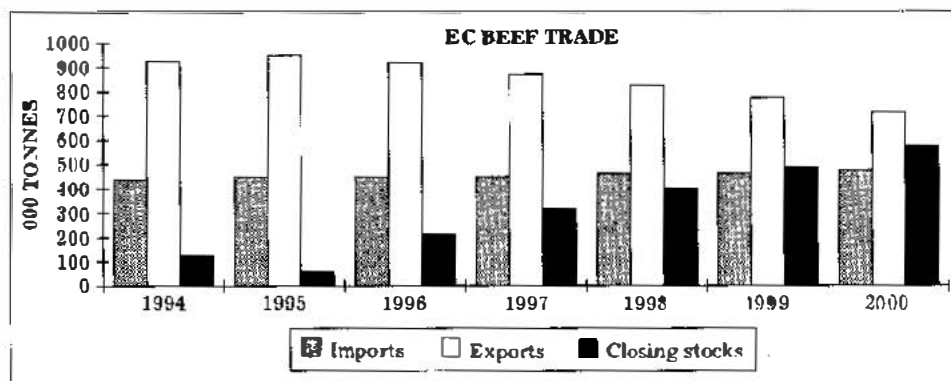
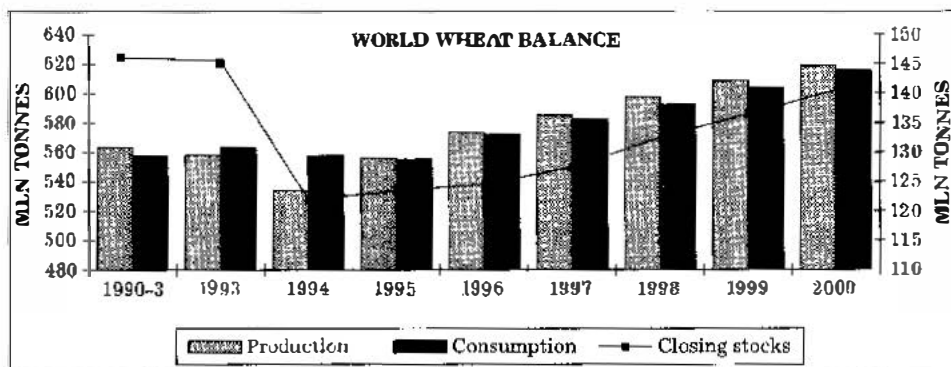
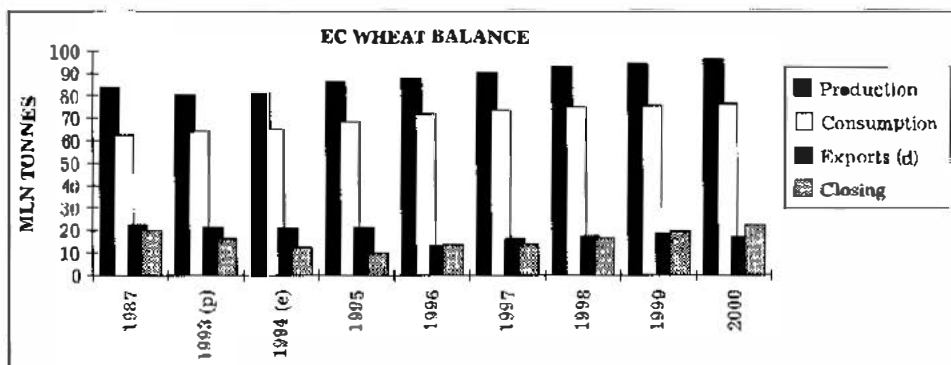
So attraktiv das Modell freier Agrarmärkte in beschriebenem Sinne erscheint, gibt es doch gewichtige Argumente, die zumindest mittelfristig davor warnen, dieses Konzept in vollem Umfang umzusetzen. Ein OECD-Report (11) etwa beleuchtet die Situation bei *Weizen und Futtergetreide* und hält die Beibehaltung von Angebotskontrollen bzw. -beschränkungen für essentiell, um Überschußdumping zu vermeiden. Andernfalls würde der durch das GATT erwartete Preisanstieg auf dem Weltmarkt nicht eintreten.

Zur Begründung: Mit größter Wahrscheinlichkeit werden Produktion und Ausstoß bei den wichtigsten Getreidesorten sowohl in den USA als auch in Europa steigen (wiewohl die Lagerbestände nunmehr im dritten Jahr der Reform drastisch gesunken sind) (12) (vergleiche Abbildung 2). Die Organisation schätzt, daß die Gemeinschaft – unabhängig vom aktuellen Weltmarktpreis – im Jahr 2000 über 12 Mio. t Getreide auf den Weltmärkten verkaufen wird müssen. „The EC will undoubtedly develop some form of B-quota for cereals, which will be produced and exported explicitly at the world price ...“. Diese Exporte sind indirekt über die Kompensationszahlungen (produktionsunabhängig im Sinne des WTO-Abkommens) subventioniert. „It is also highly important that in this situation of covert subsidisation, that the major two players in the world wheat market, the US and the EC, maintain their quantitative restrictions on output – the Acreage Reduction Programme and in the EC's case, set-aside ...“. Die USA haben ihre subventionierten Exporte substantiell zu verringern (z. B. Weizen von 20,2 Mio. t im Jahr 1992 auf 14,5 Mio. t im Jahr 2000). Für die OECD scheint daher klar, daß die Amerikaner ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern haben, wenn die Exporte über diese Limits hinausgehen sollen und schätzen eine deutliche Produktionssteigerung in den USA (etwa +28 Prozent bei Futtergetreide) sowie eine Steigerung ihres Anteils am internationalen Weizenhandel auf 48 Prozent vorher. Die Vorzeichen für das Landwirtschaftsgesetz (Farm Bill) 1995/96 lassen erkennen, daß die USA in eine Richtung gehen, die die Produktion zu geringeren und wettbewerbsfähigeren Preisen anregt. Hinzu kommt, daß die USA ihre Flächenbeschränkungen weder aus budgetärer noch aus WTO-Sicht aufrechterhalten müssen und es hier nach Meinung der Experten zu einer Reduktion (d. h. Ausweitung der Anbauflächen) kommen wird.

Sehr schwierig erscheint auch eine rasche Liberalisierung des europäischen *Milchmarktes*. Das Kontingentierungssystem (mit seinen großen Problemen, um nicht zu sagen Skandalen – Stichwort Italien, Griechenland) ist fest etabliert, vor allem aber ist der Abstand zu den Weltmarktpreisen so groß, daß Preissenkungen in größerem Ausmaß mit exorbitant hohen Kompensationszahlungen verbunden wären. „Bei realistischer Betrachtung ist daher wohl davon auszugehen, daß wegen der hohen zusätzlichen Haushaltsbelastungen, ... , die Agrarminister der EU

Abbildung 2:

Entwicklungen der agrarischen Märkte nach Schätzungen der OECD



nicht dazu zu bewegen sind, das ‚bewährte‘ Kontingentierungssystem aufzugeben“ (13).

Vorgeschlagen wird eine weitere Kürzung der Quoten sowie eine Flexibilisierung der Quotenregelung (länderübergreifend), um die Strukturanpassung zu fördern. Letzteres scheint im Augenblick allerdings ebenfalls wenig realistisch und stößt auf großen Widerstand durch die Agrarkommission (14).

Eine mögliche Variante zur Gestaltung des Übergangs bis zur Realisierung des in Punkt B dargelegten Konzeptes für alle Agrarmärkte könnte hier überlegt werden:

Für den Getreidebereich sowie für die von diesem Bereich abgeleiteten Produkte wie Schweinefleisch und Geflügel wird die Preisanpassung an das Weltmarktniveau konsequent fortgesetzt, so daß hier zum Zeitpunkt der Integration der freie Markt nach den oben skizzierten Bedingungen vorherrscht. Bei den übrigen Produkten Zucker, Milch, evtl. Rindfleisch wird das Quotensystem beibehalten und bei Beitritt auch auf die MOEL angewandt, wobei hier die Preissenkungen in der EU langsamer durchgeführt werden könnten. Dies würde die Kosten der GAP bei Integration der Ostländer und dann schon deutlich niedrigerem Preisniveau limitieren. Es könnte ferner argumentiert werden, daß etwaige Kompensationszahlungen nur für die Staaten der EU-15 bezahlt werden, da dies ja der Ausgleich für Preissenkungen ist, die im Osten nicht passiert sind.

## 6. Resümee

Will man die Bauern, die sich mit langfristigen Berufs- und Investitionsentscheidungen auf künftige Entwicklungen einstellen müssen, nicht zusätzliche Risiken aufbürden und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft nicht weiter gefährden, so ist mit größter Dringlichkeit die Debatte über die Vertiefung bzw. Ausweitung der GAP-Reform 92 zu beginnen und nicht, wie von etlichen konservativen Agrarministern (inkl. Österreich und BRD) gewünscht, nunmehr eine Beruhigungs- und Stabilisierungsphase einzuleiten.

Eine Politik der Mengensteuerung durch Flächenstillegung, Quoten etc., der institutionalisierten Preise und subventionierten Exporte, erlaubt – wie die Erfahrung zeigt – immer nur eine reaktive Politikgestaltung und schwächt die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Agrarwirtschaft nachhaltig. Das Abgehen von diesem Instrumentarium und die Stärkung der Marktkräfte fördern den agrarstrukturellen Wandel und die Anpassung an die internationalen Realitäten; das Ziel, ausgeglichene Agrarmärkte zu erreichen, ist auf diese Weise langfristig sicher besser zu erreichen.

Das Bedürfnis der Bauern nach politischer und rechtlicher Kontinuität sowie die zügige Realisierung der ökonomischen Wohlfahrtseffekte und der bedeutsamen übrigen Aspekte der europäischen Agrarpo-

litik, insbesondere EU-Erweiterung, ist auf diese Weise und nach dem oben skizzierten Konzept besser zu bewerkstelligen.

Wiewohl die Reform von 1992 einen Systemwandel einleitete, müssen manche Entwicklungen in der Folge alles andere als positiv für eine zukunftsorientierte Agrarwirtschaft eingestuft werden.

So ist es eine Tatsache:

- daß die Agrarreform teuer erkaufte wurde (die OECD errechnet bei den Kompensationszahlungen für die eingetretenen Preissenkungen eine Überkompensation) (15), womit der Subventionsbedarf sowie die Haushaltsbelastung gestiegen sind.
- daß wichtige Bereiche wie etwa der Milchsektor nach wie vor nicht in das Reformkonzept aufgenommen werden, sondern, daß es im Gegenteil erneut zur Stärkung von Mengenregulierung mit nicht marktkonformen Instrumenten kommt. Dies muß als ernstes Vorzeichen und Warnung für die aktuell eingeschlagene Richtung der Weiterentwicklung der GAP gewertet werden. Gemeint ist die jüngst erfolgte Verlängerung der Zuckermarktordnung, wo es nicht gelungen ist, der Allianz zwischen agrarischen und industriellen Zuckerlobbies entsprechendes Gewicht entgegenzusetzen. Das Ergebnis schafft nicht nur – in jedem Fall – ungebührliche Belastungen für den Konsumenten, sondern darüber hinaus erneut innerlandwirtschaftliche und interregionale Wettbewerbsverzerrungen (andere Ackerbaufrüchte, wo die Preise z. T. beträchtlich gesenkt wurden).
- daß der mit der Reform verbundene Verwaltungs- und Kontrollbedarf geradezu explodiert ist.
- daß weiterhin die ökologische Dimension speziell im Agrarbereich bei weitem nicht in jenem Ausmaß integriert ist, wie dies in anderen Wirtschaftsbereichen der Fall ist und wie dies in Art. 130 r – t EWG-Vertrag gefordert wird.
- daß selbst der GATT-Abschluß (der ursprüngliche und wesentliche Impuls für die Liberalisierung im Agrarbereich) nach Untersuchungen der Weltbank im Bereich Landwirtschaft für die Intensivierung des Welthandels (eines der Hauptziele in diesem Bereich) eher geringe Wirkung zeigen wird (16). Die FAO kommt in ihrem Jahresbericht zum Schluß, daß der GATT-Abschluß die tendenzielle Verlangsamung des Agrarwelthandels nur abschwächen wird (17).

Klar ist aber auch, daß bei dem Versuch der Umsetzung eines Systems, wie es hier skizziert wurde, starker bäuerlicher Widerstand zu erwarten ist.

In einer ähnlichen Situation ist es 1992 schließlich dennoch relativ rasch gelungen, daß Reformkonzept durchzubringen bzw. es den Bauern abzukaufte. Als Hauptpunkte des Widerstandes, dem entsprechende Argumente entgegengebracht werden müssen, können u. a. identifiziert werden:

- der hohe Anteil des Transfereinkommens im Verhältnis zum Markteinkommen und die damit verbundene Furcht vor direkten Abhängigkeiten und politischen Mehrheitskonstellationen.

- der Umstand, daß bei Verfolgung dieses Konzeptes der bürokratisch-administrative Aufwand verringert wird und damit Aufgaben des zur Zeit überbordenden Systems wegfallen.
- Transparenz des Förderungssystems und Ausrichtung des Konzeptes an der individuellen Bedürftigkeit, was Transfer- bzw. Einkommenszahlungen betrifft. Dies fördert in wesentlich höherem Ausmaß die unterschiedlichen Interessen in bezug auf soziale und einkommensbezogene Verhältnisse zutage und könnte somit Konsequenzen auf die erstaunlich hohe Homogenität und Einheitlichkeit des Agrarsektors in organisatorischer Hinsicht haben.

### Anmerkungen

- (1) European Commission, European Economy – Reports and Studies, EC Agricultural Policy for the 21st century (Brüssel 1994).
- (2) Etwa Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Reform der Agrarpolitik – weiterer Anpassungsbedarf, in: Agra-Europe 34 (1995), Europenachrichten (21. August 1995) Sonderbeilage.
- (3) PSE – Producer Subsidy Equivalent: Maß für den Wert der monetären Transfers von Konsumenten und Steuerzahlern an die Landwirtschaft in einem bestimmten Jahr.
- (4) OECD, Centre for Cooperation with the Economies in Transition: Agricultural Policies, Markets and Trade. Monitoring and Outlook 1994 in the CEEC's, NIS, Mongolia and China (Paris 1994) 20.
- (5) Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Reform der Agrarpolitik – weiterer Anpassungsbedarf, in: Agra-Europe 34 (1995), Europenachrichten (21. August 1995) Sonderbeilage.
- (6) Institut für landwirtschaftliche Marktforschung Braunschweig-Volkenrode, Die landwirtschaftlichen Märkte an der Jahreswende 1994/95, in: Agrarwirtschaft 1 (1995) 12 sowie: Die landwirtschaftliche Zeitschrift 7 (1995) 100ff.: GATT sitzt den Bauern im Nacken.
- (7) Untersuchung von Hartmann, M.; Henrichsmeyer, W.; Schmitz, P., Political Economy of the Agricultural Policy in the EC, in: Dasgupta, P. (Hrsg.), Issues in Contemporary Economics (Bd. 3), Policy and Development (London 1991).
- (8) Henrichsmeyer, W.; Witzke, H. P., Agrarpolitik Band 2 – Bewertung und Willensbildung (Stuttgart 1994) 580.
- (9) Blackhurst, R; Anderson, K., The Greening of World Trade, in: The Economist, Agriculture Survey (12. December 1992) 19.
- (10) Wie in Anmerkung 5 angegeben.
- (11) Zusammenfassung des OECD-Reports, Agriculture Policies to 2000, in: Food Policy International Monthly (February 1995) 2ff.
- (12) Die fallenden Preise wirken tendenziell auf ein Sinken der Erträge (geringerer Betriebsmitteleinsatz). Allerdings wird nur die Ertragszunahme abgeschwächt, der technische Fortschritt bewirkt insgesamt eine weitere Steigerung statt von 2,5 Prozent ca. 1,5 Prozent. Henrichsmeyer, H.; Witzke, H. P., Agrarpolitik Band 2 – Bewertung und Willensbildung (Stuttgart 1994) 588f.
- (13) Ebenda 606.
- (14) Agra-Europe 38 (1995) 10.
- (15) OECD, Agricultural Policies Markets and Trade in OECD Countries (1994) 137f. und (1995) 23f.



- (16) Einige detaillierte Analysen von Experten der Weltbank. Die Schlußfolgerungen der Weltbank-Experten: „The combination of dirty tariffication and the uneven distribution of tariff cuts means that for many products which were protected by non-tariff barriers prior to the negotiations the bindings at the end of the implementation period will provide as much protection as the system before the Uruguay Round began.“ in: *Agricultural Trade Liberalisation in the Uruguay Round: One Step Forward, One Step Back?* M. D. Ingco, World Bank (1995) sowie: *Agricultural Liberalisation and the Uruguay Round*, D. Hathaway, M. Ingco, World Bank (Washington 1995).
- (17) FAO, *Commodity Outlook and Review 1994–1995* (FAO, Rom).

# KOMMENTAR

## Das WIFO und die Energiesteuer: Vom Sargnagel zur Wunderwaffe

THOMAS RITT

In der letzten Nummer von „Wirtschaft und Gesellschaft“ replizierten Angela Köppl, Kurt Kratena, Claudia Pichl, Fritz Schebeck, Stefan Schleicher und Michael Wüger (1) (in weiterer Folge im Sinne der Ressourcenschonung als „Kollegen vom WIFO“ bezeichnet) auf einen Kommentar von mir (2) in der vorangegangenen Nummer. In diesem Kommentar beschäftigte ich mich kritisch mit der WIFO-Studie „Makroökonomische und sektorale Auswirkungen einer umweltorientierten Energiebesteuerung in Österreich“. Grund der Kritik war nicht die Annahme, daß die Studie des WIFO besonders schlecht sei, sondern, daß die zum Teil sehr euphorischen Reaktionen mancher Medien („steuerepolitische Wunderwaffe“, „kräftige Energiesteuer auch im Alleingang gut verkraftbar“) in keinem Verhältnis zu dem stehen, was eine mathematische Abbildung der Realität bei den gegebenen Problemen mit Methodik und Daten sowie begrenzten Ressourcen für eine bestimmte Arbeit leisten kann.

In der Replik der Kollegen vom WIFO sind einige Passagen erhalten, die eine weitere Diskussion wert sind. Es folgt die Replik auf die Replik.

### Kosten der Umweltpolitik

Am interessantesten an dieser Diskussion scheint mir eine Frage, die nicht nur mit einer Energiesteuer zu tun hat: Was darf Umweltpolitik kosten? Was die WIFO-Umweltexperten an meinem Kommentar so erregte, war der Satz: „*Umweltpolitik soll die Umweltqualität erhöhen, und das kostet Geld. Der Ertrag ist eine bessere Umweltsituation, für die alle bezahlen.*“

Meiner Meinung nach gilt für den Umweltschutz, was für öffentliche Güter allgemein gilt: Der Nutzen der öffentlichen Güter ist für den einzelnen nicht greifbar. Da deshalb zugunsten der Produktion öffentlicher Güter manchmal schwer zu argumentieren ist, gibt es immer wieder Versuche, den Nutzen öffentlicher Güter greifbar und für einzelne erlebbar zu machen. Das öffentliche Gut „militärische Sicherheit“ sorgte so über Rüstungsaufträge für Arbeitsplätze und technologische Weiterentwicklung.

Oft sind Versuche dieser Art an der Grenze dessen, was noch intellektuell erträglich ist. Der Versuch, die Ausgaben für die bemannte Weltraumfahrt (und damit für das öffentliche Gut „Nationalprestige“) mit den Segnungen der Teflonpfanne zu begründen, ist ein weniger überzeugendes Beispiel dieser Strategie.

Auch für das öffentliche Gut „Umweltschutz“ wird immer öfter mit Nutzen abseits des eigentlichen Nutzens, nämlich „Umweltverbesserung“, argumentiert. Als Reaktion auf das oft als Killerphrase gegen den Umweltschutz ins Treffen geführten Argument „Umweltschutz vernichtet Arbeitsplätze“ ist das emotional verständlich. Das Argument wird aber dadurch nicht besser. Es birgt vielmehr die Gefahr in sich, daß die Er-

wartungshaltungen gegenüber Umweltschutzmaßnahmen so gesteigert werden, daß mittelfristig nur Enttäuschung und Ablehnung produziert werden. Wissenschaftliche Analysen über die Auswirkungen des EU-Beitritts (vor allem) auf das Budget vor der Abstimmung und die Realität danach können in ihrer Wirkung als Warnung vor so einer Vorgangsweise dienen.

Auch die Kollegen vom WIFO erwecken falsche Hoffnungen, wenn sie schreiben: „*In diesem Sinne gilt weder mikro- noch makroökonomisch, was Thomas Ritt vermutet, daß nämlich eine Umweltpolitik, die die Umweltqualität verbessern soll, immer zusätzliche Kosten verursacht. Mittlerweile sind auf mikroökonomischer Ebene zahlreiche Beispiele bekannt, wo Umweltschutzinvestitionen sich sehr schnell rentieren, weil die Input- und Entsorgungskosten durch die Investition verringert werden konnten (vgl. die Erfahrungen mit Prepare).*“

Bei dieser Aussage der WIFO-Kollegen liegt entweder eine Verwechslung von Begriffen, nämlich von Umweltschutz und Umweltschutzinvestition, vor, oder es handelt sich um den Versuch, die Kosten des Umweltschutzes argumentativ zu minimieren.

Daß Umweltschutzinvestitionen rentabel sein können, ist einerseits nichts Neues und wurde andererseits von mir auch nie bestritten. Entsprechende Erfahrungen mit rentablen Umweltschutzinvestitionen wurden von mir in der Vergangenheit mehrmals aufgezeigt (3).

Jedoch ist auch hier keine Verallgemeinerung angebracht. *End of Pipe*-Investitionen sind meist ohne Ertrag. Ertragreicher sind Investitionen im Bereich des integrierten Umweltschutzes. Schätzungen des deutschen Statistischen Bundesamtes (4) gehen davon aus, daß bei etwa 30% der integrierten Umweltschutzmaßnahmen die Betriebskosten nach der Investition niedriger waren.

Der vermeintliche Widerspruch, daß nämlich Umweltschutz einerseits immer Kosten verursacht und andererseits ein gewisser Teil der Umweltschutzausgaben doch hilft, Kosten zu senken, löst sich auf, wenn man auch beachtet, wo die Kosten-senkungspotentiale liegen. Bei den meisten dieser Investitionen schlägt vor allem die Vermeidung von Entsorgungskosten als Erlös der Umweltinvestition zu Buche. Entsorgungskosten sind, wie man aus der Bezeichnung dieser Kosten unschwer folgern kann, Kosten, die durch Umweltschutz entstehen. Die rentablen Umweltschutzinvestitionen bewirken also keine absolute Kostenreduzierung im Vergleich zum Fall ohne Umweltschutz, sondern nur eine Verringerung der durch Umweltschutz entstandenen Kosten.

So ist es für eine Lackiererei, die durch Umweltauflagen bei der Entsorgung sehr hoch belastet wird, durchaus profitabel, mittels Anlageninvestition auf wasserlösliche Lacke umzusteigen und damit die Kosten zu senken. Die Kosten wären allerdings viel geringer, wenn es keine Umweltauflagen gäbe. Dann würden die Lackreste nämlich über den Kanal (5) entsorgt, und es würden erst gar keine hohen Entsorgungskosten anfallen. In diesem Fall ist auch die Anlageinvestition nicht profitabel.

Das heißt: *Umweltpolitik, die die Umweltqualität verbessern soll, verursacht immer Kosten.* Und: Umweltschutz ist nur im Umfeld hoher Kostenbelastungen durch Umweltauflagen profitabel. Die Erträge der Investition sind nichts anderes als die Minimierung dieser Kostenbelastung. Die einschlägigen Experten bezeichnen so etwas als Lenkungseffekt.

Auch auf andere Punkte, die von mir in Wirtschaft und Gesellschaft 3/94 angesprochen wurden, möchte ich aufgrund der Replik der Kollegen vom WIFO noch einmal eingehen:

### Wissenschaftlicher Beirat und Verteilungswirkungen

Zunächst zum Vorwurf der WIFO-Umweltexperten, es hätte sie „[...] noch mehr gefreut, wenn er die in seinem Kommentar angesprochenen Fragestellungen bereits in dem die WIFO-Studie begleitenden wissenschaftlichen Projektbeirat gestellt hätte, dessen Mitglied er war“:

Abgesehen davon, daß aufgrund des Zeitpunktes der Beratungen und der Intensität der Einbeziehung von einem begleitenden Beirat nicht die Rede sein kann, wurden alle von mir genannten Kritikpunkte in diesem Beirat diskutiert. Es stimmt, daß ich nicht alle Kritikpunkte, die ich im Kommentar erwähnte, auch im Beirat persönlich geäußert habe. Das war auch gar nicht notwendig. Viele der Fragen, die ich für wichtig halte, wurden sowieso von anderen Beiratsmitgliedern gestellt, und ich konnte im Interesse der Zeitökonomie darauf verzichten, sie noch einmal zu stellen. Das tat ich sogar beim Thema „Fehlen der Verteilungsaspekte“, einem meiner Arbeitsschwerpunkte (6). Weil dieses Thema bereits von einer Vertreterin des Umweltministeriums (also des Auftraggebers) angesprochen wurde, mußte ich es nicht noch einmal zur Debatte stellen.

Da dieser Verzicht auf unnötige Fragen aber auf die Verwunderung der Kollegen vom WIFO trifft, bin ich in Zukunft gerne bereit, im Sinne der unnötigen Maximierung der Dauer von Sitzungen, bei denen die WIFO-Umweltexperten anwesend sind, bereits gestellte Fragen und Kritikpunkte zu wiederholen und Zweigleisigkeiten zu kultivieren.

Wenn sich die Kollegen vom WIFO aber auf diesen Beirat berufen, ist die Frage interessant, welchen Stellenwert dieser Beirat hat bzw. welche Auswirkung konkrete Kritik auf die endgültige Fassung der Studie hatte.

Im Beirat wurde darüber diskutiert, daß Verteilungsaspekte in der WIFO-

Studie nicht angesprochen werden. Die Meinung mehrerer Sitzungsteilnehmer war, daß dies eine wichtige Frage im Zusammenhang mit der Einführung einer Energiesteuer sei und in der Studie behandelt werden müßte. In der ursprünglichen Fassung der Studie hieß es: „Die weitere Vervollständigung des Modells in Richtung eines integrierten multisektoralen Makromodells bleibt künftiger Forschungsarbeit überlassen“ (7). Die Diskussion im Beirat führte zu folgender Berücksichtigung der Verteilungswirkungen: „Die weitere Vervollständigung des Modells in Richtung eines integrierten multisektoralen Makromodells bleibt ebenso wie die Evaluierung von Verteilungseffekten künftiger Forschungsarbeit überlassen.“ (8)

Wenn die Reaktion der Autoren auf diese Anregung den Stellenwert des Beirates widerspiegelt, sollte man solche Beiräte lieber nicht mehr einsetzen.

Einerseits erstaunt die Prägnanz der Behandlung des Themas (sechs Worte), andererseits fällt der Unterschied zu den Ausführungen in der Replik auf meinen Kommentar auf. Während in der Studie von künftigem Forschungsbedarf die Rede ist, ist den WIFO-Experten, wie man aus ihrer Replik merkt, die grundlegende Verteilungswirkung der Energiesteuer sehr wohl bekannt. Ein kurzer Hinweis auf die schon für Österreich bekannte und auch international gleich beschriebene (9) Struktur der Verteilungswirkungen hatte ausgereicht, um im Rahmen der Studie nicht völlig an diesem so wichtigen Thema vorbeizugehen.

### Preisüberwälzung

In der WIFO-Energiesteuerstudie wird fernab jeder wirtschaftlichen Realität von einer vollständigen Überwälzung der durch die Steuer erhöhten Energiekosten ausgegangen. In

meinem Kommentar kritisierte ich dies mit dem Hinweis, daß das WIFO damit die Unternehmen als Preissetzer modelliert. Daß diese Eigenschaft so nur bei Monopolen auftritt, sollte eigentlich allgemein bekannt sein. Was aber wirklich verwundert, ist die Antwort der WIFO-Kollegen. Sie widerlegen meine nie geäußerte Behauptung, „[...] volle Preisüberwälzung im WIFO-Modell impliziere die Annahme, daß ohne Umsatzeinbußen überwälzt werden kann“.

So sehr ich die Diskussion mit den WIFO-Kollegen schätze, hätte es mich noch mehr gefreut, wenn sie auch auf wirklich geäußerte Ansichten reagiert hätten. Die von den Kollegen des WIFO widerlegte Ansicht kommt jedenfalls in meinem Kommentar *nicht* vor. Damit die Kollegen vom WIFO nicht abermals nicht geäußerte Ansichten widerlegen, werde ich die Originalaussage wiederholen: *„Die Annahme besagt, daß die Betriebe die Energiesteuer an ihre Kunden weitergeben können, ohne große Umsatzeinbußen oder gar die Verdrängung vom Markt befürchten zu müssen.“* Das heißt nicht, daß keine Umsatzeinbußen eintreten. Der Monopolist setzt ja einen höheren Preis auf Kosten der Menge durch. Nur im Vergleich zum Konkurrenzmodell sind die Umsatzeinbußen bescheiden. Dort führt eine Preiserhöhung zum Verschwinden vom Markt. Ein großer Teil der österreichischen Exportwirtschaft agiert auf Märkten, die dem Konkurrenzmodell deutlich näher sind als dem Monopol. Das WIFO aber simuliert den Monopolfall.

Daß das nicht so sein muß, zeigt auch die von den WIFO-Kollegen zitierte Studie „Energieabgabe, Wirtschaftsstruktur und Einkommensverteilung“ (10). Dort versuchen Farny, Kratena und Roßmann ein nur teilweises Weiterwälzen von Kostenerhöhungen im Rahmen der Input-Output-Analyse zu simulieren, da „in einer außenhandelsverflochtenen Wirtschaft eine Vollüberwälzung der Kosten

*nicht ohne weiteres angenommen werden kann“.*

Zur Frage des Preisverhaltens österreichischer Unternehmen wären natürlich umfangreiche empirische Erhebungen bzw. Auswertungen vorhandenen Materials nötig gewesen. Das ist unterblieben.

Statt dessen rechnen die Kollegen vom WIFO alle Varianten mit voller Überwälzung, und als Test wurde eine der acht Varianten mit halber Überwälzung gerechnet.

Ob realitätsferne Annahmen aufgrund mangelnder empirischer Fundierung, die durch eine Sensitivitätsanalyse ersetzt wird, die Aussagekraft des Ergebnisses stärken, mag bezweifelt werden.

### Energieeinsparung

Auf meine Anmerkung, daß auch die Schätzungen der Energieeinsparung auf schwachen Beinen steht, antworteten die Kollegen vom WIFO, daß sie, was den Haushaltsbereich betrifft, neben Schätzungen der Elastizitäten auch „*technologisches Expertenwissen*“ in ihr Modell einfließen ließen. Beim Unternehmensbereich wird das Fehlen vergleichbarer Schätzungen damit begründet, daß „*in der kurzen Zeitspanne unserer Simulation (fünf Jahre) der Energieeinsparungseffekt ohnehin nicht voll zum Tragen kommt.*“

Richter (11) schreibt im Zusammenhang mit Überlegungen über Möglichkeiten und Grenzen gesamtwirtschaftlicher Berechnungen der Auswirkung einer Energiesteuer über die Studie des WIFO: *„Wesentlich schlechter ist es um die empirische Fundierung bestellt. Das österreichische statistische System stellt die notwendigen Grundlagen weder mit der erforderlichen Rechenz noch mit der erforderlichen Detaillierung und Konsistenz zur Verfügung. Die Aussagekraft der Berechnungen für die konkrete Fragestellung*

*der Effekte der Einführung einer Energiesteuer in Österreich wird von dieser Seite her stark eingeschränkt.“*

Weiters kommt hinzu, daß aufgrund des gewählten Simulationszeitraums im ohnehin schon unzureichenden Datenmaterial etwaige Effekte des Beitritts zum EWR bzw. zur EU nicht abgebildet sein können.

Im Beirat zur WIFO-Studie wurden aus diesen Gründen auch die Aussagekraft der Ergebnisse und die Machbarkeit der Studie in Zweifel gezogen.

Ich würde nicht so weit gehen und habe im Beirat auch darauf verwiesen, daß eine andere Vorgangsweise ohne gewaltigen Mehraufwand nicht möglich ist und daß die Studie als mathematische Annäherung an die Wirklichkeit gesehen werden muß. Nur habe ich, wie andere auch, angeregt, die Kollegen vom WIFO mögen auf diese Probleme in einer (auch der Presse) verständlichen Form hinweisen. Die Reaktionen auf die DIW-Studie (12) wurden als abschreckendes Beispiel zitiert.

Die Beurteilung, inwieweit mangelnde empirische Fundierung einer Aussage, Schätzungen der Elastizitäten, technologisches Expertenwissen und Annahmen über die Anpassungsgeschwindigkeit der Industrie ausgeglichen werden können, sei dem Leser überlassen. Dazu sollte er aber deutlich auf diese Probleme aufmerksam gemacht werden. Wenn man die euphorischen Pressemeldungen als Gradmesser für die Deutlichkeit der Hinweise auf diese Probleme nimmt, waren diese wohl nicht deutlich genug.

Die eigentliche Frage ist also nicht, ob die Studie des WIFO besonders gut oder schlecht ist, sondern: Wie gehe ich mit Ergebnissen um, die in einem Umfeld von Unsicherheiten und Datenproblemen unter Zuhilfenahme einer Reihe von Annahmen und Hilfskonstruktionen gewonnen wurden?

Kurz vor dem Erscheinen der WIFO-Studie hat Schneider (13) eine Berech-

nung der Auswirkungen einer Energiesteuer mit Hilfe eines ökonometrisch geschätzten Simulationsmodells vorgelegt. Auch Schneider hat dieselben Daten und Methodenprobleme wie alle anderen Ökonomen. Er kommt aber zum Teil zu unterschiedlichen Ergebnissen. So schreibt Schneider über seine unterschiedlichen Szenarien: *„Man sieht, daß die Auswirkungen der Energiesteuer in allen Szenarien eine dämpfende Wirkung auf die Wirtschaftstätigkeit hervorrufen [...] auch die Beschäftigungswirkungen sind in den meisten Fällen negativ.“* Als Kernaussage findet sich: *„Energiesteuern mit durchsetzbaren Steuersätzen haben also insgesamt weder dramatisch negative Wirkungen, noch dürfen sie als Wundermittel – etwa zur Lösung des Problems der Arbeitslosigkeit – betrachtet werden.“*

Diese Schlußfolgerung von Schneider markiert auch die Grenze der Aussagen, die aufgrund mathematischer Simulationen der Wirtschaft mit einer gewissen Sicherheit getroffen werden können.

Da hilft es auch nicht, wenn die Kollegen vom WIFO ihre Argumentation zu den von ihnen gefundenen Beschäftigungseffekten dadurch verstärken wollen, daß sie dem Haavelmo-Theorem einen Nobelpreis zudichten. Den einschlägigen Experten des WIFO sollte eigentlich bekannt sein, daß der Norweger Trygve Haavelmo den Nobelpreis 1989 nicht für das Haavelmo-Theorem, dessen praktische Bedeutung nicht unumstritten ist, bekommen hat, sondern für seine grundlegenden Arbeiten zur Anwendung der Statistik und der Wahrscheinlichkeitsrechnung bei Konjunkturprognosen. In diesem Zusammenhang sind eher die Arbeiten „The statistical implication of a system of simultaneous equations“ und „The probability approach in econometrics“ zu nennen. Damit legte Haavelmo eine Basis für die modernen ökonometrischen Methoden. Seinem Theorem hingegen

wird aufgrund der diesem zugrundeliegenden restriktiven Prämissen der einfachen Keynesianischen Einkommens- und Beschäftigungstheorie oft eingeschränkte praktische Bedeutung zugemessen. Andel (14) warnt in diesem Zusammenhang vor einer leichtfertigen Übertragung des Theorems auf die praktizierte Fiskalpolitik.

Die Energiesteuer aufgrund der WIFO-Studie als steuerpolitische Wunderwaffe darzustellen, ist genauso übertrieben, wie einer sogar sehr gemäßigten Energiesteuer, die nicht aufkommensneutral ist, aufgrund der Studie von Schleicher die Vernichtung von 60.000 Arbeitsplätzen innerhalb von zehn Jahren anzulasten. Das eine geschah im *Profil*, das andere bei einer Pressekonferenz der Oö. Ferngas (15). Beides ist aufgrund der Unsicherheiten, gelinde ausgedrückt, etwas gewagt.

Damit aber, trotz aller Kritik, kein Mißverständnis entsteht: Ich bin nicht der Meinung, daß die Studie des Wirtschaftsforschungsinstituts schlecht ist. Im Gegenteil: Im Vergleich zu anderen am Markt befindlichen Werken mit ähnlicher Themenstellung, etwa der Studie von Schneider oder auch der Studie des DIW, ist die WIFO-Studie eindeutig die methodisch aufwendigste und in den Bereichen, die behandelt werden (leider nicht die Verteilung), die qualitativ hochwertigste.

Trotz aller geschilderter Probleme ist eine Aussage mit sehr hoher Sicherheit aus der WIFO-Studie abzuleiten: Eine auch nur halbwegs intelligent angelegte Energiesteuer ist nicht der Sargnagel der Industrie. Das oft benutzte Argument, daß eine Energiebesteuerung, die auch die Industrie einbezieht, zu deren Ruin und generell zu volkswirtschaftlich stark negativen Ergebnissen führt, kann als widerlegt betrachtet werden. Meine Kritik aber betrifft den aufgrund der WIFO-Studie von manchen Medien lauthals verkündeten Umkehrschluß dieser Sargnagelthese: „Eine steuerpolitische Wunderwaffe war gefunden.“ (*Profil*)

Für so eine Aussage sind die ausgewiesenen positiven Wirkungen zu klein, die Datenlage zu unsicher und die methodischen Probleme und Unschärfen zu groß.

### Anmerkungen

- (1) Vgl.: Köppl, A.; Kratena, K.; Pichl, C.; Schebeck, F.; Schleicher, S.; Wüger, M., Energiesteuer eine neue Ebene der Diskussion, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 21/4 (1995) 609–614.
- (2) Ritt, Th., Das WIFO und die Energiesteuer: Perpetuum mobile in Sicht? in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 21/3 (1995).
- (3) Ritt, Th., Ökoprofit: Umweltschutz aus Eigennutz, in: *Wirtschaft und Umwelt* 4 (1994).  
Ritt, Th., Standort, Wettbewerbsfähigkeit und Umweltschutzausgaben, in: *Mitteilungsblatt* 195/196 (1995), Institut für Finanzwissenschaft und Steuerrecht, Wien.  
Ritt, Th., Standort, Wettbewerbsfähigkeit und Umweltschutz, 10 Thesen zur Standortdiskussion, (= Informationen zur Umweltpolitik Nr. 114, AK Wien 1995).
- (4) Statistisches Bundesamt, Methodenuntersuchung „Kosten für Umweltschutzmaßnahmen des Produzierenden Gewerbes“ – Ergebnisse (Wiesbaden 1989).
- (5) Wenn man die Daten über die ordnungsgemäße Entsorgung gefährlicher Abfälle mit Schätzungen des Aufkommens dieser Abfälle vergleicht, ist diese Art der Entsorgung freilich noch immer sehr beliebt.
- (6) Ritt, Th., Verteilungswirkung von Energiesteuern (= Informationen zur Umweltpolitik Nr. 99, AK Wien 1994).
- (7) Köppl, A.; Kratena, K.; Pichl, C.; Schebeck, F.; Schleicher, S.; Wüger, M., Makroökonomische und sektorale Auswirkungen einer umweltorientierten Energiebesteuerung in Österreich – Vorläufiger Endbericht (Wien 1994) 151.
- (8) Ebenda 154.
- (9) OECD, The distributive effects of economic instruments for environmental policy (Paris 1994).

- (10) Farny, O.; Kratena, K.; Roßmann, B., Energieabgabe, Wirtschaftsstruktur und Einkommensverteilung (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 44, Wien 1990).
- (11) In: Ritt, Th., Ökologische Steuerreform (= Informationen zur Umweltpolitik Nr. 116, AK Wien 1996).
- (12) Greenpeace (Hrsg.), Ökosteuer – Königsweg oder Sackgasse – Ein Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (Hamburg 1994).
- (13) Schneider, F., Makroökonomische Auswirkungen verschiedener Energiebesteuerungsmodelle in Österreich (Linz 1995).
- (14) Andel, N., Finanzwissenschaft (Tübingen 1983).
- (15) Presseinformation der Oö. Ferngas, „Energiesteuer schadet Umwelt und Wirtschaft“ (Linz 1996).





## BERICHTE UND DOKUMENTE

### **Die EU im Weltagrarsystem – die Notwendigkeit zügiger Reformen**

SIEGFRIED JANTSCHER

#### **Resümee**

Die Handelsstatistik der FAO zeigt, daß die europäische Agrarwirtschaft mit ihrem großen Handelsbilanzdefizit trotz massivem Mitteleinsatz bei der Exportförderung – die EU ist der größte Anwender von Exportsubventionen – international wettbewerbsschwach ist. Demgegenüber weisen die Hauptkonkurrenten am Weltmarkt einen deutlichen Überschuß in ihrer Agrarhandelsbilanz auf. Gleichzeitig liegt die agrarische Stützung (Konsumenten- und Steuermittel – ausgedrückt in der sog. Prozent-PSE-Kennzahl) in der EU mit 50 Prozent deutlich über jener der USA (21 Prozent), Kanadas (17 Prozent), Australiens (10 Prozent) oder Neuseelands (3 Prozent).

OECD wie FAO sind sich weitgehend einig darüber, daß die EU am stärksten von der GATT-Uruguay-Runde und ihren Liberalisierungsverpflichtungen betroffen sein wird. Konkrete Folgen der Uruguay-Runde sind die (begrenzte) Öffnung der EU-Märkte und die Reduktion der Exportsubventionierung. Die Öffnung der Märkte führt ferner zu verstärkter Wettbewerbsfähigkeit von Ländern und Re-

gionen, die bislang durch den Ausschluß der Agrarwirtschaft wohl das Potential zu umfangreichen Agrarexporten hatten, wo aber die Möglichkeiten fehlten. Man darf erwarten, daß diese Produzenten nun verstärkt auf die EU-Märkte drängen werden.

Gleichzeitig entwickeln sich Märkte mit großen Nachfragezuwächsen (etwa China, Südostasien, z. T. Südamerika) während man in Europa einer eher stagnierenden Nachfrage gegenübersteht.

Die USA, die wie die EU ihre Landwirtschaft hoch subventionieren, reagieren auf diese Entwicklung und setzen im neuen Agrargesetz (Farm Bill) gravierende Akzente zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der amerikanischen Landwirtschaft (weitreichende Liberalisierung, drastische Senkung und Umlenkung der Förderungen, wesentliche Ausweitung der landwirtschaftlichen Flächen durch Wegfall der Flächenstillegung etc.). Mit starken Zuwächsen der USA am Agrarwelthandel wird allgemein gerechnet (OECD, FAO).

Für die EU könnte sich bei unveränderter oder nur geringfügiger Änderung ihrer Agrarpolitik folgendes Szenario einstellen: Der zur Zeit noch hochgeschützte Heimmarkt wird immer stärker geöffnet werden müssen (weitere substantielle Liberalisierungsschritte sind nach Ablauf dieser GATT-Periode abzusehen) und potente Exporteure werden auftreten. Gleichzeitig läuft man Gefahr, durch verpflichtende Reduktion der Exportstützungen bzw. weitere Inflexibilität bei der Preisgestaltung, sich von den wichtigen Exportmärkten nachhaltig zu verabschieden. Eine konsequente Fortführung der Reform ist daher angezeigt.

Einen zunehmend wichtigen Aspekt für die zukünftige Entwicklung der europäischen Agrarwirtschaft bildet Osteuropa. Aufgrund seiner Potenz könnte Osteuropa in Zukunft durchaus eine wichtige Rolle in der europäischen Landwirtschaft einnehmen. Neben den vielfältigen Problemen einer Integration ist es vor allem das landwirtschaftliche Stützungs-niveau und -system sowie die Preispolitik, die eine Integration erschweren. Auch aus dieser Perspektive ist eine zügige Reform und Neugestaltung des Agrarsystems der EU von großer Bedeutung.

### 1. Allgemeines

Es gibt eine Reihe von Aspekten der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), die wiederholt zu Diskussionen über Reformen in der europäischen Agrarpolitik Anlaß geben.

Es sollen hier in aller Kürze einige wesentliche Punkte ausgeführt werden.

Schwerpunkt ist jedoch die Erörterung der Notwendigkeit einer Agrarreform anhand aktueller Entwicklungen, insbesondere die Liberalisierung des internationalen Agrarhandels im Rahmen des GATT und damit das Erstarren nichteuropäischer Länder und Regionen sowie der Osterweiterung.

#### 1.1 Gesamtwirtschaftliche Betrachtung, Effizienz

Die Kosten, Transfers, Gewinne und Verluste aufgrund der GAP (siehe dazu im Detail nachstehende Tabelle 1) (1).

Die Haushaltskosten für die EU 12 im Jahr 1993 beliefen sich auf 35,25 Mrd. ECU. Die Wirtschaftsvorteile (Verbraucherkosten) der Konsumenten werden mit über – 55 Mrd. ECU angegeben (Preisänderungen, die sich durch ein anderes EU-Agrarsystem ergäben, sind nicht berücksichtigt).

Die Wirtschaftsvorteile der Erzeuger werden in dieser Analyse mit 71,5 Mrd. ECU angeführt. Die Einnahmenverluste für die gesamte Volkswirtschaft, d. s. anderen Wirtschaftszweigen entstehende Kosten sowie entgangene reale wirtschaftliche Gewinne, belaufen sich auf 1,5 Prozent bis 3,5 Prozent des BIP.

Die OECD-Daten für 1994 zeigen einen Gesamttransfer für 1994 von 113,18 Mrd. ECU, d. s. etwa 16.000 ECU pro Bauer in der Gemeinschaft (2).

Zwar hat die Reform 1992 eine Änderung im System der Agrarstützung gebracht, ein weiterer Anstieg der Subventionsmittel konnte aber nach Berechnungen der OECD (1993 +6 Prozent) damit nicht verhindert werden (3).

Die englische National Consumer Council (NCC) stellt in diesem Zusammenhang einige interessante Daten zur Verfügung (4):

Die Verbraucherorganisation errechnet, daß einer 4köpfigen Familie in der Woche daraus ca. 170 öS an Ausgaben für Lebensmittel zusätzlich erwachsen und aufgrund der Systematik arme Familien einen überdurchschnittlich hohen Beitrag ihres Budgets zu leisten haben. Nimmt man die Gesamtkosten zusammen (Steuern und Preise) so kostet dies einer vierköpfigen Familie nach NCC insgesamt knapp 350 öS in der Woche.

Alleine die europäische Stützung für die Tabakproduktion erreicht 1,16 Mrd. ECU d. s. etwa 5.300 ECU/ha. Der NCC bringt die Ineffizienzen auch darin zum Ausdruck, daß für 100 ECU, die in der Tasche des europäischen Bauern landen, 170 ECU aufgebracht werden müssen, während der übrige Teil durch Lagerung, Exportstützung, Vernichtung, Administration etc. verlorengeht. Die Exporterstattung für Butter im Frühjahr 1995 beispielsweise betrug über 90 Prozent des Weltmarktpreises. 60 Prozent des Milchbudgets gehen für den Export auf.

Tabelle 1:

Transfers, Gewinne und Verluste aufgrund der gemeinsamen Agrarpolitik 1993<sup>1)</sup> (Millionen ECU)

|                                                                    | B/L    | DK    | F       | D       | I       | NL     | E      | GB     | EU 12                         |
|--------------------------------------------------------------------|--------|-------|---------|---------|---------|--------|--------|--------|-------------------------------|
| <i>Transfers</i>                                                   |        |       |         |         |         |        |        |        |                               |
| 1. Transfers aus EU-Haushalt .....                                 | 1.304  | 1.336 | 8.170   | 4.959   | 4.790   | 2.337  | 4.346  | 2.890  | 35.152                        |
| 2. Transfers an EU-Haushalt .....                                  | 1.401  | 651   | 6.610   | 10.150  | 5.750   | 2.185  | 3.116  | 4.043  | 35.247                        |
| 3. Netto-Haushaltstransfer (= 1 + 2) .....                         | - 97   | 685   | 1.560   | - 5.191 | - 960   | 152    | 1.230  | -1.153 | - 95 <sup>2)</sup>            |
| 4. Präferenzverkehreffekt .....                                    | 83     | 221   | 1.178   | - 213   | - 1.463 | 563    | - 23   | - 286  | - 3 <sup>3)</sup>             |
| 5. Nettotransfer (= 3 + 4) .....                                   | - 14   | 906   | 2.738   | - 5.404 | - 2.423 | 715    | 1.207  | -1.438 | - 98                          |
| <i>Nettotransferleistungen</i>                                     |        |       |         |         |         |        |        |        |                               |
| (in Prozent des BIP) .....                                         | 0%     | 0,8%  | 0,3%    | -0,3%   | -0,3%   | 0,3%   | 0,3%   | -0,2%  | 0%                            |
| <i>Auswirkungen der Einnahmen</i>                                  |        |       |         |         |         |        |        |        |                               |
| 6. Wirtschaftsvorteile der Erzeuger <sup>4)</sup> .....            | 1.813  | 2.066 | 16.919  | 12.477  | 11.284  | 3.659  | 8.763  | 7.509  | 71.476                        |
| 7. Wirtschaftsvorteile der Verbraucher <sup>5)</sup> .....         | -1.566 | - 772 | - 8.976 | -13.111 | - 9.089 | -2.119 | -6.185 | -9.577 | -55.091                       |
| 8. Haushaltskosten .....                                           | 1.401  | 651   | 6.610   | 10.150  | 5.750   | 2.185  | 3.446  | 4.043  | 35.247                        |
| 9. Direkte Auswirkung<br>der Einnahmen (= 6 + 7 + 8) .....         | 1.153  | 643   | 1.333   | -10.783 | - 3.555 | - 646  | - 538  | -6.110 | -18.862                       |
| <i>Direkte Auswirkung der Einnahmen (in Prozent des BIP)</i> ..... |        |       |         |         |         |        |        |        |                               |
|                                                                    | -0,6%  | 0,6%  | 0,1%    | -0,7%   | -0,4%   | -0,2%  | -0,1%  | -0,8%  | -0,3%                         |
| Volle Auswirkungen der Einnahmen (in Prozent des BIP) .....        |        |       |         |         |         |        |        |        | -1,5% bis -3,5% <sup>6)</sup> |

<sup>1)</sup> Ausschließlich der nationalen Aufwendungen der Mitgliedsstaaten<sup>2)</sup> Die Beiträge und Einnahmen der Mitgliedsstaaten lassen sich nicht vollständig bilanzieren, da einige EU-Aufwendungen direkt geleistet werden und nicht über die Mitgliedsstaaten fließen (z. B. Werbeaufwendungen, Beratungshonorare).<sup>3)</sup> Der Präferenzverkehreffekt ist keine Null-Summe aufgrund der in den einzelnen Mitgliedsstaaten erfolgenden unterschiedlichen Dokumentierung der Handelsstatistiken für den innergemeinschaftlichen Handel.<sup>4)</sup> Zu den Wirtschaftsvorteilen der Erzeuger gehören Direktleistungen des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds, Abteilung Garantie, und Verbrauchersubventionen für Agrarwaren, frei von Abgaben. In den Schätzungen ist nicht berücksichtigt, daß ohne die EU-Agrarbeihilfen die Weltpreise höher und die Aufwendungen für Produktionsmittel niedriger als die ansonsten jeweils geltenden wären.<sup>5)</sup> Verbraucherkosten sind ein Maßstab, um wieviel die Preise für Agrarwaren (ausschließlich der Verbrauchersubventionen) über den Weltmarktpreisen liegen. In den Schätzungen ist nicht berücksichtigt, daß ohne die EU-Agrarbeihilfen die Weltpreise höher als die ansonsten jeweils erzielten wären und sich das Konsumverhalten verändert hätte.<sup>6)</sup> Der volle Umfang an Einnahmenverlusten ist ein Maßstab für die Auswirkungen der Kosten der EU-Agrarpolitik auf die gesamte Volkswirtschaft. Hierzu gehören die den anderen Wirtschaftszweigen entstehenden Kosten sowie die entgangenen realen wirtschaftlichen Gewinne, die sich bei einer Verlagerung der Erzeugungsressourcen aus der Landwirtschaft in andere Produktionssektoren ergäben. Die Schätzungen spiegeln die Ergebnisse wider, die in der Literatur über die Europäische Gemeinschaft in den 80er Jahren berichtet wurden. Einige dieser Studien behandeln auch die Abschaffung der gemeinsamen Agrarpolitik im Kontext einer multilateralen Liberalisierung der Agrarwirtschaft.

## 1.2 Verteilung, Einkommen, Regionale Aspekte, Umweltschutz (5)

Sowohl das Vorherrschen preispolitischer Instrumente wie auch die Förderungssystematik, d. i. die proportionale Abhängigkeit umfangreicher Zahlungen von Flächengrößen bzw. Tierbeständen, bewirkt eine extrem unsoziale Verteilung der Mittel zugunsten von Großbetrieben. Auch hierzu zitiert der NCC-Bericht Daten der OECD. Das Durchschnittsnettoeinkommen aller EU-Farmer betrug 12.422 ECU, während Farmer mit einem Umsatz von über 120.000 ECU ein Nettoeinkommen von 74.113 ECU hatten. In seinem Vortrag am österreichischen Agrarmarketingtag stellte der Kabinettschef von Kommissar Fischler fest, daß 80 Prozent der EU-Agrarmittel an Großbauern gingen (6).

Hinsichtlich der Einkommensverteilung sind Daten aus Österreich, das sich traditionell stärker als die EU an sozialen und verteilungspolitischen Zielen orientiert, aufschlußreich.

Der Grüne Bericht des Landwirtschaftsministers stellt dazu lapidar fest: „Zumeist sehr stark nehmen die land- und forstwirtschaftlichen Einkünfte je Familienarbeitskraft mit steigender Betriebsgröße zu“ (7).

Vergleicht man die durchschnittlichen Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft je FAK des untersten Viertels mit jenem des obersten Viertels, so belaufen sich die Werte in absoluten Zahlen im ersten Fall auf 11.854 öS, in letzterem Fall auf 311.029 öS; das kommt einem Verhältnis von 1:26,2 gleich. Weiter heißt es zur Einkommensentwicklung, daß „... der unteren Hälfte der FAK knapp 20 Prozent, der oberen Hälfte über 80 Prozent zuflossen ...“. Dabei ist hier noch der Aspekt der Nichtberücksichtigung von Großbetrieben (über 1.500.000 öS StDB) sowie Kleinbetrieben (unter 90.000 StDB) zu berücksichtigen, der die Disparitäten noch weiter vergrößern würde. Das Fördersystem kann somit

soziale, aber auch regionale Ziele (§ 1 Abs. 1 LWG) kaum erfüllen, wenn – so wie hier der Fall – ein Großteil der Förderungen so konzipiert ist, daß ein Mehr an Produktion auch höhere Förderungen bedeutet.

Die „Großen und Effizienten“ ernten den Großteil der öffentlichen Gelder und solange dies so ist, werden ländliche Regionen weiterhin rückläufige Entwicklung haben. Das Herausstreichen der Bedeutung der Förderungen für regionalpolitische Aspekte bleibt insofern ein Lippenbekenntnis auch der österreichischen Agrarpolitik. Am Beispiel des Fremdenverkehrslandes Österreich wird auch klar, daß nicht der Großteil der kleinen und mittleren Betriebe des Alpenraumes die Umwelt belasten, sondern große intensiv wirtschaftende Betriebe die Hauptlast der landwirtschaftlich verursachten Umweltprobleme tragen.

## 2. Liberalisierung des Agrarhandels

### 2.1 GATT/WTO-Verpflichtungen

Der Agrarbereich hat einen Anteil am gesamten Welthandel von etwa 6 Prozent (8).

Betrachtet man die agrarischen Handelsbilanzen der großen Handelspartner, so wird zunächst ersichtlich, daß die EU und Japan Hauptimportstaaten sind.

Die USA (13 Prozent Weltmarktanteil an den Exporten) sowie die EU (8 Prozent Weltanteil im Export) sind die bedeutendsten Akteure im internationalen Agrarhandel.

Die EU weist im Durchschnitt 1991 bis 1993 ein Handelsbilanzdefizit von –17 Mrd. US-\$ auf, während besonders die Konkurrenten USA (+15,2 Mrd. US-\$) und Kanada (+20 Mrd. US-\$) einen deutlichen Handelsbilanzüberschuß aufweisen. Es ist also grund-

sätzlich einmal festzustellen, daß die Konkurrenzfähigkeit der EU trotz massivem Einsatz von Exportsubventionen (die EU ist der größte Anwender von Exportsubventionen) (9) auf den Weltmärkten schwach ist.

Dieser Umstand ist für die Einschätzung der weiteren Entwicklung insbesondere im Hinblick auf die Verpflichtungen der GATT-Uruguay-Runde eine wichtige Größe. Denn erstmals wurde in der GATT-Uruguay-Runde der Agrarbereich einbezogen. Die konkreten Verpflichtungen lauten grob zusammengefaßt wie folgt:

- Eröffnung eines Mindestmarktzutritts von 5 Prozent, Zollsenkung, Tarififizierung
- Reduktion der internen Stützungen um 20 Prozent
- Reduktion der Exportstützungen um 36 Prozent wertmäßig und 21 Prozent mengenmäßig.

Zwar wird allgemein davon ausgegangen, daß durch die GAP-Reform 1992 die Verpflichtungen der GATT-Uruguay-Runde bereits umgesetzt

wurden, bei genauerer Betrachtung stellt man jedoch fest, daß vielerorts doch mit Problemen gerechnet wird und die Chancen der EU, sich an die neuen Produktions- und Exportbedingungen anzupassen, bezweifelt werden (10). Probleme sind insbesondere im Bereich der Exportstützungen zu erwarten (Untersuchungen der Weltbank zeigen, daß durch „... dirty tariffication and uneven distribution of tariff cuts...“ insbesondere bei der Marktöffnung keine größeren Handelsimpulse zu erwarten sind).

Es wird vielerorts davon ausgegangen, daß die EU als größter Anwender von Exportstützungen zusammen mit Japan am stärksten von den GATT-Verpflichtungen betroffen ist. Die FAO etwa ist der Ansicht, daß das GATT-Abkommen dem Agrarhandel der Hauptexporteure USA, Kanada und Lateinamerika signifikant nützt; umgekehrt rechnet die Organisation für die EU und für Japan mit einem Anstieg der Nettoimporte (11). Das Australian Bureau of Agriculture

**Tabelle 2:**

**GATT-Verpflichtungen**

| Type of Rule | Market Access<br>Base: 1986–1988                                             | Export Competition<br>Base: 1986–1990           | Domestic Support<br>Base 1986–1988                             |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| Price        | Tariffication of NTM<br><br>Reduction of new tariffs by 36% (minimum of 15%) | Reduction of outlays on export subsidies by 36% | Reduction of total AMS by 20%, except for 'green box' measures |
| Quantity     | Minimum access commitments: 3% of domestic consumption, growing to 5%        | Reduction of subsidised exports by 21%          |                                                                |
| Other        | Safeguard provision                                                          | Peace Clause                                    |                                                                |

kommt zu ganz ähnlichen Schlüssen und meint, daß das GATT eine Expansion der US-Exporte ermöglicht und nur wenige Produktionsbeschränkungen beinhaltet. Es wird darin ein bemerkenswerter Gegensatz zur EU und anderen höher geschützten Regionen festgestellt, als hier das GATT eindeutige Beschränkungen bei Produktion und Export zur Folge hat (12).

### 2.2 Neue Konkurrenten und Märkte

Die Senkung der Agrarstützungen und Öffnung der Märkte stärkt ferner die Wettbewerbsfähigkeit von Ländern und Regionen, die bislang durch die Abschottungspolitik vom Welt- bzw. EU-Agrarmarkt ausgeschlossen waren.

Als Beispiel zeigt die folgende Abbildung 1 die Produktionskosten bei Ölsaaten in verschiedenen Ländern (13), die anschließenden Tabellen der FAO zeigen die Entwicklung der Produktion, des Im- und Exports von Ölsaaten und Getreide. Es zeigt sich, daß Westeuropa als eine der ganz wenigen Regionen seine Exporte zurücknehmen wird müssen, damit an den stark wachsenden Märkten nur in entsprechend geringerem Ausmaß partizipie-

ren kann und gleichzeitig erhöhte Importe speziell im Getreidesektor zu verzeichnen hat (14).

Hinzu kommt, daß die bereits anvisierten Freihandelsabkommen, u. a. mit den Mittelmeerländern, den süd-amerikanischen Mercosur-Staaten und Südafrika, ebenfalls neue Herausforderungen für Europa mit sich bringen (15).

Es ist daher nicht überraschend, wenn die OECD eine substantielle Verschiebung der Handelsströme erwartet: "As the incidence of export subsidisation declines, a larger share of world market supplies will originate in countries, where producers respond more to world market signals. This applies particularly to cereals and oilseeds and to a lesser extent to dairy products and meat" (16).

Wiewohl die Nachfrage in einigen Ländern und Regionen aufgrund der anhaltenden wirtschaftlichen Depression weiterhin schwach sein wird (17), rechnet man aufgrund des raschen Bevölkerungswachstums in vielen Staaten und der Öffnung der Märkte weltweit mit steigender Nachfrage. Die OECD sieht speziell in den wachstumsstarken Staaten Asiens und Südamerikas interessante Exportmärkte (18). Die steigende Nachfrage

Abbildung 1:

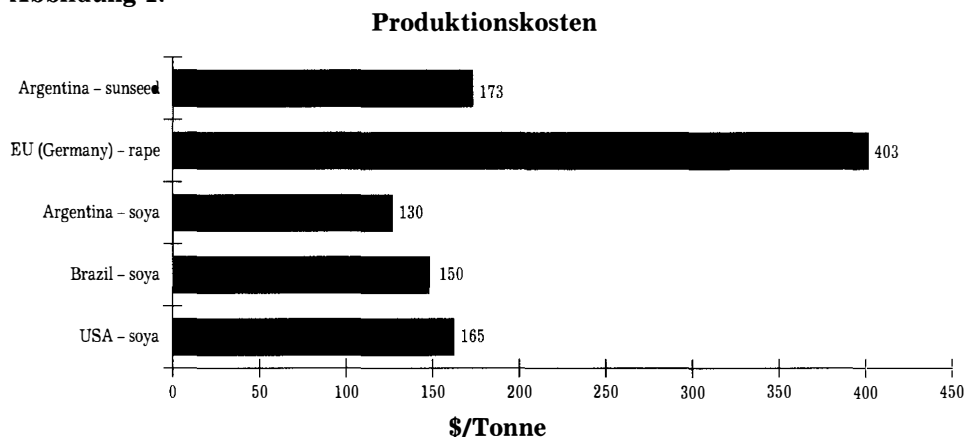


Tabelle 3:

Projected impact of the Uruguay Round on the grains sector in the year 2000 (000t)<sup>1)</sup>

| Region                                        | Wheat      |         |         |             | Coarse grains <sup>2)</sup> |         |         |             |
|-----------------------------------------------|------------|---------|---------|-------------|-----------------------------|---------|---------|-------------|
|                                               | Production | Imports | Exports | Utilisation | Production                  | Imports | Exports | Utilisation |
| Africa total .....                            | - 117      | 21      | 3       | - 105       | 717                         | - 386   | 423     | - 138       |
| North Africa <sup>3)</sup> .....              | - 156      | 156     | 0       | - 9         | - 40                        | 37      | 21      | - 1         |
| Sub-sahara <sup>4)</sup> .....                | 39         | - 135   | 3       | - 96        | 757                         | - 423   | 444     | - 137       |
| Latin America .....                           | 1.167      | - 828   | 751     | - 414       | 2.121                       | -1.717  | 589     | - 233       |
| Near East .....                               | 712        | - 590   | 375     | - 258       | 540                         | - 196   | 487     | - 160       |
| Far East .....                                | 3.381      | -4.222  | 19      | - 800       | -2.576                      | 3.055   | - 158   | 299         |
| Total developing countries .....              | 5.143      | -5.619  | 1.149   | -1.578      | 804                         | 752     | 1.339   | - 230       |
| North America .....                           | -2.456     | 4       | -2.979  | 417         | 7.086                       | 0       | 2.975   | 3.251       |
| Western Europe total .....                    | -4.156     | 1.402   | -2.682  | - 312       | -5.241                      | 2.010   | -3.910  | 607         |
| EU .....                                      | -3.587     | 1.297   | -2.250  | - 91        | -5.258                      | 2.042   | -4.076  | 808         |
| Other Western Europe .....                    | - 569      | 105     | - 431   | - 41        | 17                          | - 31    | 167     | - 201       |
| Eastern Europe & former USSR .....            | - 634      | 36      | 148     | - 755       | - 959                       | - 582   | - 6     | -1.553      |
| Eastern Europe .....                          | -1.297     | 841     | 140     | - 622       | -1.316                      | - 471   | - 23    | -1.775      |
| Former USSR .....                             | 663        | - 805   | 8       | - 133       | 357                         | - 111   | 17      | 222         |
| Oceania .....                                 | 1.474      | 17      | 1.351   | 93          | 948                         | 1       | 648     | 294         |
| Other developed countries <sup>5)</sup> ..... | - 955      | 1.178   | 3       | 175         | 787                         | - 229   | 979     | - 442       |
| Total developed countries .....               | -6.727     | 2.636   | -4.158  | - 203       | 2.618                       | 1.199   | 685     | 2.158       |
| World total .....                             | -1.583     | -3.000  | -3.000  | -1.780      | 3.423                       | 2000    | 2.000   | 1.927       |

<sup>1)</sup> Volume change resulting from the UR<sup>2)</sup> Maize, millet, sorghum, barley and other coarse grains<sup>3)</sup> Total for Algeria, Morocco and Tunisia<sup>4)</sup> Total for 40 developing countries of the region<sup>5)</sup> Includes Japan, Israel and the Republic of South Africa



**Tabelle 4:**  
**Projected impact of Uruguay Round commitments on the oilseeds/oils/oilmeals sector (by region), FAO Estimates**

|                                     | Fats and oils<br>Pro-<br>duction | Increases projected from 1988 to 2000 |                       |                                             |                 |                       |                       |                  |
|-------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|-----------------------|---------------------------------------------|-----------------|-----------------------|-----------------------|------------------|
|                                     |                                  | Imports <sup>1)</sup>                 | Exports <sup>1)</sup> | Oilmeals (100% protein)<br>Con-<br>sumption | Pro-<br>duction | Imports <sup>2)</sup> | Exports <sup>2)</sup> | Con-<br>sumption |
| <b>World growth</b>                 |                                  |                                       |                       |                                             |                 |                       |                       |                  |
| - Without UR (000tons) .....        | 31.044                           | 10.406                                | 10.983                | 29.610                                      | 20.993          | 5.996                 | 6.403                 | 19.450           |
| - UR effect (000tons) .....         | 1.049                            | 1.270                                 | 1.274                 | 1.038                                       | 516             | - 71                  | - 56                  | 500              |
| - Combined growth:                  |                                  |                                       |                       |                                             |                 |                       |                       |                  |
| - in 000tons .....                  | 32.093                           | 11.676                                | 12.257                | 30.648                                      | 21.509          | 5.925                 | 6.347                 | 19.950           |
| - as % of 1988 world total .....    | 42                               | 43,6                                  | 46,7                  | 39,5                                        | 42,9            | 23,8                  | 25,9                  | 38,7             |
| <b>Developing countries' growth</b> |                                  |                                       |                       |                                             |                 |                       |                       |                  |
| - Without UR (000tons) .....        | 23.575                           | 7.383                                 | 8.930                 | 22.128                                      | 14.707          | 6.368                 | 6.906                 | 14.226           |
| LDC-UR effect (000tons) .....       | 1.010                            | 771                                   | 1.188                 | 574                                         | 565             | 612                   | 700                   | 471              |
| - Combined growth:                  |                                  |                                       |                       |                                             |                 |                       |                       |                  |
| - in 000tons .....                  | 24.585                           | 8.154                                 | 10.118                | 22.702                                      | 15.272          | 6.980                 | 7.606                 | 14.697           |
| - as % of world growth .....        | 76,6                             | 69,8                                  | 82,5                  | 74,1                                        | 71              | 117,8                 | 119,8                 | 73,7             |
| <b>Growth in Latin America</b>      |                                  |                                       |                       |                                             |                 |                       |                       |                  |
| - Without UR (000tons) .....        | 5.328                            | 1.187                                 | 2.961                 | 3.549                                       | 8.347           | 1.274                 | 6.606                 | 3.068            |
| Lat. Amer.-UR effect (000tons) ...  | 347                              | 47                                    | 523                   | - 133                                       | 558             | 157                   | 574                   | 135              |
| - Combined growth:                  |                                  |                                       |                       |                                             |                 |                       |                       |                  |
| - in 000tons .....                  | 5.675                            | 1.234                                 | 3.484                 | 3.416                                       | 8.905           | 1.431                 | 7.180                 | 3.203            |
| - as % of world growth .....        | 17,7                             | 10,6                                  | 28,4                  | 11,1                                        | 41,4            | 24,2                  | 113,1                 | 16,1             |
| <b>Growth in the Far East</b>       |                                  |                                       |                       |                                             |                 |                       |                       |                  |
| - Without UR (000tons) .....        | 16.195                           | 3.163                                 | 5.899                 | 13.591                                      | 5.553           | 3.665                 | 219                   | 9.102            |
| Far East-UR effect (000tons) ....   | 652                              | 798                                   | 643                   | 792                                         | 2               | 503                   | 123                   | 281              |
| - Combined growth:                  |                                  |                                       |                       |                                             |                 |                       |                       |                  |
| - in 000tons .....                  | 16.847                           | 3.961                                 | 6.542                 | 14.383                                      | 5.555           | 4.168                 | 342                   | 9.383            |
| - as % of world growth .....        | 52,5                             | 33,9                                  | 53,4                  | 46,9                                        | 25,8            | 70,3                  | 5,4                   | 47               |

|                                    | Increases projected from 1988 to 2000 |                       |                       |                                             |       |                 |                       |                       |                  |
|------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------------------------------|-------|-----------------|-----------------------|-----------------------|------------------|
|                                    | Fats and oils<br>Pro-<br>duction      | Imports <sup>1)</sup> | Exports <sup>1)</sup> | Oilmeals (100% protein)<br>Con-<br>sumption |       | Pro-<br>duction | Imports <sup>2)</sup> | Exports <sup>2)</sup> | Con-<br>sumption |
| <b>Developed countries' growth</b> |                                       |                       |                       |                                             |       |                 |                       |                       |                  |
| - Without UR (000tons) .....       | 7.469                                 | 3.023                 | 2.053                 | 7.482                                       | 6.287 | - 372           | - 503                 | 5.224                 |                  |
| MDC-UR effect (000tons).....       | 57                                    | 499                   | 86                    | 464                                         | - 50  | - 683           | - 756                 | 29                    |                  |
| - Combined growth:                 |                                       |                       |                       |                                             |       |                 |                       |                       |                  |
| - in 000tons.....                  | 7.526                                 | 3.522                 | 2.139                 | 7.946                                       | 6.237 | -1.055          | -1.259                | 5.253                 |                  |
| - as % of world growth .....       | 23,5                                  | 30,2                  | 17,5                  | 25,9                                        | 29    | - 17,8          | -19,8                 | 26,3                  |                  |
| <b>Growth in North America</b>     |                                       |                       |                       |                                             |       |                 |                       |                       |                  |
| - Without UR (000tons) .....       | 4.536                                 | 66                    | 2.031                 | 2.030                                       | 4.292 | 27              | - 578                 | 3.690                 |                  |
| - UR effect (000tons) .....        | 122                                   | 0                     | 130                   | - 12                                        | - 14  | 3               | - 745                 | 733                   |                  |
| - Combined growth:                 |                                       |                       |                       |                                             |       |                 |                       |                       |                  |
| - in 000tons .....                 | 4.658                                 | 66                    | 2.161                 | 2.018                                       | 4.278 | 30              | -1.323                | 4.423                 |                  |
| - as % of world growth .....       | 14,5                                  | 0,6                   | 17,6                  | 6,6                                         | 19,9  | 0,5             | - 20,8                | 22,2                  |                  |
| <b>Growth in Western Europe</b>    |                                       |                       |                       |                                             |       |                 |                       |                       |                  |
| - Without UR (000tons) .....       | 1.684                                 | 1.554                 | - 102                 | 2.858                                       | 924   | - 393           | - 12                  | 562                   |                  |
| - UR effect (000tons) .....        | 8                                     | 123                   | 34                    | 94                                          | 34    | - 839           | 1                     | - 802                 |                  |
| - Combined growth:                 |                                       |                       |                       |                                             |       |                 |                       |                       |                  |
| - in 000tons .....                 | 1.692                                 | 1.677                 | - 68                  | 2.952                                       | 958   | -1.232          | - 11                  | - 240                 |                  |
| - as % of world growth .....       | 5,3                                   | 14,4                  | - 0,6                 | 9,6                                         | 4,5   | - 20,8          | - 0,2                 | - 1,2                 |                  |

<sup>1)</sup> Including the oil equivalent of trade in the form of oilseeds<sup>2)</sup> Including the oilmeal (100% protein) equivalent of trade in the form of oilseeds

soll darüber hinaus auch von einer Verstärkung des Trends zu qualitativ höherwertigen Nahrungsmitteln mit höheren Proteinanteilen begleitet sein (19).

Während etwa der Fleischverbrauch in den westlichen Industriegesellschaften eher stagniert, haben etliche Entwicklungsländer bemerkenswerte Steigerungsraten zu verzeichnen. Nach einer Vorausschau der FAO hat der Fleischverbrauch in den Entwicklungsländern mit 104 Millionen t erstmals jenen der entwickelten Länder mit 99 Mio. t übertroffen. Der Verbrauch in den Entwicklungsländern pro Kopf beträgt 23,3 kg mit Wachstumsraten um 4 Prozent gegenüber stagnierenden 77 kg in der entwickelten Welt (20).

In einer Studie ortet das International Food Policy Research Institute für China eine Verdreifachung des Importbedarfs bei Getreide bis zum Jahr 2000 (21).

Die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion in China bei Getreide, aber auch bei anderen Produkten wie etwa im Fleischsektor wird nicht mit dem steigenden Bedarf mithalten können. So rechnen die Forscher bis 2020 mit einer Verdoppelung des Fleischkonsums (*red meat*).

### 2.3 Entwicklungen in den USA:

Es wurde bereits gesagt, daß die USA die wichtigste Rolle im internationalen Agrarhandel einnehmen (in den ersten 9 Monaten 1995 erreichten die US-Agrarexporte ein Plus von 20 Prozent). Aber auch die USA sind von den GATT-Verpflichtungen betroffen. Das amerikanische „Export Enhancement Programme“ für subventionierte Weizenexporte muß in der laufenden GATT-Periode von 800 Mio. US-\$ auf 364 Mio. US-\$ zurückgenommen werden (22).

Es erscheint einsichtig, daß die USA ihre Wettbewerbsfähigkeit zu steigern haben, wenn sie ihren Anteil am Welt-handel halten bzw. vergrößern wollen (23). Angesichts des Produktionspotentials gilt es in den USA als zielführendster Weg, die Subventionierung der Produktion zu verringern und gleichzeitig das Exportpotential durch Rücknahme der Flächenstilllegung zu realisieren. Mit der richtigen Politik sind die USA imstande, Export und Produktion bis zum Ende des Jahrhunderts substantiell zu steigern. In einer Studie des amerikanischen Landwirtschaftsministeriums (USDA) wird eine Ausweitung des Agrarexportes bis zum Jahr 2000 als realistisch eingeschätzt (24).

**Tabelle 5:**

#### **Agrarexporte der USA nach Asien**

| Marktanteile und Wachstumsraten nach Ländern              |                                |                                       |
|-----------------------------------------------------------|--------------------------------|---------------------------------------|
| Land                                                      | Marktanteile<br>im Einfuhrland | Wachstum der Exporte<br>1986 bis 1993 |
| Japan                                                     | 37 Prozent                     | 8 Prozent                             |
| China                                                     | 14 Prozent                     | k. A.                                 |
| Hongkong                                                  | 18 Prozent                     | 14 Prozent                            |
| Südkorea                                                  | 34 Prozent                     | 17 Prozent                            |
| Indonesien                                                | 16 Prozent                     | 15 Prozent                            |
| Quelle: USDA Long-Term Agricultural Trade Strategy (LATS) |                                |                                       |

Tatsächlich sind die USA bereits seit geraumer Zeit dabei, die Rahmenbedingungen festzulegen, die die Wettbewerbsfähigkeit der USA erhöhen sollen und dies muß der EU ein Anstoß für Reformen sein. Eine bereits akkordierte Gesetzesvorlage sieht die umfangreichsten Änderungen der amerikanischen Agrarpolitik seit mehr als 60 Jahren vor. Gemäß dem Entwurf sollen die Zahlungen für die Landwirte von der Produktion vollständig abgekoppelt werden. Das bedeutet konkret, daß sowohl der Zielpreis als auch die Ausgleichszahlungen (*deficiency payments*) aufgegeben werden. Ferner soll die konjunkturelle Flächenstillegung vollständig wegfallen und die umweltbezogenen Flächenstillegungsprogramme eingeschränkt werden bzw. nicht erneuert werden (25).

Hinsichtlich der Preisentwicklung ist man sich uneinig. Wohl erwartet man sich durch die Reduktion der subventionierten Exporte deutliche Preissteigerungen (26), doch wird gleichzeitig darauf hingewiesen, daß durch das zu erwartende zusätzliche Potential bei der Aufhebung von Flächenstillegungen dieser Preiseffekt wieder egalisiert werden könnte.

Die USA werden somit den Weg in Richtung Liberalisierung vorgeben und damit entscheidende Weichen auch für die EU-Landwirtschaft stellen. Die OECD erwartet jedenfalls nicht unerhebliche Auswirkungen auf den Agrarhandel bis ins Jahr 2000. Es wird geschätzt, daß bei einer Produktionssteigerung von 15 Prozent der Anteil der US-Weizenexporte weltweit von 37 Prozent auf 48 Prozent, während der Anteil der EU von 24 Prozent auf 18 Prozent sinken wird (27).

## 2.4 Folgerungen

Die zu erwartenden weiteren Liberalisierungsschritte sowohl im Rahmen des GATT als auch durch die in

den USA skizzierte Entwicklung, steigende Nachfrage in boomenden Ländern und Regionen, zunehmende Wettbewerbsfähigkeit neuer Mitbewerber, Öffnung der Märkte und Zugeständnisse an eine Reihe von Ländern und Regionen bis hin zur Integration der MOEL, machen eine zügige Reform der EU-Agrarpolitik unabdingbar. Andernfalls wird man schmerzhaft Marktanteilsverluste am Heimmarkt hinnehmen müssen und sich gleichzeitig immer stärker von den Weltmärkten verabschieden. Die Eckpunkte dieser Reform sind in einem weiteren Beitrag des Autors in diesem Heft dargestellt.

## Anmerkungen

- (1) Die Daten entstammen den Schlußfolgerungen der vom britischen Landwirtschaftsminister eingesetzten Gruppe zur Überprüfung der GAP „Europäische Landwirtschaft, Argumentation für radikale Reformen“ (London 1995).
- (2) Food Policy International Monthly, CAP Reform has not solved problems (September 1995) 2.
- (3) OECD, Agricultural Policies, Markets and Trade Monitoring and Outlook (Paris 1994) 138.
- (4) National Consumer Council (NCC), Agricultural policy in the European Union – The consumer agenda for reform (London 1995).
- (5) Vergleiche dazu auch die Darstellungen des Autors in einem weiteren Beitrag dieses Heftes.
- (6) Corrado Pirzio-Biroli, Referat am 8. österreichischen Agrarmarketingtag, Baden, 23. 11. 1995.
- (7) BM für Land- und Forstwirtschaft, Bericht über die Lage der österreichischen Landwirtschaft (Wien 1994) 84 und 213.
- (8) OECD, Agricultural Policies, Markets and Trade Monitoring and Outlook (Paris 1994) 13. Umfassende Darstellung zum Welthandel auch von Basler, A., Entwicklungen im Welthandel und Implikationen für die Entwicklungsländer, in: Agrarwirtschaft 44 (1995) 373–382.

- (9) Food Policy International Monthly, Uruguay-Round will not liberate world agricultural trade (April 1995) 4.
- (10) Vergleiche dazu auch die Darstellungen des Autors in einem weiteren Beitrag dieses Heftes.
- (11) FAO, Commodity Outlook and Review 1994-95 (Rom).
- (12) Roberts, I.; Andrews, N., 1995 US Farm Bill – A Turning Point (ABARE Canberra).
- (13) Rabobank Nederland Marketing Services, The Oilseed Complex (Utrecht).
- (14) FAO, Commodity Outlook and Review 1994-95 (Rom).
- (15) Agra-Europe 47 (1995), Europa-Nachrichten (20. 11. 1995) 2.
- (16) Food Policy International Monthly, Recovery of commodity markets depends on fragile factors (February 1995) 5, zitiert nach OECD, Agriculture policies to 2000 (Paris).
- (17) Etwa die GUS-Staaten, die auch weiterhin deutlich unter ihren historischen Nachfragedaten zurückbleiben werden; OECD, Agricultural Policies, Markets and Trade Monitoring and Outlook (Paris 1995) 149.
- (18) OECD, Agricultural Policies, Markets and Trade Monitoring and Outlook (Paris 1995) 149.
- (19) Vanzetti, D.; Melanie J.; Barry G., South East Agriculture – Post Uruguay Round, ABARE Commodities (June 1994).
- (20) Food Policy International Monthly, Developing countries expand meat consumption and production (September 1995) 14.
- (21) Food Policy International Monthly (May 1995) 12.
- (22) OECD, Agricultural Policies, Markets and Trade Monitoring and Outlook (Paris 1995) 150.
- (23) Dazu gab es zahlreiche Debatten im vergangenen Jahr in den USA. Analysen von Roberts, I.; Andrews N., 1995 US Farm Bill – A Turning Point?, ABARE Canberra. OECD Agriculture Policies to 2000 (Paris).
- (24) Zeitschrift Ernährungsdienst, USA forcieren Agrarexporte nach Asien (10. 1. 1996) 2.
- (25) Agra-Europe, Agrarpolitik der USA vor weitreichenden Änderungen, Länderberichte 30.
- (26) Eine Studie des japanischen Landwirtschaftsministeriums spricht davon, daß sich aufgrund der steigenden Nachfrage die Getreidepreise bis zum Jahr 2010 verdoppeln könnten, Die Presse (27.12.1995) 14. Die OECD rechnet bei Weizen mit +37 Prozent bis 2000, OECD, Agricultural Policies, Markets and Trade Monitoring and Outlook (Paris 1994) 150.
- (27) OECD, Agricultural Policies, Markets and Trade Monitoring and Outlook (Paris 1995) 150.

# BÜCHER

---

## WIRTSCHAFTSWACHSTUM IN HISTORISCHER PERSPEKTIVE

Rezension von: Angus Maddison,  
Explaining the Economic  
Performance of Nations.  
Essays in Time and Space,  
Edward Elgar, Aldershot 1995,  
482 Seiten, £ 49,95.

---

Mit den Problemen des Wandels im Osten, der, verglichen mit früheren Jahrzehnten, langsamen Expansion im Westen und der stürmischen in Südostasien hat die Wachstumsanalyse wieder an Interesse gewonnen. Einen wichtigen Impuls vermittelte zweifellos auch die Weiterentwicklung der neoklassischen Wachstumstheorie. Der ursprüngliche Ansatz von Solow (1954), der technischen Fortschritt als exogen gegeben sowie als allen gleichermaßen zugänglich betrachtete und das Aufholen der ärmeren Volkswirtschaften durch die dort entstehenden höheren Kapitalerträge erwartete, besaß wenig Erklärungswert für – zumindest teilweise – persistente Einkommensunterschiede zwischen den Volkswirtschaften.

Die „neue Wachstumstheorie“ hingegen endogenisiert den technischen Fortschritt, indem sie annimmt, daß Investitionen nicht nur diesen erzeugen, sondern einen technischen *overspill* verursachen, der nur insofern ein freies Gut darstellt, als er von solchen Wirtschaftssubjekten benutzt werden kann, die auf die gleiche Weise wachsendes Humankapital gebildet haben.

Daraus läßt sich auch keinerlei Tendenz zur Konvergenz der verschiedenen Volkswirtschaften ableiten. Damit hat sich die neo-klassische Wachstumstheorie zweifellos der Realität angenähert, ist aber immer noch weit davon entfernt, diesen Prozeß erschöpfend zu erklären.

Allerdings hatten sich schon zu Zeiten der „alten Wachstumstheorie“ eine Reihe von Autoren daran gemacht, herauszufinden, was hinter diesem nebulösen Begriff des technischen Fortschritts in der Wachstumstheorie, dem „Residualfaktor“, der den bei weitem größten Teil des Wachstums erklärte, stecke. Die Schule des „*growth accounting*“ wurde mit Denisons „*Why growth rates differ*“ (1967) begründet und erfuhr in der Folgezeit eine weite Verbreitung. Ihr Ziel war es, vorwiegend auf empirischer Basis, Wachstumsfaktoren zu finden und ihr Gewicht zu berechnen. Einer der bedeutendsten Autoren dieser Gruppe ist Angus Maddison.

Der Edward Elgar Verlag, welcher in seinem Programm der Sammlung wichtiger Aufsätze großen Wert beimißt, hat nunmehr in der Reihe „*Economists of the Twentieth Century*“ eine solche Kollektion der Arbeiten von Maddison publiziert.

Im ersten Teil der Sammlung präsentiert dieser jene Aufsätze, welche seine Methode beschreiben, vor allem den Artikel im *Journal of Economic Literature*: „*Growth and Slowdown in Advanced Capitalist Economies: Techniques of Quantitative Assessment*“ (1987).

Zunächst erklärt der Autor darin das BIP aus dem Einsatz von Arbeit und Kapital – bzw. mißt dessen Veränderungen an jenen der Arbeits-, Kapital- und der totalen Faktorproduktivität. Diesen Ansatz erweitert er durch

Berücksichtigung der Arbeitsqualität, geht aber dann über den Einsatz der Produktionsfaktoren hinaus und berücksichtigt eine Fülle anderer Wachstumsdeterminanten, wie Strukturänderungen, einen Nachholeffekt, Außenhandelsquote, *economics of scale*, die Folgen der Ölpreiserhöhung, natürliche Ressourcen, Kosten behördlicher Regulierung und der Kriminalität, Arbeitskräftehortung sowie Kapazitätseffekte.

Durch Verwendung dieser Determinanten kann die „Erklärung“ des Wachstums stark erweitert werden, vor allem dessen Beschleunigung oder Retardierung, welche der Faktoreinsatz kaum widerspiegelt.

Natürlich beruhen diese Faktoren oft auf Schätzungen verschiedener Präzision. Maddison bezeichnet sie als „*soft evidence*“. Wichtig scheint auch sein Hinweis darauf, daß diese Faktoren nur „*nächstliegende*“, also sozusagen vordergründige Ursachen darstellen:

„It should be emphasized that this approach deals only with proximate causality, and one has to look behind this to institutions, ideology, sociopolitical conflicts, degree of sophistication of policy, system shocks such as wars, and other historical accidents to get a fuller picture“ (S. 68).

Konsequenterweise kritisiert er auch den Ansatz Olsons, der Wachstumsdifferenzen aus institutioneller Erstarrung erklären will (Ultimate and Proximate Growth Causality: A Critique of Mancur Olson on the Rise and Decline of Nations, 1988). Er tut das nicht nur mit dem Hinweis darauf, daß viel mehr Wachstumsdeterminanten existieren, sondern daß Olsons Ansatz keine Erklärung dafür bietet, warum sich das Wachstumstempo aller Industriestaaten – „*Goldenes Zeitalter*“, Wachstumsverlangsamung nach 1973 – verändert hat und auf den „*catching up*“-Prozeß überhaupt nicht eingeht. Darüber hinaus erfolgt diese Kritik, um sein Konzept von „*proxi-*

*mate and ultimate causality*“ zu erklären.

Im Aufsatz „*Explaining the Economic Performance of Nations, 1820–1989*“ wendet er seine Methode zu einer umfassenden Analyse des Wirtschaftswachstums von 43 Staaten aus allen Kontinenten an.

Hiebei geht er von der „*ultimate causality*“ aus. Die europäische Wachstumsexplosion erklärt er durch die Aufklärung, das mit dieser verbundene wissenschaftliche Denken, die Überwindung feudaler Strukturen, ein allgemeines Rechtssystem, das Eigentum schützt und die Einhaltung von Verträgen erzwingt, vertrauenswürdige Finanzierungsinstitutionen, aber auch den Austausch von Ideen zwischen den europäischen Staaten. In der östlichen Peripherie, besonders Rußland, einem halbasiatischen System, konnten sich kapitalistische Bedingungen erst spät durchsetzen und wurden durch den Kommunismus wieder behindert; die südöstliche blieb lange Zeit Teil des ottomanischen Reiches. Auch in Spanien und Portugal hielt mittelalterlich-klerikaler Einfluß lange Zeit an.

Die Wachstumsbeschleunigung nach dem Zweiten Weltkrieg im „kapitalistischen Zentrum“ führt Maddison vor allem auf das „*catch-up*“-Phänomen zurück. Europa konnte sich die amerikanische Technologie zunutze machen. Dazu kamen kluge wirtschaftspolitische Maßnahmen wie der Marshallplan und Formen der internationalen Kooperation. Außenhandel und Kapitalverkehr wurden liberalisiert.

Die allgemeine Wachstumsverlangsamung nach 1973 erklärt der Autor aus der Inflationsbeschleunigung, aus dem Zusammenbruch des Systems von Bretton Woods und dem OPEC-Schock sowie aus dem Wechsel des wirtschaftspolitischen Paradigmas.

Demgegenüber erreichte Lateinamerika den Wachstumsschub nach 1945 nicht, obwohl diese Staaten praktisch nicht in die beiden Welt-

kriege involviert waren. Sie blieben einer dirigistischen Wirtschaftspolitik verhaftet und von der Weltwirtschaft weitgehend isoliert. Der Zusammenbruch in den achtziger Jahren geht auf fehlerhafte Wirtschaftspolitik, die zu übermäßiger Auslandsverschuldung, Budgetkrisen und Hyperinflation führte, zurück.

Dagegen erlebten die (ost-?)asiatischen Länder einen dramatischen Aufschwung, welchen Maddison auf das Entstehen einer neuen Kapitalistenklasse, das stürmische Wachstum von Sach- und Humankapital, Zustrom von Entwicklungshilfe und ausländischer Mittel sowie Intensivierung des Außenhandels zurückführt. Da sie von einem niedrigen Niveau ausgingen, lukrierten diese Länder einen hohen *catch up*-Bonus.

Auch ihre Wirtschaftspolitik erwies sich als wesentlich effizienter denn jene Lateinamerikas: Die Inflation hielt sich ebenso in Grenzen wie die Auslandsverschuldung, und auch die Fiskalpolitik operierte wesentlich erfolgreicher.

Demgegenüber fehlen Afrika die Infrastruktur, Bildung und Gesundheitsvorsorge ebenso wie jede funktionierende, demokratische Verwaltung, auf der anderen Seite explodiert die Bevölkerung. Die dirigistische Wirtschaftspolitik richtet mehr Schaden an, als sie Nutzen stiftet, so daß die Realeinkommen seit 1973 sogar sanken.

Dann wendet sich Maddison den „vordergründigen“ Wachstumsursachen zu, also Arbeitseinsatz, Qualifikation der Arbeit, Kapitalstock, Strukturänderungen, Außenhandel, *economies of scale* und technischem Fortschritt, welche einer relativ genauen Erfassung zugänglich sind. Es überrascht nicht, daß die Untersuchung dieser Faktoren das eingangs gezeichnete Bild bestätigen.

Im zweiten Abschnitt präsentiert der Autor einen Aufsatz über Schätzungen des Kapitalstocks, die er anstellte, um im Ländervergleich die

Produktionskapazitäten zu erfassen. Daran schließt sich ein langfristiger internationaler Vergleich der Sparquoten an.

Abschnitt 3 umfaßt Artikel über Niveau und Entwicklung des Sozialprodukts, insbesondere der Entwicklungsländer, welche teilweise aus langjährigen Forschungsprojekten an der Universität Groningen stammen.

Abschnitt 4 enthält Studien über die Ursachen der wirtschaftlichen Rückständigkeit. In seinem Artikel über Indien (*The Historical Origins of Indian Poverty*) aus dem Jahre 1970 kommt Maddison zu dem Ergebnis, daß dieses Land zur Zeit der englischen Eroberung arm war, Reichtum konzentrierte sich nur auf die herrschende Klasse. Die Engländer enteigneten diese und setzten sich an deren Stelle. Sie führten eine effiziente Verwaltung und eine ebensolche Armee ein, welche weniger Mittel in Anspruch nahmen als zur Zeit der Mogulherrschaft, und schufen eine Transportinfrastruktur (Eisenbahnen).

Die neue herrschende Klasse transferierte ihre Ersparnisse, ihre Pensionen und Bildungsausgaben nach England und fragte auch wenig lokale Güter nach. Die landwirtschaftliche Produktivität sei während der englischen Herrschaft kaum gestiegen – was angesichts der vom Autor zitierten umfangreichen Bewässerungsmaßnahmen erstaunt. Das gesamte wirtschaftliche Wachstum der Kolonial-epoche wurde durch das rasante Bevölkerungswachstum konsumiert.

Die lokale Industrialisierung erhielt wenig Hilfen durch die Kolonialmacht. Das gesamte Management blieb in englischer Hand. Freilich verhinderten die indische Erziehung, das Kastenwesen und religiöse Vorurteile auch das Entstehen einer einheimischen Unternehmerschaft. Eine kleine, anglierte indische Elite übernahm nach der Unabhängigkeit die Funktion der Kolonialmacht und etablierte sich als dieser ähnliche Kaste.



Maddison beendet seine Überlegungen mit der Spekulation darüber, wie sich die indische Wirtschaft ohne britische Herrschaft entwickelt hätte, und kommt zu dem Schluß, daß kein wesentlich anderer Wachstumspfad eingeschlagen worden wäre, eine Änderung der konservativen Sozialstruktur sei nicht zu erwarten gewesen. Schließlich hätte das doch elastischere China ohne Kolonialherrschaft auch kein entscheidend anderes Bild geboten.

Ein gleichfalls hochinteressanter Beitrag zu diesem Themenkreis liefert eine Untersuchung der mexikanischen Wirtschaftsentwicklung (*The Historical Roots of Modern Mexico: 1500–1940*). Auch dieser Aufsatz vermittelt eine umfassende Darstellung der mexikanischen Wirtschaftsentwicklung seit der aztekischen Periode.

Besonderes Gewicht enthalten Maddisons Gedanken zur Frage des relativen ökonomischen Rückstands dieser Region gegenüber den USA. er führt diesen darauf zurück, daß mehr Mittel zur Kolonialmacht abfließen (2,7 Prozent des BIP) als in Nordamerika, und daß auch die merkantilistischen Handelsbeschränkungen dort viel geringer waren als in Mexiko. Nach Meinung des Rezensenten dürfte freilich entscheidend gewesen sein, daß sich die Bevölkerung der USA einer weit besseren Ausbildung und eines höheren intellektuellen Freiraumes erfreute. Das Erziehungssystem war an pragmatischen Fähigkeiten orientiert, während sich das spanische auf Theologie und Jus konzentrierte. Während der ganzen Kolonialperiode übte die Inquisition dort eine strenge Zensur aus. Der Masse von rechtlosen Indios stand eine privilegierte Oberklasse – vorwiegend mit Konsuminteressen – gegenüber, aus welcher ungleich weniger Unternehmer hervorgingen als in den USA.

Die Erringung der Unabhängigkeit führte schließlich in ein politisches Chaos, das erst durch die lange Dikta-

tur des Porfirio Diaz ein Ende fand. In dieser Periode systematischer Wirtschaftsförderung beschleunigte sich auch das Wachstum wesentlich und entsprach den Raten der USA.

Die Revolution von 1910 mit abermals folgender politischen Unstabilität führte erneut zu wirtschaftlicher Stagnation, aus welcher sich das Land eigentlich erst in den vierziger Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts zu lösen vermochte.

Im Aufsatz „*Dutch Income in and from Indonesia 1900–1938*“ liefert der Autor die quantitative Basis für den – beträchtlichen – Mittelzufluß aus Indonesien nach Holland.

Im 5. Abschnitt schließlich werden Studien präsentiert, die sich mit dem Einfluß der staatlichen Politik auf die Wirtschaftsentwicklung in den Industriestaaten befaßt. Im ersten (*Economic Stagnation since 1973, its Nature and Causes: a Six Country Survey*) beschreibt der Autor die Wachstumsentwicklung seit 1973 und betont in diesem Zusammenhang, daß die Veränderungen nicht nur aus endogenen Prozessen und externen Schocks, sondern auch durch den Paradigmenwechsel in der Wirtschaftspolitik herbeigeführt wurden. Der zweite (*Origins and Impact of Welfare State, 1883–1983*) beschreibt umfassend die Entwicklung und Problematik des Wohlfahrtsstaates, und der dritte (*What is Education for*) befaßt sich damit, welche Rolle die Bildung im westlichen Wirtschaftssystem spielt.

Wie schon eingangs erwähnt, zählt Maddison zu den herausragendsten Gestalten der Schule des *growth accounting*. Mit ungeheurer Akribie hat er eine Fülle von Daten zusammengetragen, sie bearbeitet und durch Schätzungen ergänzt. Er stellt sowohl dem Wirtschaftshistoriker wie dem Wirtschaftspolitiker Unterlagen zur Verfügung, die ihm erlauben, sich ein empirisch fundiertes Bild über die langfristige Wirtschaftsentwicklung zu machen.

Seine realistische Einschätzung der Materie läßt ihn zu den jeweils plausibelsten der unterschiedlichen Schätzungen greifen. So verwendete er in der anfangs beschriebenen Wachstumsstudie für die osteuropäischen Staaten die BIP-Schätzungen der CIA, welche – wie sich nach 1989 erwies – der Realität nahe kamen, während Bairoch (1) mit anderen Schätzungen zu extrem überhöhten Werten gelangte.

Sehr interessant erweisen sich Maddisons historische Studien über das Wachstum einiger Entwicklungsländer. Nicht nur der statistischen Basis wegen, sondern auch durch seine Überlegungen zu den „*ultimate causes*“ des Wachstums dieser Staaten. Zu einer Zeit, da noch die abenteuerlichsten Hypothesen für deren ökonomi-

sches Zurückbleiben grassierten, legte er Gewicht auf alle jene Faktoren, welche später von der Neuen Institutionenökonomie als für den Wachstumsprozeß relevant herausgearbeitet wurden. Alles in allem handelt es sich um eine äußerst informative und nützliche Sammlung von relevanten Aufsätzen dieses verdienstvollen Autors.

Ein Hinweis für den Verlag: eine solche Kollektion sollte wohl ein komplettes Werkverzeichnis des Autors enthalten!

Felix Butschek

#### Anmerkung

- (1) Bairoch, Paul, Europe's Gross National Product 1800–1975, in: The Journal of European Economic History 5 (1976).

---

## DIE REFORMFÄHIGKEIT VON INDUSTRIEGESELLSCHAFTEN

Rezension von:

Karlheinz Bentele, Bernd Reissert,  
Ronald Schettkatt (Hrsg.),  
Die Reformfähigkeit  
von Industriegesellschaften.

Fritz W. Scharpf

Festschrift zu seinem 60. Geburtstag,  
Campus-Verlag, Frankfurt a. M. 1995,  
378 Seiten, DM 58,-.

---

Fritz Scharpfs wissenschaftliches Werk, das im Anhang zur Festschrift mit einem Katalog von 133 Veröffentlichungen (bis Mai 1994) dokumentiert ist, ist Ausdruck eines mehrfachen Grenzgängertums: einerseits zwischen Politikwissenschaft und Politik, andererseits zwischen Politikwissenschaft und Ökonomie. Kombinationen dieser Bereiche bringen, wie vielfältige Erfahrung zeigt, nicht immer nur Gutes hervor – am Werk von Fritz Scharpf zeigt sich allerdings eindrucksvoll das produktive und kreative Potential der Verbindung von wissenschaftlicher Seriosität, interdisziplinärem Ansatz und politischem Engagement. Diese Verbindung bildet die Grundlage für ein Verständnis von Wissenschaft, das für sich in Anspruch nehmen kann, sich in theoretisch anspruchsvoller Weise mit Fragestellungen, die in der Praxis relevant sind, zu befassen.

Der wissenschaftlichen Persönlichkeit des Geehrten entsprechend, versammelt die Festschrift Beiträge zur Politikwissenschaft, zur politischen Soziologie, zur Ökonomie und auch solche von Politikern. In seinem Aufsatz über die „Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts“ (1992) hat Scharpf gezeigt, „wie sehr in modernen demokratischen Industriegesellschaften staatliche (hier-

archische) Koordination und nicht-hierarchische Formen der Selbstkoordination – von der Interessenvertretung durch Verbände bis hin zu einer Vielzahl unorganisierter Marktteilnehmer – miteinander verwoben sind und daß beide prinzipiell für gesellschaftliche Reformen genutzt werden können.“ (S. 10, Einleitung der Herausgeber) Auf diese Thematik beziehen sich aus unterschiedlichen Blickwinkeln die meisten Beiträge. Die folgende Besprechung befaßt sich vor allem mit jenen mit einem direkten wirtschaftspolitischen Bezug, wobei sich drei größere Gruppen von Themen unterscheiden lassen: Verbände und Korporatismus, Beschäftigungspolitik, wirtschaftspolitische Beratung.

Mancur Olson beschäftigt sich in seinem Beitrag mit der Kritik an seiner Theorie vom „Aufstieg und Niedergang der Nationen“, diese hätte den Neokorporatismus als Möglichkeit, der institutionellen Sklerose und der wirtschaftlichen Stagnation zu entgehen, nicht ausreichend berücksichtigt. Von seiner grundlegenden Unterscheidung zwischen begrenzten, partikularistischen und umfassenden Interessenorganisationen ausgehend, billigt er korporatistischen Systemen, für die er als Beispiele Schweden, Norwegen, Österreich und Deutschland anführt, die Fähigkeit zu, gesamtgesellschaftliche Ziele zu verfolgen. „Die Mitglieder umfassender Organisationen verdienen in ihrer Gesamtheit einen großen Anteil des Volkseinkommens und tragen einen großen Verlust des Volkseinkommens, der aus einer Umverteilung zu ihnen resultiert. Sie haben daher einen Anreiz, die aus diesen Umverteilungen resultierende Zusatzlast so gering wie möglich zu halten und alle Umverteilungen zu beenden, deren gesellschaftliche Kosten wesentlich größer sind als die Summe, die sie aus der Umverteilung erhalten.“ (S. 33) Die vergleichsweise gute wirtschaftliche Entwicklung der genannten Länder im Vergleich zu Groß-

britannien und den USA über weite Strecken der Nachkriegszeit führt Olson zumindest teilweise auf neokorporatistische Strukturen zurück. Allerdings schätzt Olson die Tragfähigkeit umfassender Verbändekonstruktionen langfristig skeptisch ein. Die selben Mechanismen, welche in Ländern ohne umfassende Verbändeorganisationen die institutionellen Verkrustungen bewirken, tendieren dazu, auch die gesamtgesellschaftlichen Orientierungen umfassender Interessenorganisationen auszuhöhlen. Gefahren für die korporatistischen Strukturen sieht Olson vor allem in einem Erstarren von Teilorganisationen, das zu einer Schwächung der Dachverbände führt, und darin, daß es möglicherweise nicht gelingt, die Gesamtorganisation davor zu bewahren, „zu einem großen Teil von internen Untergruppen kontrolliert zu werden, die über die notwendigen selektiven Anreize zum Aufbau interner Lobbys verfügen“. (S. 43) Olson geht nicht so weit, seine Hypothesen für erwiesen zu halten, führt aber zahlreiche Hinweise für ihre Plausibilität an (1).

Mit dem selben Thema beschäftigt sich der Beitrag Philippe Schmitter, in dem der Autor ziemlich die entgegengesetzte Ansicht vertritt. Nach dem weltweiten Triumph von Marktwirtschaft und Demokratie sieht Schmitter für die westlichen Demokratien dennoch die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung ihrer Institutionenstruktur vom Liberalismus zum „Post-Liberalismus“, den er nicht als Anti-Liberalismus verstanden wissen will. Am real existierenden Liberalismus kritisiert Schmitter u. a. die Überbetonung des Individualismus, die Beschränkung auf nationale Institutionen, die Indifferenz gegenüber Ungleichheit sowie „its fixation upon territorial representation and partisan competition as providing the only links between citizens and the state ... post-liberals would be well advised to focus their critical acumen and reform-

effort primarily (but not exclusively) on the way in which class, sectoral and professional interests are grouped into organizations that specialize in intermediating between private persons and firms and public agencies.“ (S. 49) Als historische Zeugen werden James Madison und Emile Durkheim aufgeführt – letzterer zog die zu rekonstituierenden Berufsverbände dem Staat als Regelungsinstanzen des Wirtschaftslebens vor (2).

Die Freiheit der Verbandsbildung, theoretisch eine Waffe der Schwachen, durch Zusammenschluß ihren Einfluß zu verstärken, wird in der Praxis allerdings von Gruppen wirtschaftlich starker Einzelakteure am wirksamsten genutzt. Schmitter plädiert ebenfalls für umfassende Organisationen, wobei er auch für die Pflichtmitgliedschaft plädiert: „One of the central, illiberal‘ assertions of this essay is that it may be more democratic to compel citizens to contribute to the representation of their interests than to encourage them to free-ride on the efforts of others.“ (S. 62) Einen weiteren Vorteil umfassender Interessenorganisationen sieht Schmitter in der Professionalisierung der Interessenvertretung: „... the intermediation of interests becomes a sort of service industry for politics, rather than a site for personal participation and self-expression in politics, as it has heretofore been conceived in democratic theory.“ (S. 58).

Schmitter bezieht sich ausdrücklich auf Olson und übernimmt wesentliche Teile seiner Argumentation. Aber während Olson die umfassende Organisation denselben Gefahren erliegen sieht, die bei partikularisierter Verbandsbildung zu Strukturverkrustung und Stagnation führen, weist Schmitter ihr bei entsprechender Ausgestaltung eine Schlüsselrolle bei der Reform der Demokratie im post-liberalen Zeitalter zu.

Mit dem Verhältnis von zwischenstaatlichen Beziehungen und sozialen Interessen im europäischen Binnen-

markt beschäftigt sich der Beitrag Wolfgang Streecks. Ausgangspunkt ist dabei eine auch von Fritz Scharpf vertretene These, daß der aus zunehmender Verflechtung resultierende, wachsende Koordinierungsbedarf in der Sozialpolitik nicht unbedingt durch eine zentralistische Vereinheitlichung, welche die politischen Strukturen der Gemeinschaft überfordert, erfüllt werden muß, sondern auch durch die Gewährleistung der Kompatibilität nationalistischer Regelungen. Da auf gesamteuropäischer Ebene aber die Arbeitnehmer ein viel stärkeres Interesse an einer Vereinheitlichung sozialer Standards und wohlfahrtsstaatlicher Regelungen haben, ist das Nichtzustandekommen gesamteuropäischer Regelungen auf diesen Gebieten ein Nachteil für die Arbeitnehmer, den sie auf nationaler Ebene wegen der zunehmenden Kostenkonkurrenz im Binnenmarkt nicht kompensieren können. Sicherlich ist dies ein wichtiger Aspekt der europäischen Integrationsdynamik. Allerdings geht Streeck von einem recht abstrakten, undifferenzierten Klassengegensatz aus. Die Interessen von Arbeitnehmern und Unternehmern sind nicht nur auf den Wohlfahrtsstaat bezogen, die Interessenlage der Arbeitnehmer ist gar nicht einheitlich, wenn man etwa an das Verhältnis von privatem und öffentlichem Sektor oder von aktiv Erwerbstätigen zu Pensionisten denkt. Solche Aspekte wären auch im internationalen Kontext zu berücksichtigen.

Pointiert wählt Claus Offe zu seinem mit „Vollbeschäftigung?“ betitelten Beitrag den Untertitel: „Zur Kritik einer falsch gestellten Frage“. „Der Gleichgewichtslohn, der den Arbeitsmarkt räumt, unterscheidet sich drastisch von dem Gleichgewichtslohn, der auch den Gütermarkt räumen würde; und wenn der Gütermarkt nicht geräumt wird, wird das auch beim Arbeitsmarkt nicht gelingen. Die erzeugten Güter können beim ‚Gleichgewichtslohn‘ nicht abgesetzt werden,

und das führt zu einer ‚zu geringen‘ Nachfrage nach Arbeitskraft.“ (S. 241) Wenn man diese These mit der Apodiktizität Offes für erwiesen hält, ist man unausweichlich mit einer Misere konfrontiert, deren Folgen man mildern kann, ohne das Übel je in den Griff zu bekommen. Auch wenn man die Keynes'sche Auffassung teilt, daß das Gleichgewicht eine äußerst prekäre Angelegenheit ist, so gibt es doch erhebliche Unterschiede zwischen verschiedenen Volkswirtschaften hinsichtlich ihrer Entfernung vom Gleichgewicht, und es gibt auch historisch gesehen nicht so wenige Beispiele für eine bessere Realisierung des Gleichgewichtszustandes. So ohne weiteres erscheint also das Ungleichgewicht nicht schicksalhaft bestimmt, und die Wirtschaftspolitik sollte sich vielleicht doch um die makro- und mikroökonomische Dynamik kümmern, statt primär die aus der Unterbeschäftigung resultierende Armut möglichst gleich zu verteilen.

Günther Schmid legt in seinem Beitrag „Europas Arbeitsmärkte im Wandel“ die Betonung auf die Bedeutung unterschiedlicher Arbeitsmarktregimes für den Beschäftigungsgrad. Z. B. ist in Japan nicht nur – wie allgemein bekannt – die Arbeitszeit wesentlich höher als in Europa, sondern auch die Erwerbsquote. Pro Stunde gemessen ist die Arbeitsproduktivität in Japan bedeutend niedriger als in Europa, aber eine hohe Produktivität in der Industrie kann auch eine hohe Beschäftigung bei niedriger Produktivität im Dienstleistungssektor tragen, weil die Einkommen im Durchschnitt in diesen beiden Sektoren nur einen geringen Unterschied aufweisen.

In Europa ist die Arbeitszeit in Dänemark und in den Niederlanden signifikant niedriger als in Deutschland und in Frankreich. In der Senkung der durchschnittlichen Arbeitszeit sieht Schmid daher in den beiden letztgenannten Ländern den Ansatz zu einer Senkung der Arbeitslosigkeit. In

dieser Richtung sollte daher nach Ansicht Schmidts eine gewisse Konvergenz, zumindest unter den europäischen Hochlohnländern gefördert werden, unter Nutzung einer zunehmenden Präferenz für mehr Freizeit und mehr Zeitsouveränität der Individuen. Dies ist zwar eine diskutable Strategie, aber doch wiederum nicht so evident, wie sie der Autor erscheinen läßt. Der von Schmid empfohlene *policy-mix* enthält allzu buntgemischt eine Vielzahl von Stich- bzw. Schlagworten von der Subventionierung der Arbeit in „strukturell innovativen Bereichen“ bis zur Förderung von „expansionsfähigen Existenzgründungen“ – für solche Erkenntnisse hätte es eines Wissenschaftszentrums, in dem der Autor tätig ist, nicht bedurft, das hat man anderswo schon gelesen.

Mit dem „Spannungsverhältnis von Wissenschaft und Politik“ beschäftigen sich die Beiträge des letzten Abschnittes der Festschrift. Johannes Rau betont die unterschiedlichen Rollen von Politikern und wissenschaftlichen Beratern im Entscheidungsprozeß. Während der Beitrag der Wissenschaft im Aufzeigen von unterschiedlichen Optionen und Strategien, in der Darstellung der Konsequenzen alternativer Problemlösungsansätze besteht, hat die Politik die politischen Kosten abzuwägen. „Es gehört zu den wichtigsten Aufgaben von Politikern, Menschen zu überzeugen und die vielen Möglichkeiten, die Steuergelder der Bürgerinnen und Bürger zu verwenden, nach Prioritäten zu ordnen. Daß guter Rat teuer ist, bekommt da oft einen neuen Sinn und macht es schwer, ihm zu folgen.“ (S. 304) Dieser Satz ist sicherlich an diejenigen adressiert, die das besser wissen, wofür sie die Verantwortung nicht tragen müssen.

Hans-Jürgen Krupp kennt als Ökonomieprofessor und ehemaliger Finanzsenator von Hamburg beide Perspektiven aus eigener Erfahrung. Auch er plädiert für eine möglichst

klare Trennung der beiden Sphären: „Der Politiker muß davon Abstand nehmen, sich die Welt ‚schönschreiben‘ zu lassen, der Wissenschaftler muß sich bemühen, Analyse nicht durch Wertungen zu ersetzen, auch wenn man über den Grad, mit dem normative Vorstellungen in die wissenschaftliche Arbeit einfließen, streiten kann.“ (S. 314) Krupp konstatiert eine starke Ernüchterung, einen „Zusammenbruch“ des Vertrauens in die Problemlösungsfähigkeit der Wissenschaft. Die Stärke von Gutachten liegt oft gar nicht in ihren Empfehlungen, sondern in der Beschreibung des Tatbestandes. „Es ist immer wieder überraschend, wie sehr allein die objektive Darstellung von Tatbeständen Politik verändern kann (S. 314).“ Insgesamt hält Krupp mehr Bescheidenheit im Anspruch wissenschaftlicher Politikberatung für angebracht; einerseits, weil es keine Täuschung über die Grenzen des Wissens geben sollte, andererseits, weil gar nicht immer sicher ist, „daß politische Ansätze besser durchgesetzt werden können, wenn man ihre Konsequenzen kennt. Gibt es nicht genauso viele Gegenbeispiele? ‚Unwissenheit schützt vor Strafe nicht‘, sagt das Sprichwort. Schützt Wissen davor? Sind nicht gerade Verteilungskonflikte leichter lösbar, wenn eine gewisse Unwissenheit darüber erhalten bleibt, wer Verlierer und wer Gewinner ist?“

Von fundamentaler Art ist die Skepsis Egon Matzners gegenüber dem konventionellen Zweck-Mittel-Ansatz der praxisorientierten Wissenschaft, der historische Zeit und Lernen der Akteure sozialer Prozesse sowie qualitative Veränderungen vernachlässigt, weil er sie a priori auszuklammern tendiert. Matzner skizziert als alternativen *approach* die „sozio-ökonomische Kontext-Analyse“, welche die Entstehungszusammenhänge und -bedingungen von Zuständen, die Weltbilder, welche die Handelnden leitet, die sozialen Institutionen und Techni-

ken, die Anreizstrukturen und die politischen Handlungsweisen und Strategien einbezieht.

Die andere Hälfte der hier nicht besprochenen Beiträge zur Festschrift ist dem Thema Föderalismus und Reformstrategien einzelner Politikfelder gewidmet. Daß fast alle Autoren der Festschrift sich nicht nur höflichkeitshalber auf Schriften des Geehrten beziehen, sondern tatsächlich mit Thesen Fritz W. Scharpfs auseinandersetzen, gibt den Beiträgen einen gewissen inneren Zusammenhang und macht die Festschrift zu einer ihrem anspruchsvollen Titel durchaus entsprechenden Publikation – was man bei weitem nicht von allen Büchern dieses Genres behaupten kann.

Günther Chaloupek

### Anmerkungen

- (1) In einem später verfaßten Aufsatz sieht Olson (1995) seine Hypothesen über die

Gefährdung der korporatistischen Systeme durch den Niedergang des schwedischen Modells bestätigt.

- (2) Unerwähnt bleibt, daß die Korporatismustheorie in Frankreich bereits hundert Jahre früher in den Schriften Sismondis, der den Klassiker J. B. Say kritisierte, einsetzt (Gonnard [1922] 205 ff.). In Deutschland wäre als Zeitgenosse Durkheims Schmoller als Theoretiker des Korporatismus zu nennen.

### Literatur

- Gonnard, René, *Histoire des doctrines économiques*. Band 3 (Paris 1922).  
 Olson, Mancur, *The Devolution of the Nordic and Teutonic Economies*, in: *American Economic Review* 85/2 (Mai 1995).  
 Scharpf, Fritz W., *Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts*, in: Kohler-Koch, R., (Hrsg.), *Staat und Demokratien in Europa* (Opladen 1992).

---

DIVERGENZ STATT  
KONVERGENZ.  
DER WANDEL DER NATIONALEN  
ARBEITSBEZIEHUNGEN

---

Rezension von: Colin Crouch, Franz Traxler (Hrsg.), *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?*, Avebury, Aldershot 1995, 331 Seiten, £ 39,95.

---

Das zentrale Thema dieses von Colin Crouch (Trinity College, Oxford) und Franz Traxler (Universität Wien) herausgegebenen Bandes sind die Veränderungen der Arbeitsbeziehungen in Westeuropa in den vergangenen zwei Jahrzehnten. Die Herausforderungen, mit denen die nationalen Arbeitsbeziehungen in den westeuropäischen Staaten in diesem Zeitraum konfrontiert waren, stimmten in einem hohen Maße überein. Alle nationalen Wirtschaften waren der Internationalisierung und verschärftem Konkurrenzdruck unterworfen, der Anteil des Dienstleistungssektors an der Beschäftigung erhöhte sich, die Interessen unter der potentiellen Mitgliedschaft der Tarifverbände wurden vielfältiger und unterschiedlicher.

Die häufig vorgebrachte These von der Angleichung der nationalen Arbeitsbeziehungen nimmt an, daß dieser Übereinstimmung in den Problemlagen der nationalen Arbeitsbeziehungen eine Einheitlichkeit der Anpassungsreaktionen entspricht: Internationalisierung und Nachfrageänderungen erhöhten den Bedarf an Flexibilität in der Produktion und im Arbeitseinsatz, daher an Regelungen auf der betrieblichen Ebene, welcher wiederum die entsprechenden Änderungen der Arbeitsbeziehungen hervorrief. Das Endergebnis sei eine weitge-

hende Vereinheitlichung der nationalen Arbeitsbeziehungen in Europa.

Die Angleichungsthese unterstellt u. a. eine Entwicklung in Richtung auf Dezentralisierung der Tarifverhandlungen. Es bestehe eine generelle Tendenz von unternehmensübergreifenden Verhandlungen auf der gesamtwirtschaftlichen oder der Branchenebene hin zu Verhandlungen auf der Betriebs- bzw. Unternehmensebene.

In seinem einleitenden Beitrag faßt Traxler die empirischen Befunde zu dieser Frage zusammen. Werden die westeuropäischen Länder hinsichtlich der Änderung der dominanten Verhandlungsebene und der Koordinierung der Verhandlungen seit 1980 geordnet, so ergeben sich folgende Gruppierungen:

- Unkontrollierte Dezentralisierung vollzog sich in Großbritannien. Ersteres bedeutet, daß Dezentralisierung als Folge des Zerfalls der Regelungskompetenz der übergeordneten Ebene vonstatten geht.
- Kontrollierte Dezentralisierung und indirekte Koordination der Branchenverhandlungen kennzeichneten die Entwicklungen in Deutschland, Österreich (kontrollierte Dezentralisierung in bezug auf die Arbeitszeitregelung) und Dänemark. Möglicherweise wird auch Schweden, wo sich die dominante Verhandlungsebene mehrmals änderte, dieser Gruppe zuzuordnen sein. Von kontrollierter Dezentralisierung ist dann zu sprechen, wenn die Tarifverbände der übergeordneten Ebene bestimmte Regelungskompetenzen an nachgeordnete Ebenen delegieren, gleichzeitig aber eine gewisse Kontrolle über diese Ebenen aufrechterhalten. Dezentralisierung ist somit nicht mit einer Schwächung der Tarifverbände bzw. deren Dachverbände gleichzusetzen, solange die Dezentralisierung in kontrollierter Form erfolgt und die Koordinationskapazitäten der Verbände nicht überfordert werden.



- (Re-)Zentralisierung war in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre der wichtigste Trend in Norwegen.
- Italien, Frankreich und Belgien können in bezug auf Zentralisierung/Dezentralisierung nicht eindeutig klassifiziert werden. In Italien schwankte der Schwerpunkt der Verhandlungen zwischen verschiedenen Ebenen. Zentralisierung und Dezentralisierung traten in Frankreich und Belgien gleichzeitig auf. Hauptsächlich infolge neuer gesetzlicher Regelungen gewannen in Frankreich alle drei Verhandlungsebenen an Regelungskapazität.
- In den Niederlanden, in Finnland und Spanien blieb im wesentlichen der Status quo aufrecht. Weder in bezug auf die Bedeutung der Verhandlungsebenen noch auf die Koordinationsziele und -kapazität traten wichtige Änderungen ein.

Somit liegt für die Dezentralisierungshypothese, welche eine Vereinheitlichung der Tarifverhandlungssysteme in Richtung auf Dezentralisierung annimmt, keine empirische Bestätigung vor. Auffallend ist vielmehr, daß die Anpassungsreaktionen der nationalen Tarifsysteme außerordentlich unterschiedlich waren. Grundsätzlich gleiche Problemlagen wurden höchst verschieden verarbeitet.

Fallstudien über Großbritannien (John Purcell), Dänemark (Jesper Due und Mitautoren), Schweden (Victor A. Pestoff), die Niederlande (Anton C. Hemmerijck) sowie den Bankensektor in einigen Ländern belegen nachdrücklich die unterschiedlichen Entwicklungsrichtungen der Arbeitsbeziehungen.

In bezug auf eine weitere wichtige Dimension der Arbeitsbeziehungen, nämlich die Teilnahme der Interessenverbände an der gesamtwirtschaftlichen Steuerung, hält Traxler in der Einleitung fest (S. 13), daß eine zwischen Regierung und Tarifverbänden abgestimmte Einkommenspolitik ab Mitte der achtziger Jahre in einer Rei-

he von Ländern erhöhte Bedeutung erlangte, und zwar im Zusammenhang mit der jeweiligen nationalen Vorbereitung auf die Vollendung des europäischen Binnenmarktes bzw. im Hinblick auf die angestrebte Währungsunion. Zu diesen Ländern zählen Belgien, die Niederlande, Dänemark, Norwegen, Finnland, Irland und Portugal sowie unter den größeren EU-Mitgliedern Italien und Spanien.

In Spanien brachte die rapide steigende Arbeitslosigkeit Gewerkschaften und Arbeitgeber Anfang der achtziger Jahre an den Verhandlungstisch. Im Juni 1981 schlossen die beiden größten Gewerkschaftsdachverbände, UGT und CCOO, mit dem die Großunternehmungen vertretenden Arbeitgeberdachverband CEOE ein „Nationales Beschäftigungsabkommen“ für das Jahr 1982. Darin stimmten die Gewerkschaften Lohnerhöhungen zu, welche unter der erwarteten Teuerungsrate lagen; im Gegenzug versprachen die Arbeitgeber die Schaffung von 350.000 neuen Arbeitsplätzen und Verbesserungen in der Arbeitslosenunterstützung, wobei letztere zum Teil vom Staat finanziert wurden.

Dieser Sozialpakt belegte die Problematik der Vereinbarung von Beschäftigungszielen: Die Rezession verhinderte die Erreichung der gesteckten Ziele.

Trotz dieser Umsetzungsschwierigkeiten einigten sich die beiden Gewerkschaftsdachverbände, der CEOE und der Arbeitgeberverband der Klein- und Mittelbetriebe CEPYME im Februar 1983 auf den Sozialpakt AI für das laufende Jahr. Dieser sah u. a. vor, die gesetzlich festgelegte Vierzigstundenwoche in die Realität umzusetzen. Ein weiteres wichtiges Ziel war die Verringerung der Zahl der Kollektivverträge durch Zusammenlegung von Tarifgebieten.

Im folgenden Jahr drängte die sozialistische Regierung vor allem im Hinblick auf den für 1986 angestrebten Beitritt zur Europäischen Gemein-

schaft auf den Abschluß eines umfassenden Wirtschafts- und Sozialpaktes. Letzterer kam im Oktober 1984 zustande, unterzeichnet von der Regierung Gonzalez, den beiden Arbeitgeberdachverbänden und der sozialistischen UGT. Da die weiterreichenden Forderungen der kommunistischen CCOO nicht erfüllt wurden, verließ diese die Verhandlungen.

Der wirtschaftliche Hintergrund war düster; die Inflationsrate betrug 1984 rund 11 Prozent, die Arbeitslosenrate überschritt bereits die 20-Prozent-Marke. Der Wirtschafts- und Sozialpakt beinhaltete Maßnahmen, denen in bezug auf alle drei vorrangigen Ziele der spanischen Wirtschaftspolitik – Dämpfung der Inflation, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Umstrukturierung und Modernisierung der Wirtschaft – wesentliche Bedeutung zukommen sollte.

Teil 1 des Paktes, welcher die Gesamtwirtschaft betraf, sah die Einrichtung eines Solidaritätsfonds zur Schaffung von Arbeitsplätzen und für die berufliche Ausbildung der Arbeitnehmer vor, ferner ein öffentliches Investitionsprogramm, die steuerliche Begünstigung von Investitionen und Verbesserungen in der Arbeitslosenunterstützung. Als ein in den Folgejahren besonders kritischer Punkt erwies sich die vereinbarte Anpassung der noch aus der Franco-Ära stammenden Arbeitsgesetze an den EG-Standard. Dies brachte u.a. eine Lockerung des äußerst rigiden Kündigungsschutzes mit sich. Eine große Neuerung mit erheblichen Folgen stellte die Möglichkeit des Abschlusses von befristeten Arbeitsverträgen dar.

Teil 2 des Paktes galt für den privaten Wirtschaftssektor und legte für die Jahre 1985 und 1986 einen Korridor für die Lohnerhöhungen fest, dessen Umsetzung den Arbeitnehmern leichte Kaufkrafteinbußen bringen sollte. Diesen Lohnverzicht leistete die UGT mit Blick auf die Wettbewerbsfähigkeit der spanischen Exporte.

Politisch waren die genannten Abkommen wesentlich für die Festigung der Demokratie in Spanien. Nach 1986 erlosch das Interesse der Beteiligten an solchen Vereinbarungen. Die Gewerkschaften betrachteten die Beschäftigungspolitik der Regierung als unzureichend. Die Arbeitgeber sahen ihre Erwartungen hinsichtlich der Reformvorhaben zum Steuersystem, zur Sozialversicherung und zur Deregulierung des Arbeitsmarktes enttäuscht. Die Regierung schwenkte auf eine einschränkende Geld- und Budgetpolitik ein, die wenig Spielraum für weitere Sozialpakete offenließ.

Anfang der neunziger Jahre setzte die Regierung in Vorbereitung auf die Vollendung des europäischen Binnenmarktes mehrere Initiativen zum Abschluß eines dreiseitigen Abkommens zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, die jedoch am Widerstand der Gewerkschaften gegen die vorgeschlagenen Lohnleitlinien scheiterten.

Im gleichen Maße, wie sich die sozialistische UGT von der sozialistischen Regierung inhaltlich entfernte, näherten sich die beiden Gewerkschaftsbünde UGT und CCOO in ihren Strategien an. Mehrmals bildeten sie Aktionseinheiten gegen die Vernachlässigung des Arbeitslosenproblems durch die Regierung und gegen deren Arbeitsmarktreformen (Generalstreiks Dezember 1988, Jänner 1994).

Erst die Verhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern im Juni 1994 brachten ein deutlich verbessertes Klima. Eine wichtige Folge dieses erneuerten sozialen Dialogs bildete das Abkommen über die Ersetzung der Arbeitsstatute durch Kollektivverträge vom Oktober 1994. Die Gewerkschaften mußten in den fortgesetzten Deregulierungsvorhaben der Regierung eine Bedrohung der Arbeitsbedingungen und -rechte ihrer Mitglieder sehen und zogen es daher vor, mit den Arbeitgebern in einen Dialog über diese Themen zu treten.

In Italien war die Rezession nach dem zweiten Ölpreisschock von einer Beschleunigung des Preisauftriebs begleitet, so daß die Inflationsrate (1980 21,2 Prozent!) weit über dem europäischen Durchschnittswert lag. Diese ungünstige Wirtschaftslage und die politische Krise (1979 hatte die KPI der Regierung ihre Unterstützung entzogen) veranlaßten die Regierung und die Tarifverbände zum Abschluß eines dreiseitigen Abkommens zur Dämpfung der Inflation und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit:

Das sog. 'Scotti-Abkommen' vom Jänner 1983, welches neben der Regierung die drei Gewerkschaftsdachverbände CGIL, CISL und UIL sowie die Arbeitgebervereinigungen Confindustria (Industrie), Confapi (kleine und mittlere Unternehmungen), Intersind (staatlich kontrollierte Industrie) und ASAP (staatliche Petrochemie) unterzeichneten, beinhaltete einen politischen Abtausch über mehrere Politikfelder hinweg. Die Gewerkschaften stimmten darin einem Abbau der automatischen vierteljährlichen Lohnindexierung (*scala mobile*), Höchstgrenzen für die tariflichen Lohnanhebungen in den Jahren 1983–85 und Arbeitszeitflexibilisierung zu. Im Gegenzug akzeptierten die Arbeitgeber eine Verkürzung der Jahresarbeitszeit. Gleichzeitig unternahmen die Tarifverbände den Versuch, die Koordination der verschiedenen Verhandlungsebenen zu stärken, indem sie vereinbarten, daß Fragen, die auf einer Verhandlungsebene entschieden wurden, nicht auf einer niedrigeren Ebene erneut verhandelt werden sollen. Um die Kaufkraft der unteren Einkommensklassen zu erhalten, verpflichtete sich die Regierung zu einer entsprechenden Lohnsteuersenkung.

1984 suchte die neue, sozialistisch geführte Regierung zur weiteren Eindämmung der Teuerung erneut einen Sozialpakt in die Wege zu leiten. Dieses Vorhaben scheiterte jedoch am vorwiegend parteipolitisch motivier-

ten Widerstand der kommunistischen Mehrheit der CGIL. Infolge dieser Unstimmigkeit zerbrach auch die Aktionseinheit der drei Gewerkschaftsbünde. Die Regierung verwirklichte ihr Anti-Inflations-Programm auf dem Gesetzeswege.

Mit dem Ende der formalen, dreiseitigen Abstimmung der Einkommenspolitik nahmen wieder die Tarifverhandlungen auf der Branchenebene (16 große Verhandlungsbereiche) die zentrale Position im Lohnbestimmungsprozeß ein.

Die Kooperation zwischen der Regierung und den Tarifverbänden wurde jedoch auf informelle Weise fortgesetzt. Die Regierung trat jeweils in zweiseitigen Kontakt mit den Gewerkschaftsbünden und den Arbeitgeberverbänden und führte solcherart eine Abstimmung zwischen Einkommens- und Budgetpolitik herbei. Aus der Sicht der Gewerkschaften bedeutete dies beispielsweise, daß die Regierung maßvolle Lohnerrhöhungen berücksichtigte und zum Anlaß für steuerliches Entgegenkommen nahm. Diese Abtauschvorgänge, welche Lohnmäßigung, Arbeitsplatzschaffung, Arbeitszeitflexibilisierung, Steuern und Transfers einschlossen, ermöglichten allen Beteiligten die Teilnahme an einem Positivsummenspiel. Sie leisteten zur Dämpfung des Preisauftriebs einen wichtigen Beitrag.

Anfang der neunziger Jahre veranlaßten der politische Umbruch, die Krise des europäischen Währungssystems – welche die Lira besonders unter Druck setzte –, die bevorstehende Vollendung des Binnenmarktes und die Rezession zu einer Wiederaufnahme der korporatistischen Konzertierung der Einkommenspolitik auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene:

Ende Juli 1992 schloß die Regierung Amato mit den sechs Arbeitgeberverbänden und den drei Gewerkschaftsbünden ein zentrales Abkommen mit dem Ziel, die italienische Inflationsrate bis 1995 auf 2 Prozent abzusenken.

Im einzelnen beinhaltet dieser dreiseitige Sozialpakt folgende Punkte: die Abschaffung der Lohn-Preis-Indexierung (*scala mobile*) per Ende Oktober 1992; Lohnerhöhung um einen für alle Arbeitnehmer des privaten Sektors einheitlichen Betrag im Jahre 1993, wobei dieser Betrag auf das offizielle Inflationsziel von 3,5 Prozent abgestimmt war; Aussetzung der Lohnverhandlungen auf Betriebsebene bis Ende 1993; Begrenzung der Bezugsanhebungen im öffentlichen Sektor mit 3,5 Prozent für 1993; Einfrieren der Preise staatlicher Dienstleistungen und administrierter Preise.

Diese Vereinbarung markierte den Beginn einer neuen Phase abgestimmter Einkommenspolitik. Die Gewerkschaften anerkannten die Notwendigkeit, die Inflationsrate noch stärker dem europäischen Durchschnitt anzunähern und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu stärken. Im September 1992 wurde die Lira unter dem Druck der Spekulation zunächst im Rahmen des Europäischen Währungssystems (EWS) um 7,3 Prozent abgewertet, bald darauf wurde der Kurs völlig freigegeben. Die Abwertungen stärkten die preisliche Wettbewerbsfähigkeit italienischer Unternehmen wesentlich – mehr als im Hinblick auf die Stabilisierung des Preisniveaus nötig gewesen wäre. Diese Vorteile drohten durch eine unkontrollierte Preis-Lohn-Spirale wieder verlorenzugehen. Das einkommenspolitische Abkommen vom Juli verhinderte letzteres und stellte sicher, daß die Unternehmen die abwertungsbedingten Preisvorteile weitestgehend zur Verbesserung ihrer Konkurrenzfähigkeit nutzen konnten.

Möglicherweise von langfristiger Bedeutung ist das zentrale Abkommen über Einkommenspolitik und Verhandlungsreform, welches die Regierung, die drei Gewerkschaftsbünde (CGIL, CISL, UIL) und die wesentlichsten Arbeitgeberdachverbände im Juli 1993 schlossen. Dieses stellte ei-

nen gemeinsamen Versuch der Regierung und der Tarifverbände dar, die Arbeitsbeziehungen auf eine völlig neue Grundlage zu stellen und die wirtschaftliche Entwicklung durch eine permanente, effektivere Einkommenspolitik zu unterstützen.

Die Vereinbarung enthielt folgende wichtige Punkte:

In bezug auf die wirtschaftspolitische Steuerung einigten sich die Regierung und die Tarifverbände darauf, die Abstimmung zwischen der Einkommenspolitik und anderen wirtschaftspolitischen Feldern durch regelmäßige dreiseitige Treffen herbeizuführen. Die gemeinsam angestrebte Inflationsrate soll eine Leitlinie für die Lohnverhandlungen bilden.

Der Kern des Abkommens ist die Reform des Kollektivverhandlungssystems. Dieses besteht fortan aus zwei klar definierten Ebenen: erstens den nationalen Branchenverhandlungen, zweitens den Verhandlungen in den Unternehmen bzw. auf der lokalen Ebene. Die Geltungsdauer der Branchenverträge beträgt zwei Jahre (Mindestlöhne) bzw. vier Jahre (andere Inhalte), jene der Firmenverträge vier Jahre. In den Branchenverhandlungen werden die Themen der Firmenverhandlungen festgelegt. Zusätzliche Lohnerhöhungen auf der Unternehmensebene sollen vom Vorliegen entsprechender Produktivitäts- und Ertragsentwicklungen abhängen. Die Verhandlungen in den Unternehmen werden auf Gewerkschaftsseite von den im März 1991 geschaffenen einheitlichen Vertretungsgremien (RSU) geführt. Die Regierung verpflichtete sich, eine gesetzliche Regelung herbeizuführen, auf deren Grundlage eine Allgemeingültigkeit der Branchenverträge erreicht werden kann.

Weiters beinhaltet die Vereinbarung zahlreiche Maßnahmen des Staates betreffend die aktive Arbeitsmarktpolitik, Arbeitsmarktflexibilisierung, Ausbildung der Arbeitneh-

mer, Forschung und Entwicklung, Infrastrukturinvestitionen u. a. m. Eine Umsetzung derselben steht jedoch größtenteils noch aus, da sich die darauffolgende Regierung nicht an diese Zusagen gebunden fühlte.

Mit der Reform der Arbeitsbeziehungen erwiesen sich die Tarifverbände als stabilisierendes Element in der tiefgreifenden Krise des italienischen politischen Systems.

Der Ablauf der Tarifverhandlungen im Jahre 1994 zeigte, daß es mittels des zentralen Abkommens tatsächlich gelang, Ordnung in das bis dahin unkoordinierte, nicht synchronisierte Verhandlungssystem zu bringen. Einen wesentlichen Punkt in den Firmenverträgen bildet die Einrichtung von paritätischen (Arbeitnehmervertreter, Management) Komitees, die sich mit Fragen des technischen und organisatorischen Wandels befassen.

Trotz des gewandelten Umfelds ist somit für den Zeitraum seit 1980 keine allgemeine Abkehr von neokorporatistischen Regelungen festzustellen. Die Deregulierung und der Abbau des Tarifverhandlungssystems in Großbritannien entfalteten keine Vorbildwirkung für die kontinentalen Länder.

Die Aufrechterhaltung bzw. Erneuerung neokorporatistischer Regelungen in der Mehrzahl der kleinen, offenen Volkswirtschaften Westeuropas läßt

auf eine fortbestehende, wenn auch inhaltlich geänderte Bedeutung derselben schließen. Der Beitrag, den der neue „Angebotskorporatismus“ unter bestimmten Umständen zur Wettbewerbsfähigkeit und Restrukturierung der nationalen Wirtschaften zu leisten vermag, liegt daher in der Bereitstellung von öffentlichen Gütern wie sozialer Frieden, konsensorientierte Kooperation, eine mit der Wirtschaftspolitik abgestimmte Lohnpolitik, Humankapitalbildung (Bereitstellung von Programmen zur Aus- und Weiterbildung, deren Ziele nicht betriebspezifisch sind), Produktivitätskoalitionen zwischen Management und Belegschaften in den Betrieben. Die Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen wird zu einem noch bedeutenderen Wettbewerbsfaktor werden.

In seinem ausgezeichneten Beitrag zur österreichischen Sozialpartnerschaft, der nicht nur für ausländische Leser von großem Interesse ist, befaßt sich Traxler mit dieser Hinwendung zu angebotsseitigen Inhalten.

Die Artikel dieses Sammelbandes stellen einen außerordentlich wertvollen Beitrag zur Literatur über die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen dar und sind allen einschlägig interessierten Lesern zu empfehlen.

Michael Mesch

---

„ESPAÑA ES DIFERENTE“  
(Spanischer Volksmund)

Rezension von: Roland Loos,  
Gewerkschaftsorganisationen und  
Gewerkschaftspolitik in Spanien in  
den Jahren 1975–1994:

eine organisationssoziologische  
Studie, Europäische Hochschul-  
schriften: Reihe 22, Soziologie,  
Bd. 264, Peter Lang-Verlag,  
Frankfurt/Main, 1995, 181 Seiten,  
sFr 53,-.

---

Diese Rezension befaßt sich mit dem beschriebenen Werk – zwangsläufig – in erster Linie aus der Sicht des Spanien-Kenners, da die soziologischen Kenntnisse des Rezensenten – eines Ökonomen – nicht über das, was im Diplomstudium Volkswirtschaft gelehrt wird, hinausgehen. Zum Thema „Gewerkschaften in Spanien“ kann der Rezensent weiters einige einschlägige persönliche Kontakte mit dem ökonomischen Stab der beiden großen Gewerkschaften UGT (Union General de Trabajadores) und CCOO (Comisiones Obreras) als Vorverständnis einbringen. Das Lieblingsthema der spanischen Gewerkschaftsökonomien bei solchen Gesprächen ist die Geschichte der Stabilisierungspakte der spanischen Wirtschaft seit 1977 (*pactos de Moncloa*) und die Rolle der Gewerkschaften dabei. Das ist auch ein Hauptthema des vorliegenden Buches.

Nach einer für die gegenwärtige Situation der spanischen Gewerkschaften sehr lehrreichen Einführung über Geschichte und Organisationsstruktur der unterschiedlichsten Gewerkschaftsbewegungen in Spanien wird die Gewerkschaftspolitik von UGT und CCOO von 1977–1994 unterteilt in zwei Perioden (1977–1983, 1983–1994) analysiert. Die Einführung

über Geschichte und Organisationsstruktur ist fundamental für das Verständnis der aktuellen Konstellation (und erspart einschlägige Vorkenntnisse wie jene des Rezensenten für die Lektüre des Buches). Für den ausländischen Beobachter verwunderlich ist z. B. der relativ hohe Organisationsgrad der CCOO in Kleinbetrieben. Das wird klar aus der Kenntnis der Entstehungsgeschichte der CCOO als eine demokratische Basisbewegung des Widerstandes gegen das Franco-Regime auf Betriebsebene. Dem steht die synthetisch geschaffene traditionelle Organisationsstruktur der UGT gegenüber, die während des Franco-Regimes aus dem Ausland operierte. Außerdem erfährt der Leser auch, daß es andere Einzel- und Teilgewerkschaften gibt, wie die unabhängige Gewerkschaft der Handelsmarine oder die Musikergewerkschaft von Katalonien, deren Entstehen als Reaktion auf die Ineffizienz und mangelnde Problemlösungskapazität der Politik von UGT und CCOO zu interpretieren ist und die sich regen Zulaufes erfreuen.

Die erste Phase der Gewerkschaftspolitik nach dem Tod Francos (November 1975) ist durch das Ringen um Konstituierung als politisch, teilweise sogar verfassungsrechtlich anerkannte gewerkschaftliche Vertretung, die somit den faschistischen Staatssyndikalismus ablösen sollte, gekennzeichnet. Diese Phase ist auch bereits vom Antagonismus zwischen UGT und CCOO geprägt. Zunächst sind sich beide Verbände noch einig bei der Ablehnung der *pactos de Moncloa*, des ersten Stabilisierungsabkommens nach Francos Tod. Dieses Abkommen wird daher auch nur von den politischen Parteien unterzeichnet, nachträglich jedoch von den CCOO aus taktischen Gründen sanktioniert. Die Taktik bestand nach Darstellung von Loos darin, der kommunistischen Partei (PCE) Spielraum zur Profilierung zu lassen und dafür mit der Regierung andere für die PCE wichtige Punkte auszuhandeln.

Es ergibt sich somit – aus heutiger Sicht paradox – zunächst die Situation, daß die CCOO den Moncloa-Pakt unterstützen und die UGT dagegen opponiert, was den CCOO Probleme mit ihrer Wähler- und Mitgliederbasis beschert. Aus den ersten Gewerkschaftswahlen von 1978 gehen dennoch aufgrund der starken Verankerung in den Betrieben und eines entsprechenden Wahlrechts die CCOO als Sieger hervor. Dieses Wahlergebnis wird wiederum als Auftrag für ein stärker oppositionelles und kämpferisches Verhalten gegenüber der Regierung interpretiert. Es vollzieht sich dann der heutige Situation prägende Richtungswechsel zwischen UGT und CCOO, mit der UGT als der gemäßigten sozialdemokratisch (nach europäischem Muster) geprägten Gewerkschaft und den CCOO als kämpferisch, basisdemokratisch – sozialistisch orientiert.

Auf den Moncloa-Pakt folgen eine Reihe von Stabilisierungsabkommen: Acuerdo Basico Interconfederal, Acuerdo Marco Interconfederal, Acuerdo Nacional sobre Empleo, Acuerdo Interconfederal und der Acuerdo Economico y Social. Die ersten beiden hatten die Herstellung der Tarifautonomie zum Ziel und eine effizientere und stärker zentralisierte Verhandlungsführung. Die CCOO opponierten immer wieder gegen beide Pläne, da sie auch die Umsetzung eines Sozialpakts forderten. Ein solcher wurde mit dem Acuerdo Nacional sobre Empleo erstmals abgeschlossen, darin ging es um Lohnzurückhaltung im Abtausch gegen Beschäftigungssicherung und Ausbau des sozialen Netzes (Pensionen, Arbeitslosigkeit). Nicht eingehalten wurde dieser Pakt – was die Beschäftigungsmaßnahmen betraf – vom Unternehmerverband CEOE. Im Jahr 1982 gewann die UGT erstmals die Gewerkschaftswahlen mit relativer Mehrheit, womit eine Periode der weitgehenden Kooperation mit der sozialistischen Regierungspartei PSOE

begann. Der Acuerdo Economico y Social war ein neuerlicher Sozialpakt, der nur von der UGT unterzeichnet wurde und der Maßnahmen zur Verringerung der Arbeitslosigkeit beinhaltete. Ebenfalls enthalten war ein neues Sozialversicherungs- und Pensionsgesetz, das zwar eine Streikwelle auslöste, aber dennoch stillschweigend von der UGT durch ihre Unterschrift geduldet wurde. Loos beschreibt sehr gut, daß ein Großteil der Arbeitskämpfe nach Unterzeichnung eines Abkommens entsteht, weil die Gewerkschaften Punkte, die ausgemacht, aber nicht umgesetzt werden, einfordern. Diese Praxis ist entscheidend für das Verständnis der spanischen Gewerkschaftspolitik und die im internationalen Vergleich hohe Streikrate. Auch in Österreich wäre die Streikrate vermutlich höher, wenn die Arbeitnehmer am Lohnzettel feststellten, daß die vereinbarten Lohnerhöhungen nicht ausbezahlt wurden.

Sehr detailliert beschreibt Loos die Entstehungsgeschichte des Generalstreiks vom 14. Dezember 1988, der als Protest auf einen Jugendbeschäftigungsplan der PSOE-Regierung nach Auslaufen des Acuerdo Economico y Social zustandekam und ein Näherücken von UGT und CCOO bedeutete. Auf den erfolgreichen Generalstreik (die immer pulsierende Metropole Madrid war stillgelegt), der zunächst zur Rücknahme des Jugendbeschäftigungsplans der PSOE führte, folgte wieder ein Anlauf zu einem Sozialabkommen, diesmal Pacto de Competitividad genannt. Über erste Verhandlungsrunden kam man jedoch nicht hinaus. Der Generalstreik hatte zum Bruch zwischen der sozialistischen Partei und der UGT geführt, der UGT-Führer legte sein PSOE-Parlamentsmandat zurück (man stelle sich gleiches in Österreich vor!) und die PSOE anerkannte die Autonomie der UGT. UGT und CCOO waren zunächst nähergerückt, nach den Wahlen 1990, bei denen wahrscheinlich massiver Wahl-

schwindel das Ergebnis zugunsten der UGT beeinflusste, erkaltete das Verhältnis zwischen den beiden Gewerkschaften wieder. Ein neuerlicher Generalstreik (27. Jänner 1994) wurde als Protest gegen die Arbeitsmarktreform der Regierung ausgerufen, allerdings mit geringerem Erfolg als jener des 14. Dezember 1988.

Loos beschreibt als Abschluß dieses Kapitels die neueren Entwicklungen in der Organisationsstruktur der Gewerkschaften und die neue defensive Prioritätensetzung angesichts einer Welle von Betriebsstillegungen, -verlagerungen und Kündigungen im metallverarbeitenden Sektor seit 1993/94.

Ein weiteres Kapitel beschäftigt sich mit der Legitimation gewerkschaftlicher Interessenvertretung in Spanien gegenüber den Mitgliedern. Hier stellt sich besonders die Frage nach den Präferenzen der Mitglieder für eine Konflikt- oder Kooperationsstrategie. Loos zeigt vor dem Hintergrund der Geschichte von 1977-1994, wovon diese Präferenzen beeinflusst werden und welchem Wandel sie mit der Änderung des gesellschaftlichen Umfelds unterworfen sind. Bis 1986 hatte eine Kooperationsstrategie der UGT nicht geschadet, ab Beginn der neunziger Jahre gewinnen vor allem die konfliktorientierten CCOO sehr stark an Mitgliedern. Weiters zeigt sich, daß eine hohe Präferenz bei Wählern und Mitgliedern für eine Fusionierung der beiden Gewerkschaften besteht.

Ein systemtheoretisches Kapitel über die Grenzen der Legitimation von gewerkschaftlichen Organisationen im allgemeinen beschließt das Buch. Als wichtigste Schlußfolgerung für die Praxis wird darin eine mögliche Fusionierung von UGT und CCOO zur Stärkung der Gewerkschaftsbewegung in Spanien in den Raum gestellt.

Insgesamt handelt es sich um ein sehr lesenswertes Buch für alle an der Zeitgeschichte Spaniens interessierte Leser, nicht nur aus dem speziellen Blickwinkel der Geschichte von ge-

werkschaftlichen Organisationen. Jede zusätzliche Dokumentation über die sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen des massiven gesellschaftlichen Wandels in Spanien ist zu begrüßen, da dieses Feld der Zeitgeschichte nicht übermäßig gut dokumentiert ist.

Aus Sicht eines Ökonomen fehlt oft die genauere Beschreibung der ökonomischen Inhalte der behandelten Regierungspläne und Stabilisierungsabkommen, die jeweils die Gemüter der Gewerkschaften erregt haben. Es wäre wünschenswert gewesen, vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen Wandels in Spanien, den Loos offensichtlich sehr gut kennt, auch die Positionierung der Gewerkschaften einer kritischen Reflexion zu unterziehen. Daß ein Jugendbeschäftigungsplan, der angesichts der hohen Jugendarbeitslosigkeit die Einführung spezieller Beschäftigungsverhältnisse mit umgerechnet 3.500,- S monatlicher Bezahlung – also ungefähr die Höhe der auf spanisches Einkommensniveau umgelegten österreichischen Lehrlingsentschädigung – vorsieht, zwangsläufig einen Generalstreik auslösen muß, ist aus österreichischer Sicht nicht a priori verständlich. Gänzlich fehlt eine genauere Beschreibung der ökonomischen Inhalte der Arbeitsmarktreform der PSOE/CIU (Convergencia y Union = die katalanische Nationalpartei) – Koalition vor dem Hintergrund des aus dem Franco-Regime stammenden umfassenden Kündigungsschutzes, der die Kündigung von Arbeitnehmern mit einem unbefristeten Vertrag fast unmöglich macht. OECD-Studien für Spanien zeigen, daß gerade dieser Kündigungsschutz eine Ursache für das Anwachsen prekärer Beschäftigungsverhältnisse ab der zweiten Hälfte der achtziger Jahre ist. Diese aus Sicht eines Ökonomen als Schwachstellen der Analyse zu kennzeichnenden Punkte konnten den Genuß des Spanien-Kenners bei der Lektüre jedoch nicht trüben.

Kurt Kratena



---

## EUROPAWEITE SOLIDARITÄT DER ARBEITNEHMER?

Rezension von: Volker Mertens,  
Europaweite Kooperation  
von Betriebsräten  
multinationaler Konzerne.  
Das Beispiel des

Volkswagen-Konzerns,  
DUV Deutscher Universitäts Verlag,  
Wiesbaden, 1994, 451 Seiten, öS 999,-.

---

Im September 1994 verabschiedete der EU-Ministerrat auf der Grundlage des Maastrichter Sozialprotokolls die Richtlinie zur Einsetzung „Europäischer Betriebsräte“. Der Weg hin zur Entwicklung eines europäischen Systems der Arbeitsbeziehungen ist damit in eine neue Etappe getreten. Erstmals existiert nun in den Ländern der Europäischen Union – mit Ausnahme von Großbritannien – eine gesetzliche Grundlage für den Aufbau einer europäischen Arbeitnehmervertretung und den Beginn grenzüberschreitender Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Kontakte auf der Ebene transnational operierender Konzerne. Spätestens bis zum Jahr 2000 müssen in insgesamt etwa 1.200 von der Richtlinie betroffenen Unternehmen „Europäische Betriebsräte“ eingerichtet werden.

Weitgehend offen ist bis heute die Frage, welche tatsächlichen Regulierungsfunktionen die „Europäischen Betriebsräte“ zukünftig übernehmen und welche Konsequenzen sich hieraus mittelfristig für die bestehenden nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen in Europa ergeben werden. Die Frage ist um so schwieriger zu beantworten, da die verabschiedete EU-Richtlinie bewußt kein einheitliches Modell eines „Europäischen Betriebsrates“ definiert, sondern die konkrete Ausgestal-

tung bezüglich Form, Kompetenzen und Arbeitsweise weitgehend den sozialen Akteuren innerhalb der Unternehmen selbst überläßt. Immerhin bestehen in einer Reihe von Unternehmen bereits seit einigen Jahren Europäische Betriebsräte auf „freiwilliger“ Basis, die ein hervorragendes empirisches Forschungsfeld darstellen, in dem sich Funktionsweise, Struktur, Probleme und Entwicklungsdynamik dieses neuen transnationalen „Arbeitsbeziehungsregimes“ in ihrer ganzen Variationsbreite untersuchen lassen.

In diesem Zusammenhang ist es nun der Verdienst von Volker Mertens, im Rahmen seiner Dissertationsschrift über die „europaweite Kooperation von Betriebsräten multinationaler Konzerne“ eine in ihrer Ausführlichkeit bislang einmalige Fallstudie über den Volkswagen-Konzern vorzulegen. Die Wahl des Volkswagen-Beispiels ist deshalb besonders interessant, da mit dem 1990 gegründeten und 1992 offiziell von der Unternehmensleitung anerkannten „Europäischen Volkswagen Konzernbetriebsrat“ eines der bislang fortgeschrittensten Modelle einer europäischen Arbeitnehmervertretung existiert.

Um falschen Erwartungen vorzubeugen, sei an dieser Stelle jedoch bereits darauf verwiesen, daß die Analyse des „Europäischen Volkswagen Konzernbetriebsrat“ nicht den eigentlichen Schwerpunkt der vorliegenden Untersuchung bildet. Mertens setzt vielmehr eine Stufe früher an und fragt nach den grundlegenden Bedingungen, die *erstens* zu einer Aufnahme der grenzüberschreitenden Kooperation von Arbeitnehmervertretungen führen und *zweitens* das Funktionieren dieses Kooperationsprozesses absichern können. Als Basisprämisse der gesamten Arbeit dient ihm dabei die These, „daß die Arbeitnehmervertreter Kooperationsentscheidungen aufgrund des erwarteten Nutzens für die eigene Organisation und primär nicht auf der Grundlage sozialintegrativer Normen, wie beispiels-

weise der Solidarität treffen“ (S. 2). Nüchtern verweist Mertens damit auf die Tatsache, daß entgegen aller internationalistischen Rhetorik von Betriebsräten und Gewerkschaften das primäre Ziel internationaler Zusammenarbeit immer in der Erhöhung der Verhandlungsmacht der eigenen *nationalen* Organisation liegt.

Die entscheidende Ursache für die Entwicklung einer internationalen Kooperation von Arbeitnehmervertretungen sieht Mertens in einer immer schärfer werdenden „transnationalen Arbeitnehmerkonkurrenz“. Der rasche Anstieg grenzüberschreitender Waren- und Kapitalströme und die zunehmende Internationalisierung der Produktionsstrukturen haben seit Mitte der achtziger Jahre, insbesondere im „Binnenmarkt Europa“, die Standortkonkurrenz zu einer beherrschenden Politikarena werden lassen, in der einzelne (nationale) Belegschaften ständig um Erhalt und Ausbau ihrer Arbeitsstätten wetteifern müssen. Der damit einhergehende Positionsverlust der betrieblichen Interessenvertretung läßt sich nur durch eine verstärkte internationale Arbeitnehmerkooperation kompensieren. So wie innerhalb des Nationalstaates die grundlegende Funktion einer jeden kollektiven Arbeitnehmerorganisation darin besteht, die Konkurrenz zwischen den einzelnen Arbeitnehmern als Arbeitskraftanbieter aufzuheben, so liegt nach Mertens die grundlegende Aufgabe einer transnationalen Arbeitnehmervertretung darin, die Konkurrenz zwischen nationalen Belegschaften zumindest einzudämmen (S. 24 ff.).

Während jedoch auf nationaler Ebene durch staatliche Sozialpolitik und autonome Kollektivverhandlungen ein bestimmtes Maß an sozialer Homogenität sichergestellt werden kann, so fehlt es – wie Mertens in eigenen Kapiteln zur europäischen Sozial- und Gewerkschaftspolitik nachweist (S. 77 ff.) – auf europäischer Ebene bislang weitgehend an geeigneten Politikansätzen,

die zu einer grundsätzlichen Verringerung regionaler Disparitäten und damit zu einer Begrenzung der europäischen Arbeitnehmerkonkurrenz beitragen könnten. Was bleibt, ist zunächst die grenzüberschreitende Kooperation innerhalb eines Konzerns als „Reflex der betrieblichen Interessenvertreter auf die Internationalisierung der Produktionsstrukturen in der Europäischen Gemeinschaft“ (S. 383). Damit wird indirekt bereits auf die strukturellen Grenzen einer rein konzernbezogenen Kooperationsstrategie verwiesen.

Mertens untersucht die grenzüberschreitende Arbeitnehmerkooperation exemplarisch anhand der Zusammenarbeit zwischen dem deutschen Volkswagen-Gesamtbetriebsrat (GBR) und der spanischen SEAT-Arbeitnehmervertretung. Hierzu skizziert er in einem ersten Schritt die Internationalisierungsstrategie des Volkswagen-Konzerns (S. 164 ff.). Mit der Übernahme der spanischen SEAT-Werke und dem Kauf der SKODA-Betriebe in Tschechien und der Slowakei hat der Konzern seit Mitte der achtziger Jahre gerade in Europa enorm expandiert. Dabei sorgten insbesondere die wachsende Zahl von Modellüberschneidungen und zunehmende Parallelproduktion für eine erhebliche Intensivierung der europäischen Arbeitnehmerkonkurrenz. Als das VW-Konzernmanagement nach der SEAT-Übernahme seine Absicht bekanntgab, die gesamte Kleinwagenproduktion (POLO) sukzessive von Deutschland nach Spanien zu verlagern, wurde diese Konkurrenzsituation den Arbeitnehmervertretungen erstmals in aller Härte deutlich. Der Volkswagen GBR reagierte auf diese Situation zunächst auf *nationaler* Ebene, indem er die Zustimmung der Arbeitnehmerseite im Aufsichtsrat von einer Arbeitsplatz- und Standortgarantie für die deutschen Werke abhängig machte (S. 239 f.). Zugleich nahm der GBR diese Auseinandersetzung jedoch zum Anlaß, in Erwartung zukünf-

tiger Konflikte verstärkt die Zusammenarbeit mit den spanischen Kollegen zu suchen.

Um die unmittelbaren Voraussetzungen der deutsch-spanischen Arbeitnehmerkooperation zu präzisieren, erläutert Mertens in einem zweiten Schritt die unterschiedlichen nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen in Spanien und Deutschland (S. 200 ff.) und beschreibt kenntnisreich die spezifische Situation der betrieblichen Interessenvertretung bei Volkswagen und SEAT (S. 218 ff.). Dabei wird von ihm deutlich herausgearbeitet, daß der unterschiedliche nationale Kontext einen erheblichen Einfluß auf Motivation und Ziele der Kooperation hat. Unterschiedliche Voraussetzungen und Zielstellungen werden bereits beim elementarsten Bestandteil einer jeden Zusammenarbeit, dem Informationsaustausch, deutlich. Während der deutsche GBR über sehr weitgehende, gesetzlich abgesicherte Informationsrechte verfügt und darüber hinaus über seine Vertretung im Aufsichtsrat an den wesentlichen Entscheidungen von Volkswagen partizipiert, muß sich die spanische Arbeitnehmervertretung mit vergleichsweise weit bescheideneren Informationsrechten zufriedengeben und verhandelt als Tochterunternehmen eines ausländischen Konzerns mit einem lokalen Management, das im Zweifelsfall selbst an die Weisungen der ausländischen Konzernzentrale gebunden ist (S. 272 f.). Obwohl auch die deutsche Arbeitnehmervertretung ein Interesse an authentischen Informationen aus den spanischen Werken hat, so ist doch insgesamt das Motiv der Informationsbeschaffung als primäres Ziel grenzüberschreitender Arbeitnehmerkooperation auf der spanischen Seite ungleich stärker ausgeprägt.

Eine ähnliche Asymmetrie läßt sich auch bei dem Vergleich der Arbeitsbedingungen in Spanien und Deutschland feststellen, in der sich deutlich die unterschiedlichen sozial-ökonomischen Entwicklungsniveaus der beiden

Länder widerspiegeln. Aus Sicht der spanischen Arbeitnehmervertretung ist es dabei mehr als verständlich, daß diese die Forderung erhebt, die Arbeitsbedingungen bei SEAT schrittweise an das deutsche Volkswagen-Niveau anzugleichen. Die Überlegungen der spanischen Gewerkschaftssektionen gehen dabei soweit, daß sie dem Europäischen Volkswagen-Konzernbetriebsrat bestimmte Verhandlungsrechte übertragen wollen, um konzernweit gültige Mindeststandards auszuhandeln (S. 295 ff.). Die deutsche Seite steht einem solchen Ansinnen dagegen bislang weitgehend reserviert gegenüber. Der Volkswagen-GBR hat zwar durchaus auch ein eigenständiges Interesse an einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen bei SEAT, da auf diese Weise die Gefahr eines „sozialen Dumpings“ abgemildert werden könnte. Gleichzeitig ist der GBR jedoch nicht gewillt, von seiner relativ starken nationalen Verhandlungsposition aus Kompetenzen an ein weit schwächeres europäisches Gremium abzugeben. Statt dessen plädiert die deutsche Arbeitnehmervertretung in bestimmten Fragen qualitativer Tarifpolitik für eine stärkere Koordinierung der Forderungen, deren politische Durchsetzung letztlich jedoch im nationalen Rahmen erfolgen muß. Immerhin ließen sich nach diesem Muster erste Erfolge in der Arbeitszeitpolitik erzielen, wo es den Arbeitnehmervertretungen grenzüberschreitend gelungen war, die Einführung regelmäßiger Samstagsarbeit zu verhindern (S. 271 f.).

Zusammenfassend bleibt jedoch festzuhalten, daß es sich bei der deutsch-spanischen Arbeitnehmerkooperation um eine Zusammenarbeit von „ungleichen Partnern“ handelt, bei der sich die deutsche Seite eindeutig in einer hegemonialen Position befindet. Obwohl Mertens die unterschiedlichen Kooperationsvoraussetzungen auf beiden Seiten gut herausarbeitet, so bleibt die Frage, welche Konsequenzen sich hieraus für die Kooperation selbst ergeben,

erstaunlicherweise weitgehend unbeantwortet. Leider konnte Mertens die spektakulären Entscheidungen des Volkswagen-Konzerns im Krisenjahr 1993 – nämlich die Einführung der 28-Stunden-Woche in Deutschland einerseits und die Schließung des SEAT-Stammwerks Zona Franca in Spanien andererseits – nicht mehr berücksichtigen und mußte sich auf einige kursorische Bemerkungen hierzu im Rahmen eines aktualisierten Nachworts beschränken. Gerade in der Durchsetzung dieser unterschiedlichen Krisenüberwindungsstrategien kommt die Problematik der „ungleichen Partner“ vollends zum Tragen. So reflektiert sich hierin nicht nur, wie Mertens richtig bemerkt (S. 386), eine sehr unterschiedlich ausgeprägte Verhandlungsmacht der deutschen und der spanischen Arbeitnehmervertretung. Bezeichnend ist darüber hinaus die Tatsache, daß die deutsche Arbeitnehmervertretung der spanischen Seite in ihrem Kampf um den Erhalt des SEAT-Stammwerkes Zona Franca jede Unterstützung versagt hat. Aus Angst vor negativen Rückwirkungen der SEAT-Krise auf die eigene Verhandlungsposition haben die deutschen Vertreter des Europäischen Volkswagen-Konzernbetriebsrats sogar den Versuch unternommen, ihre spanischen Kollegen von der Richtigkeit der Unternehmensentscheidung zu überzeugen und damit im eigentlichen Sinne Managementfunktionen zu übernehmen.

An dieser Stelle muß auf einen weiteren Schwachpunkt der Studie hingewiesen werden, der darin besteht, daß die Position der Unternehmensleitung und ihre Bedeutung für die europäische Arbeitnehmerkooperation kaum beleuchtet wird. Dies ist gerade im Fall des Volkswagen-Konzerns besonders unverständlich, da das dortige Konzernmanagement im Gegensatz zu vielen anderen Unternehmen die Bildung einer europäischen Arbeitnehmervertretung nie ernsthaft behindert hat. Das VW-Management bemüht sich im Ge-

genteil mittlerweile außerordentlich offensiv darum, den Europäischen Konzernbetriebsrat bei wichtigen Unternehmensentscheidungen einzubinden, um auf diese Weise eine erhöhte Akzeptanz der Arbeitnehmervertreter sicherzustellen. Dabei wird offen die Hoffnung ausgesprochen, daß durch die europäische Zusammenarbeit der Arbeitnehmervertretungen von den eher kooperationsorientierten deutschen Betriebsräten ein „heilsamer Einfluß“ auf die (immer noch) eher konfliktorientierten spanischen Gewerkschaften ausgeht. Ob eine Übertragung der in Deutschland entstandenen besonderen „Volkswagen-Kultur“ auf den gesamten Konzern allerdings tatsächlich möglich ist, muß derzeit durchaus als offene Frage angesehen werden.

Zunächst einmal spricht vieles dafür, die europäische Arbeitnehmerkooperation mit Mertens als einen prinzipiell „konfliktiven Interaktionsprozeß“ zu begreifen (S. 15). Unter Bezugnahme auf die *Rational-Choice*-Theorie und darüber hinausgehende spieltheoretische Überlegungen analysiert Mertens die Ursachen hierfür als einen grundlegenden Konflikt zwischen „individuell-rationalem“ und „kollektiv-rationalem“ Verhalten: „Die über die Kooperation entscheidenden Gremien der Arbeitnehmervertretungen stehen vor dem Konflikt, zwischen einer individuell-rationalen Strategie, die einseitig eine maximale Zielumsetzung der eigenen Organisation verfolgt, und einer kollektiv-rationalen Strategie, die die Ziele aller kooperierenden Organisationen ausgewogen berücksichtigt, wählen zu müssen. . . . Sie können in den Kooperationskompromissen und -absprachen die eigene Zielumsetzung nicht übermäßig vernachlässigen, so daß die Ressourcenübertragung und die Folgebereitschaft der Belegschaften ihrer Politik gegenüber gefährdet wird“ (S. 30). Das hierin angelegte Verhaltensdilemma wird um so größer, je verbindlicher und intensiver sich der Kooperationsprozeß gestaltet. Dies

führt Mertens zu seiner zentralen These, daß mit der Entwicklung des Kooperationsprozesses zugleich dessen Instabilität ansteigt, das Konfliktpotential zunimmt und eine (zumindest partielle) Kooperationsaufkündigung (z. B. durch Nichteinhaltung von Kooperationsabsprachen) immer wahrscheinlicher wird (S. 38).

Diesem Dilemma können die Arbeitnehmervertretungen nur dann entgegen, wenn es ihnen gelingt, einen gemeinsamen Interessenkompromiß zu definieren und damit eine „kollektivrationale Kooperationsstrategie“ gegenüber den Partikularinteressen einzelner Standortbetriebsräte durchzusetzen. Hierzu muß der gesamte Kooperationsprozeß jedoch durch einige zusätzliche Stabilisierungsmaßnahmen abgesichert werden. Eine wichtige Rolle spielen hierbei die europäischen Gewerkschaftsorganisationen, die sich gerade bei schwerwiegenden Konflikten als überbetriebliche Vermittlungsinstanz anbieten. In der Realität sind allerdings die europäischen Gewerkschaften heute bei weitem noch nicht darauf vorbereitet, perspektivisch mehr als tausend „Europäische Betriebsräte“ zu betreuen.

Außerdem bildet die politische Akzeptanz und Unterstützung der Belegschaften eine zentrale Voraussetzung für die Stabilität des Kooperationsprozesses: „Die Mobilisierungsbereitschaft der Mitglieder für die internationale Kooperation läßt sich daher nur herstellen, wenn der Zusammenhang zwischen dem Erfolg der Kooperation und Realisierung wichtiger Ziele der Arbeitnehmervertretungen allen Belegschaftsmitgliedern vermittelt werden kann. . . . Die Umsetzung der internationalen Kooperationsziele durch die Arbeitnehmervertretungen hängt erheblich von der Einschätzung der Mandatsträger über das Ausmaß der Folgebereitschaft der Belegschaft in diesem Punkt ab“ (S. 23). Über lange Zeit hinweg war internationale Gewerkschafts- und Betriebsratsarbeit fast

ausschließlich eine Angelegenheit von Spitzenfunktionären, erst in jüngerer Zeit beginnt sich dieses Bild nicht zuletzt durch die Europäischen Betriebsräte zu wandeln. Trotzdem beklagt Mertens an verschiedenen Stellen seiner Untersuchung, daß auch bei Volkswagen die europäische Zusammenarbeit im wesentlichen von den nationalen Spitzengremien getragen wird und der Kenntnisstand über die Kooperationsinhalte selbst bei vielen Mandatsträgern immer noch recht dürftig ist. Zudem fehlt es bis heute weitgehend an Angeboten, bei denen sich eine größere Gruppe von Arbeitnehmervertretern ehrenamtlich für internationale Arbeitnehmerkooperation engagieren könnte.

Das derzeit vielleicht wichtigste Stabilisierungsmoment liegt jedoch in der „Institutionalisierung“ der europäischen Arbeitnehmerkooperation durch die Bildung „Europäischer Betriebsräte“ (S. 335ff.). Mit der Gründung des Europäischen Volkswagen-Konzernbetriebsrats 1990 wurde die bis dato eher sporadisch und unkoordiniert stattfindende Zusammenarbeit in eine regelmäßige und verbindliche Form gebracht und mit entsprechenden Ressourcen des Unternehmens abgesichert. Allerdings ist der Entwicklungsweg von Volkswagen hier eher untypisch: In der Regel steht die „Institutionalisierung“ der Arbeitnehmerkooperation nicht – wie Mertens in seinem Phasenmodell „einer typischen Entwicklung der Kooperation betrieblicher Arbeitnehmervertretungen“ (S. 378) suggeriert – am Ende eines längeren Kooperationsweges, sondern markiert im Gegenteil oft erst dessen Anfang. Ohne die institutionelle Absicherung durch die nun verabschiedete EU-Richtlinie wären die Arbeitnehmervertreter in vielen Unternehmen – schon aus Gründen nicht vorhandener Ressourcen – überhaupt nicht in der Lage, internationale Kooperationsstrukturen aufzubauen. Damit muß auch die von Mertens mitunter etwas

deterministisch gesetzte Verbindung von Arbeitnehmerkonkurrenz und Arbeitnehmerkooperation relativiert werden. Eine zunehmende Arbeitnehmerkonkurrenz führt eben noch lange *nicht automatisch* zu einer verstärkten Arbeitnehmerkooperation. Diese bedarf vielmehr zusätzlicher politischer und institutioneller Voraussetzungen, die bis Anfang der neunziger Jahre nur in wenigen Großunternehmen gegeben waren.

Gelingt es den Arbeitnehmervertretungen schließlich, ihre internationale Zusammenarbeit durch den Aufbau fester Kooperationsstrukturen zu stabilisieren, so bleibt die ungleich schwierigere Aufgabe, eine „kollektiv-rationale Strategie zur Überwindung der europäischen Arbeitnehmerkonkurrenz“ mit Inhalt zu füllen. Mertens sieht hier durchaus die Grenzen und Widersprüche einer solchen Konzeption: „Die grundlegende Prämisse der kollektiv-rationalen Strategie der VW-Arbeitnehmervertreter besteht in der Anerkennung einer Festschreibung des aktuellen Arbeits- und Produktionsvolumens der deutschen Standorte durch die Arbeitnehmervertretungen der ausländischen Konzernstandorte. Auf dieser Grundlage kann dann über die Verteilung der zukünftigen Produktionszuwächse innerhalb Europas als Verhandlungsmasse diskutiert werden“ (S. 292). Läßt sich hingegen ein Abbau der Beschäftigten partout nicht vermeiden, so soll dieser im Rahmen eines „solidarischen Beschäftigungsausgleichs“ erfolgen und auf alle Standorte gleichermaßen verteilt werden (S. 293). In keinem Fall aber soll ein Beschäftigungsabbau aufgrund von Produktionsverlagerungen akzeptiert werden (S. 294).

Erfolgreiche Arbeitnehmerkooperation bei Volkswagen ist vor allem am Erhalt des beschäftigungspolitischen Status quo orientiert. Am Beispiel der SEAT-Krise von 1993 wurde jedoch bereits deutlich, daß vor dem Hintergrund wachsender Überkapazitäten in der Automobilindustrie jede Art von „Beschäftigungsgarantie“ auf äußerst

wackligen Füßen stehen dürfte. Damit wird die internationale Arbeitnehmerkooperation jedoch auch zukünftig erheblichen Belastungsproben ausgesetzt sein, die einen „Rückfall“ in „stand-ortegoistische“ Positionen eher wahrscheinlich machen. Die faktische Unmöglichkeit, aus diesem Dilemma herauszukommen, weist jedoch auch auf einen entscheidenden Schwachpunkt des von Mertens gewählten theoretischen Referenzrahmens. So liegt es im Wesen der *Rational-Choice*-Theorie, daß sie *ceteris paribus* die das Handeln sozialer Akteure prägenden, äußeren Umweltfaktoren („*constraints*“) als gegeben voraussetzt und diese selbst nicht mehr zu hinterfragen in der Lage ist. „Rationales“ Handeln erscheint demnach im wesentlichen als „nutzen-optimierendes Verhalten“ innerhalb gegebener „Sachzwänge“. Das Verhalten von Arbeitnehmervertretungen folgt jedoch niemals allein den Prärogativen des Managements, letztere sind vielmehr oft selbst erst das Ergebnis eines vorangegangenen Verhandlungsprozesses. Zu dieser wichtigen verteilungspolitischen Konfliktdimension eröffnet das von Mertens gewählte theoretische Instrumentarium allerdings keinen Zugang. Zwar konstatiert er an einer Stelle, daß „zwischen den Arbeitnehmervertretern aller Standorte . . . eine Interessenkongruenz bezüglich der Ausweitung des Arbeitnehmeranteils am Unternehmensüberschuß (besteht)“ (S. 33). Eine mögliche Politisierung dieses gemeinsamen Interesses im Rahmen einer europäischen Arbeitnehmerkooperation wird im folgenden jedoch nicht mehr angedacht.

Fazit: Trotz der hier vorgebrachten Kritikpunkte liefert die Untersuchung von Mertens eine Fülle interessanter Gedanken, die zum Weiterdiskutieren anregen. Als wichtige Pionierstudie in einem relativ jungen Forschungsfeld sei sie allen, die sich mit der Zukunft der Arbeitsbeziehungen in Europa beschäftigen, zur Lektüre empfohlen.

Thorsten Schulten

---

## ZUR EUROPÄISCHEN WÄHRUNGSUNION: KRITIK UND REFORMVORSCHLÄGE

Rezension von: Claus Thomasberger  
(Hrsg.), Europäische Geldpolitik  
zwischen Marktzwängen und neuen  
institutionellen Regelungen, Metro-  
polis, Marburg 1995, 364 Seiten.

---

In der aktuellen Diskussion scheint sich das Projekt der Europäischen Währungsunion auf die Erfüllung der Konvergenzkriterien, die Probleme bei der Umstellung und Terminfindung der neuen Währung und am leidenschaftlichsten auf die Benennung des einheitlichen Geldes zu konzentrieren. Weitgehend akzeptiert dürften jedoch die grundsätzliche Ausgestaltung der Währungsunion und der Fahrplan von Maastricht sein. Daher hat die Wirtschaftspolitik auch scheinbar keinen Bedarf, die möglichen ökonomischen, institutionellen und politischen Konsequenzen dieses Projektes zu diskutieren. Die vorliegende Publikation zeigt jedoch, daß die derzeitige Konstruktion des einheitlichen Währungsraumes noch sehr viel Stoff für eine breitere Diskussion bietet. Politische Entscheidungsträger seien bereits jetzt vor der Lektüre gewarnt, denn es könnte festgefahrene Meinungen gefährden.

Einleitend beschäftigten sich Werner Polster und Klaus Voy mit den historischen Aspekten der Währungsintegration. Sie analysieren mit den ordnungspolitischen Aspekten die Beziehung zwischen Marktöffnung und dem Aufbau von Institutionen. Ihrer Meinung nach ist das System de facto gescheitert, weil durch den Aufbau von ungeeigneten Institutionen erst die Marktkräfte geschaffen wurden,

die das System untergraben. Das vorliegende Konzept der europäischen Entwicklung geht auch weit über das liberale Konzept hinaus, das den Abbau von Handelshemmnissen als wesentlichen Aspekt der Integration betrachtet hat. Nunmehr schafft das Zusammenwachsen auf politischen, wirtschaftlichen und sozialen Gebieten die Sachzwänge zur Bildung einer politischen Gemeinschaft. Mit der Klarheit eines guten Lehrbuches widmen sich die Autoren auch der Behandlung der verschiedenen Arten der Integration im allgemeinen (Freihandel, Binnenmarkt, Wirtschafts- und Währungsunion) und der Entwicklung der europäischen Integration im speziellen (Europ. Zahlungsunion, Europ. Wirtschaftsgemeinschaft, EWS sowie Einheitliche Europäische Akte und Binnenmarkt, Maastricht).

John Smithin hinterfragt in seinem Beitrag die demokratische Legitimation der europäischen Geldpolitik. Mit der maßgeblichen Orientierung am Ziel der Preisstabilität werden klare distributive und politische Entscheidungen gefällt, die den Konflikt zwischen Rentiers, die am realen Erhalt des Vermögens interessiert sind, und dem Rest der Gesellschaft, der als Arbeitnehmer von einer hohen Beschäftigung profitiert, betreffen. Da sich die Notenbanken seit den siebziger Jahren stärker am Primat der Preisstabilität orientieren und ein Ansteigen der Inflationsrate durch längere Zeit erhöhte Realzinsen bekämpft wird, waren auch das Wirtschaftswachstum und der Beschäftigungszuwachs niedriger als in einem Umfeld weniger restriktiver Geldpolitik. Damit stellt sich aber auch die Frage nach der politischen Überlebensfähigkeit eines solchen Systems. Da die europäische Geldpolitik nicht ausreichend legitimiert ist, glaubt Smithin auch nicht an den Erfolg der Währungsunion. Als Alternative zur beschriebenen Geldpolitik schlägt Smithin eine konsensorientierte Zinspolitik vor, wobei der

reale Zins hoch genug sein sollte, um die Interessen der Finanzwelt gewahrt zu wissen, andererseits aber auch niedrig genug, um den Arbeitsmarkt zu entlasten. Da diesem Konzept die herrschenden geldpolitischen Ziele gegenüberstehen, ist Smithins geldpolitischer Ansatz mit dem Vertrag von Maastricht nicht auszuführen.

Peter Mooslechner erläutert, daß mit Privatisierungen und Liberalisierungen die instrumentelle und an realwirtschaftlichen Zielen orientierte Wirtschaftspolitik verloren ging. Dies ist insbesondere auf den Finanzmärkten zu bemerken. Das deutliche Wachstum der Finanzmärkte änderte nicht nur das Verhalten der Wirtschaftssubjekte, sondern bewirkte auch eine Interessenverschiebung (Vermögensökonomie). Die Ernüchterung über die „Nebenwirkungen“ der liberalisierten und deregulierten Finanzmärkte (Crash 1987, EWS-Krisen 1992/93) führte auch zu einer skeptischeren Einschätzung gegenüber den Kapitalmärkten und deren Akteuren. Die stärkeren Spannungen zwischen nationaler und internationaler Orientierung der Wirtschaftspolitik fiel in den letzten Jahren meist zuungunsten der Binnenwirtschaft und zugunsten der Erwartungshaltung der internationalen Finanzmärkte aus. Daneben ist auch der Glaube an die Effizienz der Finanzmärkte nicht mehr so ausgeprägt wie zu Beginn der achtziger Jahre. Mooslechner ortet daher nicht nur einen gravierenden Regulierungsbedarf zur Minderung der Systemrisiken, sondern auch eine stärkere Rückbesinnung auf die realwirtschaftliche Funktion der Finanzmärkte. Die konstruktive Kritik des Autors führt am Ende seines Beitrags zu einer Fülle von Reformvorschlägen und Maßnahmen (Tobin-Steuer, gespaltene Wechselkurse, stärkere Aufsichtsinstitutionen und -regeln, bessere internationale Kooperation der Wirtschaftspolitik, u. ä.), die die Effizienz des Systems und seine realwirt-

schaftliche Finanzierungsfunktion verbessern können.

Für Uwe Dürkop und Rainer Naser zeigte die Krise des EWS, daß bei liberalisiertem Kapitalverkehr die Alternativen nur mehr oder weniger floatende Wechselkurse oder ein Festkurssystem mit stärkerer wirtschaftspolitischer Koordination darstellen. Der Kollaps des europäischen Währungsverbundes hatte seine wesentlichen Auslöser in der Hochzinspolitik der Deutschen Bundesbank und der Verweigerung von Realignments. Für die Autoren müssen drei Stabilitätsbedingungen zur Aufrechterhaltung eines Festkurssystems erfüllt sein: Zum ersten darf es keine anhaltenden Leistungsbilanzungleichgewichte geben. Zum zweiten muß die Stabilität der Leitwährung gewährleistet sein: Währungssysteme scheitern an der Politik der Leitwährungsländer, nicht an der Politik der Schwachwährungsländer. Zum dritten müssen Mechanismen existieren, die eine Verteidigung der Paritäten gewährleisten, so zum Beispiel die üblichen kurzfristigen Interventionen, eine zinspolitische Kooperation der Zentralbanken und Kapitalverkehrskontrollen. Zur Beschränkung des Kapitalverkehrs werden neben der bereits prominenten Tobin-Steuer auch Mindestreserven auf die offenen Währungspositionen der Banken vorgeschlagen. Beides sollte die Kapitalmobilität bremsen und die Notwendigkeit einer restriktiven Geldpolitik bei manchen EWS-Mitgliedern verringern.

Heinz-Peter Spahn führt in seinem Beitrag aus, daß die Krise des EWS vor allem auf den brüchigen Grundlagen der Leitwährungsordnung beruht. Einleitend weist er darauf hin, daß nicht die deutsche Wiedervereinigung die Ursache der EWS-Krisen war, denn die Deutsche Bundesbank hat bereits 1988 auf einen restriktiven Kurs umgeschwenkt. Da die EWS-Partner dieser Zinspolitik folgen mußten, erhöhte sich europaweit die kon-



junkturelle Arbeitslosigkeit, und die Glaubwürdigkeit des Systems wurde beeinträchtigt. Den maßgeblichen Störfaktor für das DEM-Leitwährungssystem stellte die an der internen Geldwertstabilität orientierte Geldpolitik der deutschen Zentralbank dar. Spahn weist im Zusammenhang mit dem strategischen Vorsprung der Zentralbanken vor den Gewerkschaften auf eine stabilitätspolitische Problematik hin, denn die Arbeitnehmervertreter sind im europäischen System als einzelne Verbände zu klein, um die Notenbanken zu einer Alimentierung stabilitätswidriger Lohnabschlüsse zwingen zu können. Spahn bereichert damit die Theorie optimaler Währungsräume um das Argument, daß ein Währungsraum dann optimal ist, wenn er nennenswert größer ist, als der Raum, in dem sich ein wirksames Lohnkartell bilden läßt. Die Zukunft wird zeigen, ob Europa tatsächlich ohne sozialstaatliche Ansprüche und gewerkschaftliche Lohnpolitik funktionieren wird.

Den oft zitierten Vorteilen einer Währungsunion (keine Wechselkursunsicherheit, geringere Transaktionskosten, höhere Arbeitsteilung, u. ä.) stellt Hansjörg Herr als wesentlichen Nachteil vor allem Peripherisierungs- und Metropolisierungstendenzen gegenüber. Dabei ist die Peripherie durch ein langfristig geringeres Wirtschaftswachstum, eine schwächere Innovationskraft, niedrigere Wertschöpfung pro Kopf, geringere Real-löhne und eine Abwanderung von Arbeitskräften gekennzeichnet. Metropolen weisen hingegen eine intensive Arbeitsteilung, differenzierte Arbeitsmärkte, geringe Transaktions- und Informationskosten sowie eine höhere Produktivität und Innovationskraft auf. Höhere Steuereinnahmen und dadurch mehr Investitionen in die Infrastruktur verstärken die Differenzen, wobei auch eine schnelle Währungsunion diesen Prozeß verstärken würde. Bei einer einheitlichen Währung ist

der flexible Wechselkurs durch eine differenzierte Lohnpolitik zu ersetzen, die die unterschiedliche Produktivitätsentwicklung widerspiegeln muß. Angesichts der Signalfunktion von Lohnabschlüssen in Schlüsselsektoren und politischen Gründen für eine stärkere Lohnangleichung dürfte dies aber schwierig werden. Wenn aber die Mobilität den differenzierten Lohnprozeß ersetzt, ist die Entvölkerung von Peripherien vorprogrammiert. Die europäische Erfahrung zeigt nicht nur eine geringere Mobilität, sondern auch ein Gleichlaufen von niedrigerem Produktivitätswachstum und höheren (!) Lohnzuwächsen. Dies verschärft die Situation und wird zu einer aktiven europäischen Regionalpolitik mit einem größeren Finanzausgleich führen. Da eine schnelle Währungsunion die regionalen Verzerrungen verstärkt, möchte Herr die Währungsunion auf jene Länder beschränken, die eine Konvergenz im Produktivitätsniveau, in der Innovationskraft und im Lohnbildungsmechanismus erreicht haben. Damit geht der Autor bereits weit über die monetären Konvergenzkriterien von Maastricht hinaus.

Brigitte Unger widmet ihre Ausführungen den Handlungsspielräumen von kleinen Ländern bei fixem Wechselkurs und in einer Währungsunion. Die Währungsunion hat dabei den Vorteil, daß die Funktionen des Geldes voll zur Wirkung kommen; dem steht jedoch die Aufgabe der geldpolitischen Souveränität und des Wechselkurses als Steuerungsinstrument gegenüber. Bei unwiderruflich fixierten Wechselkursen existieren weiterhin unterschiedliche Recheneinheiten, Transaktionskosten und Risikoprämien für die Möglichkeit von Wechselkursänderungen. Während die Geldpolitik bei festem Wechselkurs Handlungsspielräume einbüßt, können Fiskal-, Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik an Bedeutung gewinnen. Für die Lohnpolitik sind institutionelle Rahmenbedingungen wichtig, die ein ge-

wisses Maß an Reallohnflexibilität ermöglichen. Wie das österreichische Beispiel zeigt, haben hierbei insbesondere kleine Länder einen großen Handlungsspielraum. Aus dem Beispiel der US-Bundesstaaten folgert Unger auch, daß sich die europäischen Volkswirtschaften nur langsam angleichen werden und größere fiskalpolitische Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten bestehen bleiben können.

Anke Jacobsen und Hans Weisfeld widmen ihre Ausführungen der Stabilisierung in Zentralosteuropa und den Effekten der europäischen Währungsintegration. Die aktuelle Problematik des osteuropäischen Bankensektors besteht in der Überführung des Monobankensystems auf ein zweistufiges System. Um jedoch einen Kreditengpaß zu verhindern, der die großen Unternehmen in liquiditätsbedingte Zahlungsschwierigkeiten bringen würde, sind die Zentralbanken gezwungen, den Schuldenzuwachs der alten Unternehmen monetär zu alimentieren. Dieser Kreditzuwachs stellt die untere Schranke der Geldmengenausweitung dar. Die wesentlichen Vorteile einer EWS-Mitgliedschaft der osteuropäischen Volkswirtschaften sehen Jacobsen und Weisfeld neben den Standardargumenten der geringen Wechselkursvolatilität auch in der Reduzierung der Deflationskosten und der erhöhten monetären Reputation.

Da der ehemalige Goldstandard in der Diskussion oftmals als ein Äquivalent zu einer Währungsunion dargestellt wird, fragt Jan Kregel nach der Vorbildfunktion dieses Systems für die Währungsunion. Im durch das britische Pfund Sterling geprägten Goldstandard war die Geldmenge – bei freiem Kapitalverkehr – von außen bestimmt, dadurch war letztlich auch die Inflation nicht binnenwirtschaftlich steuerbar. Hier zeigt sich die wesentliche Parallele, denn auch im modernen System kann die nationale Geldpolitik durch Kapitalströme egalisiert wer-

den. Kregel verweist jedoch auf die stabilisierende Funktion einer starken Diversifikation des Portfolios von privaten Finanzinstitutionen und plädiert für eine möglichst schnelle Konvertierbarkeit von privaten Verbindlichkeiten. Er empfiehlt daher die Einrichtung von Kontokorrentkonten, die in jedem Staat als Zahlungsmittel dienen können. Es bleibt jedoch unklar, warum private Anleger bei gestiegener Unsicherheit und nicht vollständiger Glaubwürdigkeit einer Wechselkursbindung ihre Vermögen nicht stärker umschichten und die mehrfach erwähnte Destabilisierung der Währungsparitäten auslösen sollen.

Mit der zweiten Bankenrichtlinie 1989, die die bilaterale Anerkennung von Kreditinstituten beinhaltet, war die Erwartung von reduzierten Kosten und niedrigeren Margen im Bankgeschäft verbunden. Victoria Chick und Sheila Dow gehen hingegen von einer differenzierten Wirkungsweise aus. Da sich der Anpassungsprozeß in Abhängigkeit von Struktur und Entwicklungsstufe des Finanzsystems gestalten wird, dürften die großen und multinationalen Unternehmen eher zu den Gewinnern und lokal orientierte Institute eher zu den Verlierern zählen. Zudem werden die Finanzmärkte des Zentrums die Anleger anziehen, wodurch die peripheren Regionen benachteiligt und die Divergenzen gefördert werden.

In seinen Schlußbemerkungen kritisiert Claus Thomasberger vor allem die Antinomien der europäischen Währungsordnung. Hierbei führt er auch das Fehlen eines marktendogenen Sanktionsmechanismus für eine zu expansive Fiskalpolitik an. Da die Marktintegration nicht fähig ist, die monetäre Konvergenz in den verschiedenen Ländern sicherzustellen, ist die Errichtung eines institutionellen und regelbehafteten Rahmens notwendig. Es reicht jedoch nicht aus, die Stabilität der Wechselkurse nur über ausgeglichene Budgets, die zwangsläufig zu

einer Aushöhlung des Sozialstaates führen, zu erreichen. Zusätzlich ist eine abgestimmte europaweite Einkommenspolitik notwendig. Die Turbulenzen im EWS haben gezeigt, daß eine einseitige Liberalisierung der Märkte nicht nur auf Grenzen stößt, sondern auch die Integration selbst gefährdet. Es ist daher legitim, eine Einschränkung der Funktionslogik auf den Finanzmärkten zu diskutieren, denn schließlich ist die Europäische Währungsunion im Kern eine gesellschaftspolitische Frage.

In der abschließenden Beurteilung kann die vorliegende Publikation jedem Leser empfohlen werden, der sich

mit der Währungsunion beschäftigen will und nicht die immer wiederkehrenden Standardargumente finden will. Hier bietet dieses Buch sicherlich viele Anregungen für interessante Diskussionen. Einzig zu bemängeln wäre ein „Leiden“, das viele Bücher aufweisen, die als eine Sammlung von unabhängigen Aufsätzen gestaltet sind und die manchmal unter dem Druck des Abgabetermins keinen „Feinschliff“ mehr bekommen. Zum einen treten bisweilen Wiederholungen auf, und zum anderen fehlt ein gemeinsames Resümee von Kritik und Reformvorschlägen.

Paul A. Kocher

---

## DOES MONEY MATTER AFTER ALL?

---

Rezension von: Doris Neuberger,  
Kreditvergabe durch Banken.  
Mikroökonomische Theorie und  
gesamtwirtschaftliche Implikationen,  
J. C. B. Mohr (Paul Siebeck),  
Tübingen 1994, 230 Seiten, öS 765,-.

---

In der Einleitung zum Tagungsband „Channels of Monetary Policy“ der Federal Reserve Bank of St. Louis Review schreiben Thornton und Wheelock: „The conventional wisdom once held that *money doesn't matter*.“, wobei sich ja besagte Reserve Bank nicht den Vorwurf gefallen lassen muß, Gralshüterin keynesianischen Gedankengutes zu sein. Gleichzeitig kommt das Standardwerk monetaristischer Geldtheorie- und -politik, Friedmans und Schwartz' „A Monetary History of the United States“ nicht nur in die Jahre, sondern wird vor allem auch auf methodischer Ebene immer stärker kritisiert. So ist etwa die verwendete Definition der Geldmengenaggregate so breit, daß sie eher den Umfang des Finanzsektors als die Verfügbarkeit von liquidem Geld umfaßt (1). Ihr Beitrag hätte also die Aufmerksamkeit stärker auf den Finanzsektor und die Transmissionsmechanismen der Geldpolitik lenken sollen als auf das Geldangebot.

Der Finanzsektor wurde aber in den neoklassischen Modellen mechanistisch und friktionsfrei (als Modellfall des perfekten Marktes) gesehen – etwa in einer Modigliani-Miller-Welt –, und nur unter dieser Bedingung kann Geld ein Schleier sein. Die keynesianische Theorie lenkte ihre Aufmerksamkeit hingegen auf die Geldnachfrage (Liquiditätspräferenz) und nahm den Finanzsektor ebenso als gegeben hin.

Erst die theoretischen Arbeiten von Stiglitz und Weiss, Diamond, Mayer und Hellwig (alle etwa um den Beginn der achtziger Jahre) brachten erste Erklärungsansätze, wie der Finanzsektor zur Verstärkung bzw. sogar zur Entstehung von Zyklen beitragen kann und wie sich diese Merkmale auf die Wirksamkeit der Geldpolitik auswirken. Ansätze lieferten hier Rationierungsgleichgewichte, bei denen der Preis (Zins) nicht für die Markträumung sorgen kann, Informationsprobleme und kontrakttheoretische Überlegungen (*principal-agent-Probleme*). Dabei ist festzuhalten, daß alle besagten Ansätze Teilbereiche des Problems erklären, also nicht unbedingt konkurrierende Ansätze darstellen. Gleichzeitig konnte auch empirisch gezeigt werden, daß die Beziehung zwischen Kreditmenge und Output wesentlich stabiler ist als jene zwischen Geldmenge und Output.

Neuberger, die zunächst die einzelnen Modelle diskutiert, erweitert, vertieft und kombiniert die einzelnen Ansätze zu einem – wenn auch nicht widerspruchsfreien – Modell (oder zu ergänzenden Teilmodellen), bei denen das Informationsproblem und das Portfoliomodell im Mittelpunkt stehen. Der Vorteil letzteren Modells besteht darin, daß er auch in die Bilanzstruktur von Kreditinstituten geht. Baut aber der „herkömmliche“ Portfolioansatz auf dem amerikanisch geprägten Trennbankensystem auf und bezieht daher nur die Alternativen Kreditvergabe und Anleiherwerb ein, zeigt Neuberger die Zusammenhänge für eine Universalbank, die in ihrem Portfolio auch Beteiligungen halten kann.

Da die Kreditrationierung ein zentrales Thema des Buches darstellt, soll sie hier kurz gestreift werden. Rationierung liegt dann vor, wenn „... im Gleichgewicht des Kreditmarktes nur einige Kreditnehmer befriedigt werden, die sich von den nicht ausgeschlossenen nach außen nicht unter-

scheiden.“ (S. 8). Es gibt demnach für die Bank einen optimalen Zinssatz, der nicht markträumend ist, oder anders ausgedrückt: die Ertragserwartungskurve hat durch das mit steigendem Zinssatz steigende Ausfallrisiko nicht einen monotonen, sondern einen strikt konkaven Verlauf. Damit ergibt sich auch ein Knick in der Angebotskurve. Die Ursache für diese Rationierung sind adverse Selektion und adverse Anreize (*moral hazard*). Die adverse Selektion führt dazu, daß mit steigendem Kreditzinssatz vermehrt Kreditbewerber mit geringem Risiko ausscheiden, weil bei steigendem Zins jene Investition mehr lohnt, die bei gleichem Erwartungswert die höhere Streuung aufweist (der höhere Zins belastet die Investition); damit scheiden aber Projekte mit geringerem Risiko aus. Die adverse Selektion führt hingegen dazu, daß mit steigendem Kreditzinssatz Anreize zur Durchführung riskanterer Projekte bestehen. Das Problem der Bank liegt nun darin, daß für die Banken asymmetrische Information vorliegt, sie also nur das durchschnittliche, nicht aber das tatsächliche Risiko von Projekten/Unternehmen beurteilen kann.

Damit wird aber der Kreditapparat mit seiner Bereitschaft zur Kreditvergabe zum Schlüssel der Geldpolitik. In Portfolioansätzen (im Basismodell mit risikolosen Anleihen und risikobehafteten Krediten) läßt sich dann die Wirkung von Rezessionen und geldpolitischer Instrumente zeigen. In einem Rationierungsgleichgewicht sind die Schlüsselgrößen jedenfalls die Kreditvergabebereitschaft der Banken (Liquiditätskanal) und damit über die Opportunitätskosten der von der Zentralbank beeinflussbare Zins. Für die Geldmenge bestehen jedenfalls nur sehr indirekte und instabile Beziehungen.

Die Entstehung der Intermediation, die Stiglitz und Weiss annehmen, versucht Neuberger – ausgehend von Diamond, der die Banken als Informa-

tionsproduzenten sieht, der gegenüber dem Kapitalmarkt vor allem bei besonders informationsintensiven Unternehmen (kleine, junge Unternehmen) überlegen ist – über Gruppen von Investoren mit unterschiedlichen Risikopräferenzen (Einleger mit hoher, Unternehmer mit mittlerer und Banken mit niedriger Risikoaversion) und über die Information als Produktionsfaktor (Neuberger erweitert damit den Ansatz von Diamond). Mehr Informationssuche kann nämlich nicht nur die Risikokosten an sich senken, sondern auch die Probleme der adversen Anreiz- und Selektionseffekte. Damit verknüpft sie den Portfoliansatz mit dem Informationsproblem. Die Bank entscheidet nun nicht mehr lediglich über die optimale Informationssuche, sondern auch über Größe und Struktur der Bankbilanz. Daraus sind folgende Konsequenzen ableitbar (vgl. S. 78):

Erstens werden jene Firmen und Branchen, bei denen Informationen schnell veralten – also schnell wachsende Firmen oder Branchen, die wenig stabil sind, und die eher intangible Investitionen tätigen, weniger Kredite erhalten, obwohl Banken bei ihnen mehr Informationssuche betreiben.

Zweitens fördern Banken den Strukturwandel, indem sie ihre Informationssuche auf expandierende Branchen mit überdurchschnittlich hohen Gewinnen konzentrieren. Bestehen am Kreditmarkt jedoch Eintrittsbarrieren (etwa versunkene Kosten bei der Informationssuche), besteht durch Konzentration auf diese Branchen die Gefahr, daß die etablierten Banken sich dem Risiko dieser Branchen aussetzen.

Drittens verringert die Ungewißheit über den zukünftigen Zinssatz und/oder die zukünftige Kreditnachfrage die optimale Informationssuche und führt zu den bekannten Problemen der Kreditrationierung. Diese Reaktion wird also um so geringer ausfallen, je stärker Banken ihr Portfolio

diversifizieren können und je stärker Kredit- und Depositenzinssatz sich miteinander bewegen – also Banken ihre Marge erhalten können; anders ausgedrückt: je mehr auf Kredit- und Depositenmarkt Zinsänderungen weitergewälzt werden.

Welche vorläufigen Konsequenzen ließen sich daraus ziehen? Diversifikationsmöglichkeit und Eigenkapitalhinterlegung dienen zur Sicherung der Solvenz und der Stabilität der Finanz- und Kreditmärkte. Die Kapitaladäquanzrichtlinie und die „Post-BCCI“-Richtlinie scheinen demnach durchaus in die richtige Richtung zu gehen – die Wirkung der in Umsetzung befindlichen Richtlinie bleibt aber abzuwarten.

Zu den wettbewerbspolitischen Implikationen: Sowohl in der Frage der Informationsproduktion als auch im Modell der Banken als Versicherer scheint es einen *trade-off* zwischen Effizienz und Wettbewerb zu geben, da sich sowohl für die Informationsproduktion als für die Versicherung durch Banken lassen sich Skalenerträge zeigen und damit einhergehend: höhere Effizienz bei geringerem Wettbewerb am Kreditmarkt. Andererseits ist von Banken dann weniger prozyklisches Verhalten zu erwarten, wenn sowohl auf dem Kredit- als auch auf dem Depositenmarkt (perfekter) Wettbewerb herrscht, und somit Änderungen im Zinssatz auf beiden Seiten überwältigt werden. Zur Lösung dieses Widerspruchs bietet Neuberger zwar einige Ansätze, doch sind diese ebenso wie die vorgestellten Ansätze zum Teil konkurrierend, zum Teil ergänzend. Der Anspruch einer allgemeinen Theorie für die behandelten Phänomene ist wahrscheinlich doch etwas überzogen.

Die diskutierten Modelle lassen einen konsistenten Vergleich der unterschiedlichen Regulierungsmodelle Japans, USA und Deutschlands zu, wobei die konkreten Ausprägungen und ihre Auswirkungen tatsächlich mit den erwarteten Ergebnisse überein-

stimmen. So ist etwa das amerikanische System für Rationierung anfälliger als das deutsche und das japanische Finanzsystem. Für Amerika ist vor allem die geringe Diversifikationsmöglichkeit – regional und nach Finanzierungsformen – ausschlaggebend.

Japan hingegen hat einen tiefgreifenden strukturellen Wandel durchgemacht, in dem Wettbewerbsbeschränkungen auf Kreditmärkten zurückgenommen wurden. Dies bedeutet aber für die Banken eine abnehmende Bindungsmöglichkeit der Unternehmen (diese Probleme werden ebenfalls im theoretischen Teil behandelt). Damit verlieren sie aber Anreize zur Informationssuche bei kleinen, jungen Unternehmen, weil sie nicht mehr sicher sein können, in der Reifephase von der guten Ertragslage zu profitieren. Die Bankenkrise Japans ist ein trauriger Beweis dafür.

Die im Vergleich zu amerikanischen Banken weitaus größere Diversifikationsmöglichkeit deutscher Banken verleiht dem deutschen Kreditmarkt eine höhere Stabilität. Durch die Möglichkeit des Haltens von Beteiligungen kann die mangelnde Bindungskraft durch den größeren Wettbewerb im Vergleich zu Japan wettgemacht werden, da die Banken vom gewachsenen Unternehmen eben über die Beteiligung profitieren. Bezüglich der Kreditvergabe für kleine, junge Unternehmen ist die Evidenz nicht eindeutig (was ein Indikator für die Informationsproduktion wäre), was aber auch mit der mangelnden Datenlage zu tun hat. Überhaupt ist zu sagen, daß ein gewisses Ungleichgewicht zwischen dem äußerst anspruchsvollen theoretischen Teil und dem empirischen Teil besteht. Dies ist aber nicht Neuberger anzulasten, sondern eben dem mangelnden Zugang zu brauchbaren Daten.

Abschließend ist festzuhalten, daß das Buch wahrscheinlich eher weniger als Einstiegslektüre zu empfehlen ist,

obwohl es einen guten Überblick über den Stand der Theorie imperfekter Finanzmärkte gibt. Für nicht in die Geheimnisse dynamischer Optimierung eingeweihte Ökonomen und dennoch Interessierte empfiehlt es sich, über Seiten an Gleichungssystemen und Passagen wie „Das Problem läßt sich mit der stochastischen dynamischen Programmierung ... oder dem stochastischen Maximumprinzip lösen. Hier wird das transparentere Maximumprinzip gewählt. Mit Hilfe des verallgemeinerten Itô-Kalküls für gemischte Wiener-Poisson-Prozesse läßt sich die stochastische Hamilton-Jacobi-Bellmann-Gleichung aufstellen...“ (S. 108) hinwegzulesen. Die wesentlichen Argumente leuchten auch ohne die formale Fundierung ein und Neuberger stößt hier in ein (wenn auch nicht widerspruchsfreies) Theorievakuum, ohne dem die Wirkungsweisen der Geldpolitik nicht befriedigend erklärt werden können und ohne dem eine moderne Regulierung der Finanzmärkte nicht gelingen kann. Angesichts der Tatsache, daß heute die Wirtschaftspolitik eine von Finanz- und Devisenmärkten getriebene ist und daß die Fi-

nanzmärkte heute eine wesentliche Quelle der Instabilität sind, lohnt die Lektüre. Schließlich ist zu bestätigen, was Thornton und Wheelock schreiben (siehe oben). Dies bedeutet aber auch, daß der Liquiditätskanal der Geldpolitik noch ein breites Forschungsfeld bietet und die Geldmengenpolitik somit zumindest zu hinterfragen ist.

Thomas Zotter

### Anmerkung

(1) Vgl. Krugman (1994) 38.

### Literatur

- Thornton, Daniel L.; Wheelock, David C., Editor's Introduction, in: Federal Reserve Bank of St. Louis Review 77/3 (1995) (= Proceedings of the Nineteenth Annual Economic Policy Conference of the Federal Reserve Bank of St. Louis: "Channels of Monetary Policy").
- Krugman, Paul, *Peddling Prosperity. Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations* (New York/London 1994).

---

## WER FINANZIERT DIE FORSCHUNG?

---

Rezension von: Bernhard Felderer,  
David F. J. Campbell, Forschungs-  
finanzierung in Europa; Trends –  
Modelle; Empfehlungen für  
Österreich, Manzsche Verlags- und  
Universitätsbuchhandlung,  
Wien 1994, 300 Seiten, öS 340,-.

---

Der Inhalt des hier zur Diskussion stehenden Buches wurde in den Jahren 1992–1994 im Rahmen einer Auftragsstudie des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung erarbeitet. Leider hat es einige Zeit in Anspruch genommen, bis die Ergebnisse der Untersuchung in der vorliegenden Publikationsform, übersichtlich und grafisch hervorragend aufgearbeitet, erschienen sind. Aus technischen Gründen war es leider auch erst jetzt möglich, die Studie an dieser Stelle zu besprechen. Beides hat zur Folge, daß einerseits die zugrundeliegenden Daten nicht mehr brandneu sind und andererseits durch die Bildung mindestens einer neuen Bundesregierung (bei Drucklegung dieser Buchrezension) auch Teile der spezifischen technologiepolitischen Vorschläge nicht mehr relevant sind (zum Teil sogar durch zwischenzeitliche Verwirklichung!). Dies tut dem Buch insofern keinen Abbruch, als die großen empirischen Trends im Bereich F&E in der Regel kaum drastischen Schwankungen unterliegen und daher die Analyse faktisch auch noch heute (was die Zahlen anbelangt leider in noch stärkerem Ausmaß) ihre Richtigkeit hat. Die Fülle der vorgelegten Vorschläge wird noch über Jahre für Diskussionsstoff sorgen.

B. Felderer, Direktor des IHS, und D. Campbell führten im Studienzeitraum 92 Experteninterviews (25 aus

Österreich, 67 internationale) durch, werteten große Mengen sogenannter „Netzwerkliteratur“ aus – diese zirkuliert üblicherweise nur unveröffentlicht in einschlägigen Kreisen – und arbeiteten sich durch offizielle Publikationen wie etwa den diversen OECD Berichten – wesentlichste Grundlage international vergleichbarer Datenanalysen.

Das Buch gliedert sich in sechs Kapitel, wobei drei Bereiche zu unterscheiden sind: eine Analyse der Strukturen und Trends der OECD-Forschungsfinanzierung, die spezifische Forschungspolitik in vier europäischen Ländern und ein ausführliches Österreich-Kapitel. Vorangestellt wird eine Zusammenfassung der Ergebnisse, vor allem hinsichtlich der Empfehlungen für das österreichische Forschungssystem und dessen Finanzierung.

In einem ersten Kapitel werden anhand von OECD-Daten besonders die beiden Hauptfinanziers Staat und Wirtschaft betrachtet. Im Mittelpunkt stehen zwei Fragenkomplexe: Wie verhalten sich staatliche und private F&E-Ausgaben zueinander – ergänzen oder verdrängen sie sich gegenseitig? Zweitens wird der Frage nachgegangen, ob sich die Trendmuster für die einzelnen Nationen bzw. regionalen Cluster unterscheiden – d. h. sind verschiedene Trends z. B. je nach Größe der Länder festzustellen?

Vorerst wird festgestellt, daß in den OECD-Daten ein eindeutiger Trend zu einer erhöhten Bedeutung des Finanzierungsanteils der Wirtschaft gegenüber jenem des Staates abzulesen ist. Mit Ausnahme von Italien und Portugal hatte sich von 1981 bis 1991 in allen Ländern der Finanzierungsanteil der Industrie erhöht. Auch der Anteil der Unternehmensausgaben am BIP nahm in diesem Zeitraum in allen Ländern außer Großbritannien weiter zu. Das heißt, die unternehmerischen Forschungsausgaben sind im OECD-Raum seit 1981 real gestiegen.



Aber auch die staatlichen F&E-Ausgaben sind in diesem Zeitraum im Durchschnitt in der OECD im Verhältnis zum BIP stärker gestiegen, d. h. auch in diesem Bereich ist ein Realwachstum festzustellen, wobei die staatlichen Ausgaben allerdings langsamer stiegen als die unternehmerischen. Im allgemeinen kann daher festgestellt werden, daß staatliche und unternehmerische Forschungsausgaben keine explizit verdrängende Beziehung zueinander aufweisen.

Etwas irritierend bei diesem Einstieg in die Zahlenwelt der internationalen Forschungsfinanzierung ist für einen Leser die fehlende Präsentation eines groben Überblicks über die OECD-weite Entwicklung der gesamten nationalen Forschungsausgaben gleich am Anfang – erst auf Seite 248 folgt eine entsprechende Grafik. In diesem Zusammenhang vermißt man auch ein Einleitungskapitel, in dem die grundsätzliche Bedeutung von neuen Technologien für die Wirtschaft und Gesellschaft, die möglichen technologiepolitischen Ansätze und die Bedeutung von nationalen Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen (als eine grobe Input-Größe des Forschungssystems) für den Erfolg von Technologiepolitik dargestellt wird. Bei der Lektüre wird man daher eini- germaßen abrupt in eine empirische Detailanalyse gestoßen.

Da eine erhebliche Anzahl von Ländern (nämlich sechs) einen realen Rückgang der staatlichen Finanzierungsbasis aufzuweisen hatten, testeten die Autoren daher das Zahlenmaterial nach sieben verschiedenen räumlichen Kategorien (EU, EFTA, ...). Sie stellten fest, daß in kleinen und peripheren Staaten „das Wachstum der öffentlichen Forschungsfinanzierung deutlich höher als in den größeren Nationen ausfiel.“ Daraus folgern die Autoren, daß in Kleinstaaten „der öffentlichen Forschungsfinanzierung eine stärkere strategische Relevanz zufällt, d. h. der

Staat muß fehlende Aggregationskapazitäten des Unternehmenssektors kompensieren.“ Umgekehrt kann in Großstaaten die Industrie „bedeutsame Wachstumsschübe mobilisieren ... und somit (ist) der Staat nicht mit derselben Notwendigkeit konfrontiert, die nationale F&E zu finanzieren.“ Diese Schlußfolgerungen scheinen zwar plausibel, lassen sich meiner Meinung nach aber durch die vorgelegten Berechnungen kaum eindeutig ableiten. Einem Ausreißer – nämlich Großbritannien –, dessen staatlicher Beitrag ganz erheblich zurückging, stehen unter den fünf analysierten „Großstaaten“ zwei, deren Wachstum der staatlichen Forschungsbasis im Spitzenfeld aller untersuchten Länder lag, und zwei, in denen keine wesentliche reale Veränderung stattfand, gegenüber. Gerade für Großbritannien gilt aber überhaupt nicht das dargestellte Argument von der Finanzierungskraft des privaten Sektors, da auch die F&E-Quote der Wirtschaft zurückging.

Auch in großen Staaten könnte daher das staatliche F&E-Finanzierungsverhalten Auswirkungen auf die Forschungsausgaben der Wirtschaft haben. Dies müßte anhand einer eingehenden Analyse der konkreten gekürzten Budgetposten und feinerer Wirkungszusammenhänge überprüft werden.

Umgekehrt ist es (siehe Argument bei den Kleinstaaten) keineswegs klar, daß Finanzierungsausfälle bei der Wirtschaft – quasi zur Kompensation – zu einem verstärkten globalen Engagement des Staates führen müssen – und sollen! Ein Rückgang der Forschungsaufwendungen im Bereich der mittelständischen Wirtschaft, die großteils auf HTL-Ingenieurniveau entwickelt, wird ja offensichtlich nicht durch steigende staatliche Aufwendungen im universitären Forschungsbereich der Numismatik (so wichtig sie sein mögen) kompensiert werden können. Das heißt, die vorge-

legten Daten bei den Kleinststaaten können bestenfalls zu einer Forderung nach entsprechenden staatlichen Finanzierungen – und zwar in ganz bestimmten Bereichen bzw. mit ganz bestimmten Zielen (nämlich die unternehmerischen Aufwendungen wieder zu erhöhen) – führen und sind auf dieser Aggregationsebene keinesfalls das logische Ergebnis der Kleinstaatlichkeit.

Möglicherweise hängt die steigende Finanzierungstätigkeit des Staates in Kleinststaaten aber auch mit ganz simplen Gesetzmäßigkeiten des universitären Sektors, der ja einer der Hauptempfänger staatlicher Forschungsfinanzierung ist, zusammen. Will nämlich ein Staat, der sich auch als Kulturnation versteht, einen großen Teil universitärer Forschungs- und Lehrbereiche abdecken, dann kann eine bestimmte kritische Größe dieses Universitätssektors nicht unterschritten werden. Diese Hypothese ist nicht schnell von der Hand zu weisen, wie auch eine Grafik auf Seite 257 des Buches andeutet, in der der Anteil der jeweils in den Hochschulen durchgeführten Forschung zu ersehen ist, und die alle Großstaaten am unteren Ende, Kleinststaaten und periphere Nationen aber im oberen Bereich zeigt. Kleinere Staaten werden also einen relativ hohen Hochschulanteil an ihrer F&E-Quote (in der Regel) aufweisen, welcher (in der Regel) zu einem wesentlichen Teil auch vom Staat finanziert wird. Bringt man diese Aspekte mit den Erfahrungen aus vielen anderen Bereichen des öffentlichen Sektors – was die Kostendynamik und daher Finanzierungsverläufe und -erfordernisse betrifft – zusammen, so läßt sich unschwer einer der pragmatischen Gründe für steigende Staatsausgaben in Kleinststaaten herauslesen.

Ein Absatz, den man in einer zweiten Auflage eher streichen sollte, befindet sich am Ende dieses Kapitels. Darin wird argumentiert, daß die Bemühungen der EU wohl die Ursache

für den im Gegensatz zu den ehemaligen EFTA-Ländern steigenden Auslandsfinanzierungsanteil der EU-Länder sein könnten. Dies ist banal, werden doch seit Mitte der achtziger Jahre Mitgliedsbeiträge zur EU, im Rahmen eines F&E-Rahmenprogramms, über Forschungsprojekte wieder an die EU-Mitgliedsländer verteilt, wo sie sich dieserart als Auslandsfinanzierung wiederfinden.

Zusammenfassend scheint mir dieses erste Kapitel etwas zu kurz geraten zu sein, insbesondere was die hinter den Zahlen sich verbergenden realen Vorgänge bzw. Interpretationsmöglichkeiten betrifft.

In den folgenden Kapiteln werden anhand von vier ausgewählten europäischen Ländern spezifische Modelle einer F&E-Politik ausführlich dargestellt. Nicht beschrieben wird, anhand von welchem Auswahlmechanismus man gerade auf Deutschland, Großbritannien, Niederlande und Finnland kommt. Diese Frage ist aber nicht uninteressant, werden doch im anschließenden Kapitel verschiedenste Vorschläge zur österreichischen Forschungspolitik anhand der vier Länderanalysen hergeleitet. Nicht nachvollziehbare Auswahlkriterien lassen solche Vorschläge daher eher willkürlich erscheinen – andere Länderbeispiele hätten möglicherweise zu ganz anderen Vorschlägen geführt.

Auf den ersten Blick lassen sich auch nur wenige strukturelle Verwandtschaften der ausgewählten Länder mit Österreich erkennen: Nur Finnland gehört nach dem regionalen Cluster der Autoren zu jener Gruppe, die im Vergleichszeitraum ein Realwachstum der staatlichen Finanzierungsbasis aufwies, nur Finnland ist eindeutig als Kleinstaat zu definieren, in allen Ländern außer Finnland ist die F&E-Quote bedeutend höher als jene Österreichs, in allen Ländern liegt der Finanzierungsanteil der Wirtschaft bei weitem über jenem Österreichs. Auch eine eventuelle Vorbild-

rolle, was die jüngste Entwicklung betrifft, ist nicht auf dem ersten Blick zu erkennen, weisen doch Deutschland und das Vereinigte Königreich eine rückläufige, die Niederlande bestenfalls eine konstante F&E-Quote aus.

Trotz dieser kritischen Anmerkungen stellt die Darstellung der Forschungsfinanzierung in den ausgewählten europäischen Ländern eine höchst interessante Lektüre dar. Neben einem reichhaltigen, grafisch übersichtlich dargestellten Zahlenmaterial geben vor allem die Beschreibungen konkreter forschungspolitischer Instrumente eine Fülle von Anregungen. Betrachtet werden in Deutschland etwa die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG), das Konzept der Verbundforschung, die Frauenhofer-Gesellschaft und verschiedene Stiftungen. In den Niederlanden wird u. a. die Netherlands Organisation for Scientific Research (NWO) bzw. die Stiftung für die Technischen Wissenschaften (STW) betrachtet, in England das Office of Science and Technology (OST), die Research Councils oder etwa das Programm LINK. Als finnische Policy-Instrumente werden die Akademie, der Science and Technology Policy Council of Finland (STPC) und das Technology Development Centre of Finland (TEKES) besonders gewürdigt.

Aus Platzgründen muß hier darauf verzichtet werden, alle vier Länderanalysen im Detail zu diskutieren. Lediglich zu Deutschland sollen einige kritische Bemerkungen erlaubt sein.

Meiner Ansicht nach wurden die Entwicklungen in Deutschland etwas zu idealisiert dargestellt. Aus den Ausführungen konnte man die Meinung der Autoren herauslesen, daß die Forschungsausgaben der Wirtschaft im Konjunkturabschwung überproportional reagieren – ohne ein Erklärungsmuster anzubieten, warum etwa dieselben Forschungsausgaben im jährlichen Durchschnitt der Krisenperiode 1981–1985 den niemals mehr

erreichten Wert von +5,2 Prozent (1) aufwiesen. In diesem Zusammenhang loben die Autoren die quasi „Antizyklische Forschungsfinanzierung“ in Deutschland als „bewußten“ Versuch eines Krisenmanagements. Wie schon weiter oben argumentiert, spricht einiges gegen die Vorstellung, unternehmerische Forschungsfinanzierung wirkungsgleich durch staatliche Ausgabenausweitung ersetzen zu können. Dagegen, und vor allem gegen „bewußte“ (im Sinne von „freiwillige“) Ausgabenerhöhungen, spricht auch das Ausgabenprofil des Bundesministeriums für Forschung und Technologie. Man sieht auf der entsprechenden Grafik auf Seite 71 sehr schön die massiven Ausgabensteigerungen aufgrund der „Neuen Bundesländer“, bei den Großforschungseinrichtungen und bei den internationalen Beitragsverpflichtungen (ESA, EU, ...) – kaum bei der Projektförderung der Wirtschaft. Aufgrund auch von öffentlichen Diskussionsbeiträgen der zuständigen Politiker ist allerdings den vorliegenden Ausgabensteigerungen eher das Attribut „zwangsweise“ zuzuschreiben (politische, internationale Verpflichtungen, Kostenexplosionen, ...).

Den Abschluß der Arbeit bildet ein Kapitel, in dem als Resultat der angestellten Überlegungen eine Unmenge forschungspolitischer Vorschläge für Österreich vorgestellt wird. Zunächst wird argumentiert, daß in Österreich ein starker Rückstand bei den Forschungsaufwendungen besteht. Insbesondere durch den EU-Beitritt würde ein zusätzlicher Druck auf das österreichische Forschungssystem ausgeübt und durch den preislichen Druck aus Ost- und Ostmitteleuropa müsse Österreich verstärkt auf F&E-intensiv Produkte setzen. Damit einher geht nach Ansicht der Autoren ein Zugzwang für den Bund, seine F&E-Aufwendungen zu erhöhen. Die öffentlich finanzierte F&E sei für Kleinstaaten wichtiger als für größere Nationen, da in der Wirtschaftsrezession temporäre

Finanzierungsausfälle seitens der Wirtschaft zu kompensieren sind. Auch riskiere man durch die Finanzierungsbeiträge Österreichs an die EU-Forschungsprogramme ein Absinken der öffentlichen F&E-Aufwendungen im Binnenbereich.

Wie schon mehrmals angedeutet, scheinen mir einige Argumentationsverläufe zu verkürzt – dennoch kann den konkreten Vorschlägen von Feldecker/Campbell weitgehend gefolgt werden. Meine Hauptkritik richtet sich auf die Betonung der Bedeutung der öffentlichen Forschungsfinanzierung über einige Quotenvergleiche – die meiner Meinung nach zum Teil irreführend eingesetzt werden. So wird etwa immer wieder das Kleinstaatenthema angeschnitten: Natürlich stimmt es, daß Österreichs staatliche F&E-Quote im Vergleich zurückliegt; aber alle Kleinstaat außer Irland, Island, Griechenland und Portugal liegen auch in der gesamten F&E-Quote vor Österreich – und vor allem auch hinsichtlich des F&E-Finanzierungsanteils der Wirtschaft am BIP (und als Anteil an der gesamten F&E-Quote).

Meiner Ansicht nach hätte daher die Fragestellung in erster Linie lauten müssen, wie der Staat durch „effizienteren“ Einsatz seiner vorhandenen Möglichkeiten die Forschungs- und Technologieaufwendungen der Wirtschaft mittelfristig erhöhen könnte.

Angesichts des verschwindenden Anteils von wissenschaftlichem Personal (nur Spanien, Portugal und Griechenland liegen hinter Österreich) an den Berufstätigen ist dem Vorschlag der Autoren vollkommen zuzustimmen, einen Schwerpunkt der Bemühungen in diese Richtung zu lenken. Durch den hohen Personalkostenanteil von Forschungsaufwendungen ergäben sich dadurch automatisch Effekte für die F&E-Quote. Natürlich muß eine derartige Strategie im Forschungsbereich mittelfristig angelegt sein – von heute auf morgen lassen sich hier Veränderungen nicht erreichen.

Daher ist auch die Forderung nach einer Erhöhung der Bundesausgaben um 2,5–4,1 Mrd. öS bestenfalls längerfristig sinnvoll.

Voll und ganz ist den Autoren zuzustimmen, wenn sie betonen, daß sich in der Zukunft die öffentlichen Bemühungen verstärkt auf den wirtschaftsnahen Technologiecluster und weniger auf den Wissenschaftscluster, der ohnehin im europäischen Vergleich einen relativen Spitzenplatz belegt, konzentrieren sollten. Die Autoren verweisen dabei unter anderem auf die Aufwertung der außeruniversitären Forschung und die Aufstockung der F&E-Finanzierungsressourcen des Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft. Ebenfalls wichtig scheint in diesem Zusammenhang auch die Dotierung des top-down-Instruments der österreichischen Technologiepolitik, nämlich des Innovations- und Technologiefonds.

Bei den Vorschlägen zur Implementierung einer nationalen Forschungs- und Technologiepolitik bleiben Feldecker/Campbell auf halbem Weg stecken: Der Feststellung eines Koordinierungsdefizits wollen sie mit der Koordinierung von Zielvorgaben und eines nationalen Forschungs- und Technologieberichts entgegenwirken. Ohne strategische Konzentration der wesentlichsten technologiepolitischen Kompetenzen (von der Forschung bis zur Industrie) in einem Ministerium wird eine Verwirklichung dieses Vorschlages aber zur bloßen Scheinaktivität. Die Möglichkeit eines Ausbaus des BMWF zu einem BM für Forschung und Technologie wird zwar als diskussionswürdig angesprochen, ist aber zu wenig in Richtung Industrie ausgerichtet und hat wahrscheinlich seit der Regierungsbildung 1995 auch keinen realen Hintergrund mehr.

Gänzlich abzulehnen ist in dieser Form der Vorschlag nach Ausweitung des operativen Budgets (wenn darunter die Auftragsforschungsmittel ver-

standen werden) des BMWF. Förderungsmittel des BMWF sollten vielmehr (dies gilt auch für andere Ministerien) über – von der Bundesverwaltung ausgegliederte Instrumente vergeben werden. Diese sollten anhand entsprechender Gesetze, Vorgaben, Sondertöpfe oder ähnlichem nach einem nachvollziehbaren, institutionalisierbaren Evaluierungsverfahren Projekte finanzieren.

In diese Richtung geht ein Vorschlag von Felderer/Campbell, der vorsieht, die Basisfinanzierung der Universitäten in Richtung einer projekt- bzw. zweckgebundenen Sekundärfinanzierung zu verschieben (Lang: bevorzugt über den Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung!).

Die Forderung nach einer Verdoppelung der Finanzierungsressourcen von Forschungsförderungsfonds und wissenschaftlichem Fonds (als Anteil des F&E-Budgets des Bundes) zielt meines Erachtens in die richtige Richtung – allerdings bei Betonung von Einsparungsszenarien an anderer Stelle. Darüber hinaus sollte sinnvollerweise eine andere Berechnungsbasis (z. B. Anteil an den Forschungsfinanzierungsausgaben der Wirtschaft) verwendet werden. Ein ähnliches Entwicklungsszenario ist wohl für den von den Autoren vergessenen Innovations- und Technologiefonds zu verfolgen. Speziell zu den beiden Fonds FFF und FWF wird eine Vielzahl von spezifischen Ideen geboren, die höchst überlegenswert erscheinen.

Überaus bedeutsam ist meines Erachtens die Analyse des Bedarfs der kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) und die daraus abgeleitete Notwendigkeit der Bereitstellung von Information, Beratung und For-

schungsinfrastruktur. In diesem Zusammenhang muß aber auch beachtet werden, daß Universitäten oder auch außeruniversitäre Einrichtungen für KMU ohne Hochschultechniker oder eigene Entwicklungsabteilungen vielfach die falschen Ansprechpartner darstellen. In Baden-Württemberg hat sich in diesem Fall das Instrument der Steinbeis-Stiftung hervorragend bewährt. Dabei werden durch ein Netz von Fachhochschullehrern (auch für HTL denkbar) der Wirtschaft entsprechende Ressourcen menschlicher und materieller Art, zum Nutzen sowohl der Fachhochschulen als auch der KMU, zugänglich gemacht.

An dieser Stelle bleibt leider kein Platz, die ungeheure Fülle an Vorschlägen, die die Autoren vorgelegt haben, im Detail zu diskutieren. An vielen Stellen dieser Besprechung wurden Aussagen, denen man kritisch gegenübersteht, nicht im Raum stehen gelassen. Daher ergibt sich ein gewisser Überhang skeptischer Passagen gegenüber lobenden Worten. Dies entspricht aber keinesfalls dem Gesamteindruck, den das vorliegende Buch hinterläßt. Im Gegenteil: Es ist eine äußerst interessante Lektüre, und es lohnt sich die Mühe, es zu lesen. Für alle, die in Österreich im Forschungs-, Technologie- und Industriepolitikbereich arbeiten, sollte es zu einer Pflichtlektüre werden. Für viele Studenten der Wirtschaftspolitik ist es das hoffentlich schon.

Roland Lang

### Anmerkung

- (1) OECD 1994, Wissenschafts- und Technologiepolitik, Bilanz und Ausblick, Tabelle II.16.

---

## WOHLSTAND UND FREIHANDEL

---

Rezension von: Horst Afheldt: Wohlstand für niemand? Die Marktwirtschaft entläßt ihre Kinder, Kunstmann-Verlag, München 1994, 265 Seiten, DM 39,80.

---

Horst Afheldt knüpft mit dem Titel seiner jüngsten Veröffentlichung bewußt an das 1957 von Ludwig Erhard veröffentlichte Buch „Wohlstand für Alle“ an. Im Gegensatz zu der optimistischen Botschaft Erhards kommt Afheldt in seiner Analyse von vierzig Jahren „Sozialer Marktwirtschaft“ aber zu dem Schluß, daß ohne umfassende Korrekturen „Wohlstand für niemand“ das ernüchternde Resultat des bundesdeutschen Wirtschaftssystems sein wird. Nach der Lektüre des provozierenden Buches wird deutlich, daß auf das Fragezeichen im Titel eigentlich nur deswegen nicht verzichtet werden konnte, weil von der Misere der vielen in immer stärkerem Maße einige wenige profitieren, was Afheldt auch unmißverständlich festhält: „Wie schon seit langem in den USA wurden auch in Europa die Reichen reicher, immer mehr aber arm und die Armen ärmer.“ (S. 35)

Afheldt beginnt seine Ausführungen mit einer empirischen Untersuchung des vierzigjährigen westdeutschen Wirtschaftswachstums. Da dieses Wachstum nicht exponentiell, sondern „nur“ linear verlaufen ist, also jedes Jahr real in etwa der gleiche DM-Betrag zum Bruttosozialprodukt hinzugekommen ist, sei es für die erste Dekade des neuen Jahrhunderts unvernünftig, „(. . .) mit mehr als durchschnittlich 1,5 Prozent jährlichem Wachstum zu rechnen, wenn, ja wenn alles so gut laufen sollte, wie es in den

ersten 40 Jahren der alten Bundesrepublik lief.“ (S. 24 f.) Da gleichbleibende absolute Zuwächse notwendigerweise zu kontinuierlich sinkenden Wachstumsraten führen, ist selbst bei Fortsetzung des linearen Wachstums ein grundsätzlicher Trend zum Nullwachstum zu konstatieren. (S. 25) Der Autor gibt aber in diesem Zusammenhang zu bedenken, daß das Wachstum der Vergangenheit unter historisch einzigartigen Bedingungen stattgefunden hat (Wiederaufbau, aufgestaute Bedürfnisse, Bevölkerungswachstum etc.). Aus diesem Grunde hält er es für wesentlich realistischer, davon auszugehen, daß wirtschaftliche Stagnation früher eintreten wird, als es eine bloße Fortschreibung der vorangegangenen Entwicklung erwarten läßt. Afheldts historisch angelegte Wachstumsanalyse entzieht somit jenen Optimisten die Argumentationsgrundlage, deren wirtschaftspolitische Konzepte zur Überwindung der Massenarbeitslosigkeit nach wie vor um die Frage nach den Möglichkeiten einer „Entfesselung der Wachstumsdynamik“ zirkulieren.

Im Verlauf der Arbeit stellt Afheldt weitere, den Sozialstaat bedrohende Entwicklungen heraus, wozu er insbesondere die erfolgte „große Umverteilung“ rechnet. (S. 35–38) Er verweist auf die bekannte Tatsache, daß seit 1980 – im deutlichen Gegensatz zu den Unternehmensgewinnen – die verfügbaren Einkommen je abhängig Beschäftigtem real kaum mehr gestiegen sind. Mit dem Hinweis, daß sich die Vermögensverteilung der Bundesrepublik damit der eines Entwicklungslandes nähert, unterstreicht er die Dramatik dieser Entwicklung. (S. 36)

Im zweiten Kapitel (S. 39–88) sucht Afheldt Gründe für diese problematischen Entwicklungen aufzuzeigen. Als einen der zentralen Punkte nennt er die Tatsache, daß aufgrund der vorangetriebenen Liberalisierung des Welt Handels und der beständig zunehmenden internationalen Verflechtungen

Arbeit weltweit „billig wie Dreck“ wird. (S. 58) Stagnierende oder sogar sinkende Löhne ermöglichen jedoch keine wachsende Massennachfrage, die für Erweiterungsinvestitionen notwendig wären, um Arbeitsplätze, von denen weltweit mittlerweile eine Milliarde fehlen, zu schaffen. Für eine Stärkung der Nachfragebedingungen sieht Afheldt zwar deutliche Spielräume (als Stichwort sei hier nur genannt: Umverteilung privaten Reichtums), doch fehle es den nationalstaatlichen Regierungen realistisch betrachtet an diesbezüglichen Durchsetzungsmöglichkeiten: „Wenn Unternehmen zunehmend frei darüber verfügen können, wo sie ihre Gewinne anfallen lassen, wenn Unternehmen überall arbeiten können, gleichgültig, in welchem Land sie als ‚Staatsbürger‘ registriert sind, dann bekommt der Staat, der am wenigsten fordert, den Zuschlag.“ Dies als „Erpressung“ zu charakterisieren, verharmlose diese Entwicklung: „(. . .) es ist schlimmer, es ist nicht kriminell, sondern systemimmanentes, notwendiges Handeln. Wäre es (nur, N. R.) kriminell, Optimisten könnten auf ‚Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität‘ hoffen.“ (S. 74)

Sollte sich diese Entwicklung als unkorrigierbar erweisen, hält Afheldt einen Zusammenbruch des Sozialstaats für unabwendbar, der auch nicht durch forcierten technischen Fortschritt oder einen beschleunigten Wandel hin zur Dienstleistungsgesellschaft verhindert werden könne. Auch eine umfassende Arbeitszeitverkürzung und ein stärkeres staatliches Engagement auf dem (Zweiten) Arbeitsmarkt könne letztlich nicht verhindern, daß voranschreitende Liberalisierung, Globalisierung und Beschleunigung des Welthandels nationale Sozialstandards zunichte machen werden.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, daß Afheldt als Ausweg aus dem Dilemma die theoretische wie

praktische Abkehr vom globalen Freihandel, eines seiner Ansicht nach zur bloßen Ideologie verkommenen Prinzips, propagiert, dem aber nach wie vor die meisten Ökonomen und die entscheidenden internationalen Organisationen nach der Devise anhängen: „Freihandel soll leben, auch wenn die Welt zugrunde geht.“ Demgegenüber fordert er in Anknüpfung an eine Veröffentlichung zum „Neuen Protektionismus“ von Tim Lang und Colin Hines: „Die Zukunft gegen den Freihandel verteidigen“. (S. 206)

Nach einer knappen Analyse der disparaten wirtschaftlichen Situation in den USA, Japan und England auf der einen und den sogenannten „Entwicklungsländern“ auf der anderen Seite schlägt er vor, „(. . .) das freie Spiel des Marktes nur innerhalb von Räumen zuzulassen, in denen eine politische Macht, die die Ziele vorgibt, organisiert werden kann. (. . .) Denn die Wirtschaft ist nur das Mittel, der Wohlstand der Nationen [Adam Smith] oder der Sozialstaat Ludwig Erhards das Ziel.“ (S. 211) Um dieses zu erreichen, schlägt er die Bildung regionaler Handelsblöcke vor, die, einer „Gemeinschaftspräferenz“ folgend, politisch entscheiden könnten, welche Güter die Grenzen passieren dürfen und welche nicht. Kinderarbeit, mangelnder Umweltschutz oder aggressive Währungsabwertungen in den Herkunftsländern könnten zu Kriterien werden, bestimmte Produkte vom Binnenmarkt fernzuhalten. Aufgrund ihrer wirtschaftlichen Stärke sieht Afheldt Deutschland und Frankreich als prädestiniert, einen europäischen Wirtschaftsraum zu initiieren, „(. . .) der dem Markt die Kriterien vorgibt, die den Zielen der Gemeinschaft entsprechen.“ (S. 222)

Politisch handlungsfähige „Großregionen“ sind somit nach Afheldt einzig geeignet, den wachsenden negativen Auswirkungen des Freihandels zu begegnen und den notwendigen Primat der Politik gegenüber der Wirtschaft

wiederherzustellen. Die damit notwendigerweise verbundene Errichtung höherer Mauern gegen Produkte aus Staaten ohne Sozialsystem und ohne Umweltschutzauflagen sieht er nicht im Widerspruch zu den Interessen der „Entwicklungsländer“, da der Freihandel ihnen in der Vergangenheit – mit Ausnahme einiger ostasiatischer Staaten – ohnehin nur den „Abstieg in die ‚4. Welt‘“, die „Entwicklung zur Unterentwicklung“ (S. 226) beschieden habe. Afheldt weist in diesem Zusammenhang völlig zu Recht auf eine wachsende Zahl von Stimmen aus den Entwicklungsländern hin, die selbst eine Abkopplung vom Weltmarkt (so genanntes „delinking“) einfordern.

Die Stärke des Buches liegt zweifelsfrei darin, daß es den Blick für die Gefahren eines entfesselten Freihandels schärft, der aufgrund erheblich gestiegener Transportmöglichkeiten, weltweiter medialer Vernetzung, global agierender Unternehmen etc. nicht mehr mit herkömmlichen, auf David Ricardo zurückgehende Außenhandels-theorien in toto zu legitimieren ist. Wie so oft scheint auch hier die Realität die Theorie überholt zu haben. Zu sehr wird heute immer noch „nationalökonomisch“ gedacht, wo „internationalökonomisches“ Denken notwendig wäre. Eine „Internationalökonomie“ (Claus Köhler) müßte sich stärker mit den möglichen Gefahren eines beschleunigten Außenhandels, von dem immer mehr international agierende, fehlender demokratischer Kontrolle unterworfenen Konzerne zu

Lasten einzelner Nationen profitieren, auseinandersetzen.

Afheldt hat mit seinem jüngsten Buch nun gewissermaßen den Fehdehandschuh geworfen. Es wäre wünschenswert, wenn dieser von den Vertretern der Freihandelslehre aufgenommen würde. Insbesondere wäre vor dem Hintergrund von Afheldts Ausführungen zu ergründen, inwieweit theoretische Analysen des Freihandels sich in der Praxis als zutreffend erwiesen haben. Darüber hinaus bedarf es aber auch der Klärung, ob eine zunehmende Abschottung von Großregionen gegenüber dem Weltmarkt nicht Prozesse in die Wege leitet, die – gerade für exportabhängige Industrieländer – möglicherweise weitaus negativere Ergebnisse zeitigen, als sie Afheldt als Folge des Freihandels proklamiert. Da der Autor zur Beantwortung dieser wichtigen Frage nichts beiträgt, bleiben nach der Lektüre des Buches doch viele Fragen offen.

Trotz dieses Mankos stellt Afheldts jüngstes Werk einen wichtigen Beitrag in einer Zeit dar, in der die politischen Weichen auf eine völlige Liberalisierung des Welthandels gestellt zu sein scheinen. Angesichts der nicht von der Hand zu weisenden negativen Effekte, die bereits heute in „Entwicklungs-“ wie Industrieländern zu spüren sind, sollten Afheldts Ausführungen Anlaß geben, das Thema Freihandel versus Protektionismus auf übernationaler Ebene neu zu überdenken.

Norbert Reuter



# Informationen über Multinationale Konzerne

beschäftigt sich mit dem Thema „*Internationale Wirtschaftsentwicklungen und deren Auswirkungen auf die Arbeitswelt*“.

## Schwerpunkte:

- Unternehmens- und Branchenkonzentrationen und deren soziale Auswirkungen
- Europäische Union, Zentral- und Osteuropa
- Betriebliche und überbetriebliche Mitbestimmung
- Internationalisierung der Arbeitnehmerinteressenvertretung

*Informationen über Multinationale Konzerne* ist eine vierteljährlich erscheinende Publikation der Arbeiterkammer Wien.

Zu bestellen unter:

Abteilung Wirtschaftspolitik – IMK  
Arbeiterkammer Wien  
1041 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20–22  
Tel.: 501 65/25 12 DW  
Fax: 501 65/25 32

Druckkostenbeitrag:

öS 100,– (Jahresabonnement)

## **Reihe**

# **Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer Wien**

Band 1:

*Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren*

Hrsg. von Günther Chaloupek und Michael Mesch, Wien 1993,  
188 Seiten, öS 298,-.

Mit Beiträgen von P. Sturm, H. Seidel, H. Frisch, G. Tichy, G. Zalm,  
G. Dahlström, S. Borner, A. Wörgötter, W. Franz, P. Rosner,  
M. Prisching, W. Meißner, G. Chaloupek.

Band 2:

*Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates*

Hrsg. von Günther Chaloupek und Bruno Roßmann, Wien 1994,  
114 Seiten, öS 198,-.

Mit Beiträgen von P. Flora, F. Butschek, E. Tálos, G. Neyer, J. Le  
Grand, E. Weissel, Ch. Badelt, H. Reithofer, G. Chaloupek, B. Roß-  
mann.

Band 3:

*Faktorproduktivität im internationalen Vergleich*

Hrsg. von Günther Chaloupek, Wien 1995, 117 Seiten, öS 198,-.

Mit Beiträgen von F. Hahn, W. Gerstenberger, W. Molle, F. J. Meyer  
zu Schlochtern.

Bestellung bei: Verlag ORAC, 1014 Wien, Graben 17,  
Tel. 0 222/546 21-0, Fax 0 222/546 21-96.

„**Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft**“ sind unregelmäßig erscheinende Hefte, in denen aktuelle Fragen der Wirtschaftspolitik behandelt werden. Sie sollen in erster Linie Informationsmaterial und Diskussionsgrundlage für an diesen Fragen Interessierte darstellen.

---

- Heft 1–5: vergriffen  
Heft 6: Pharma in Österreich; Mai 1979  
Heft 7–30: vergriffen  
Heft 31: Arbeitszeitverkürzung: Eine Dokumentation der Entwicklung seit 1982; Jänner 1985  
Heft 32: Arbeitslosigkeit in Wien; September 1985  
Heft 33: Tendenzen der Stadtentwicklung im Süden Wiens; April 1986  
Heft 34: vergriffen  
Heft 35: Öffentliche Unternehmungen und die Frage der Privatisierung; September 1987  
Heft 36–42: vergriffen  
Heft 43: Übergang zur Marktwirtschaft in Osteuropa: Österreichische Erfahrungen aus der Wirtschaftspolitik der Nachkriegszeit; Juni 1990  
Heft 44: Energieabgabe, Wirtschaftsstruktur und Einkommensverteilung; August 1990 (öS 50,–)  
Heft 45: Wirtschaftspolitik und Sozialpartnerschaft in den Niederlanden 1976–1991; Dezember 1991  
Heft 46: Entwicklung, Effizienz und Perspektiven des österreichischen Bausparkassensystems; Jänner 1992  
Heft 47: vergriffen  
Heft 48: Bibliographie Eduard März (1908–1987); März 1992  
Heft 49–51: vergriffen  
Heft 52: Beschäftigung und wirtschaftliche Dynamik in Europa; Oktober 1994  
Heft 53: Aspekte der Arbeitsmarktintegration von Lehranfängern; September 1994  
Heft 54: Saisonale Muster von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Österreich; September 1994  
Heft 55: Interessensysteme und Politik, Versuch einer Evaluierung; Jänner 1995  
Heft 56: Die Entwicklung von Arbeitsstätten und Beschäftigten im Raum 1981–1991; Juni 1995  
Heft 57: Anmerkungen zum Verhalten börsenemittierender Unternehmen aus einzel- und gesamtwirtschaftlicher Sicht; Juni 1995  
Heft 58: Kosten und Finanzierung der Lehrlingsausbildung – Empirische und konzeptionelle Probleme; Oktober 1995  
Heft 59: Entwicklung und Zukunft der österreichischen Sozialpartnerschaft; Dezember 1995  
Heft 60: Argumente zur Pflichtmitgliedschaft in den Kammern; Dezember 1995
- 

Eigentümer, Verleger, Herausgeber und Vervielfältiger: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien; alle: 1041 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20–22, Postfach 534