

*Editorial:
Budget-
konsolidierung*

*A. Heise
Lohn und
Beschäftigung*

*V. Pankov
Wohin steuert
die GUS?*

*K. Warta
Universaldienste
in der
Telekommunikation*

*A. Streissler
Familienbeihilfe*

*W. Brassloff
Österreichs
Wirtschaftspolitik*

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

21. Jahrgang (1995), Heft 2

Inhalt

Editorial

Nachhaltige Budgetkonsolidierung erfordert Strukturreformen 225

Arne Heise

Lohnzurückhaltung und Beschäftigung –
Plädoyer wider den unkritischen Empirismus 235

Vladimir Pankov

Die GUS als Wirtschaftsgebilde: Wohin steuert sie? 247

Berichte und Dokumente

Katharina Warta

Gemeinwirtschaftliche Aufgaben im Telekommunikationsbereich... 265

Kommentar

Agnes Streissler, Soll die Familienbeihilfe einkommensabhängig
werden? 293

Bücher

Ewald Nowotny, Georg Winckler (Hrsg.), Grundzüge der
Wirtschaftspolitik Österreichs (Wolfgang Brassloff) 305

Ronald Dore, Robert Boyer, Zoe Mars (Hrsg.), The Return
to Incomes Policy (Markus Marterbauer) 325

Robert Taylor, The Future of Trade Unions (Thomas Murakami) 329

George Grantham, Mary MacKinnon (Hrsg.), Labour Market
Evolution (Felix Butschek) 332

Horst Löchel, Institutionen, Transaktionskosten und
wirtschaftliche Entwicklung (Michael Mesch) 336

Norbert Reuter, Der Institutionalismus. Geschichte und Theorie
der evolutionären Ökonomie (Rolf Münster) 339

Frank Beckenbach, Hans Diefenbacher, Zwischen Entropie und Selbstorganisation – Perspektiven einer ökologischen Ökonomie (Norbert Geldner)..... 343

Karl Georg Zinn, Die Wirtschaftskrise: Wachstum oder Stagnation. Zum ökonomischen Grundproblem reifer Volkswirtschaften; Michael Müller, Peter Hennicke, Wohlstand durch Vermeiden: Mit der Ökologie aus der Krise (Herbert Schaaff)..... 346

Friedrich Lenger, Werner Sombart 1863–1941. Eine Biographie (Günther Chaloupek) 352

Taichi Sakaiya, Chika Kakumei – Die Geschichte der Zukunft (Norbert Reuter) 360

Karl Soukup, Öffentliche Unternehmen und die Beihilfenaufsicht der EU (Robert Schediwy) 366

Neuerscheinungen:

Michael Mesch (Hrsg.), Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa 371

F. Hahn, W. Gerstenberger, W. Molle, F.-J. Meyer zu Schlochtern, Faktorproduktivität im internationalen Vergleich..... 372

Tagungsankündigung: „75 Jahre Wirtschaftspolitik der Arbeiterkammer. Rückblick und Ausblick“ 373

„Informationen über Multinationale Konzerne“ 374

Materialien zu „Wirtschaft und Gesellschaft“ 375

Unsere Autoren:

Arne HEISE ist Mitarbeiter des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) in Düsseldorf.

Vladimir PANKOV ist Gastprofessor für die Ökonomie der Reformländer am Institut für Volkswirtschaftstheorie und -politik der Wirtschaftsuniversität Wien und beurlaubter Abteilungsleiter am Institut für Außenwirtschaftsbeziehungen beim Wirtschaftsministerium Rußlands in Moskau.

Agnes STREISSLER ist Mitarbeiterin der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Katharina WARTA ist freischaffende Ökonomin in Wien.

Editorial

Nachhaltige Budgetkonsolidierung erfordert Strukturreformen

Wir haben nunmehr die dritte Legislaturperiode, in der sich die große Koalition eine Konsolidierung der Staatsfinanzen zum Ziel gesetzt hat. In der Konsolidierungsphase zwischen 1986 und 1992 war dieses Vorhaben auch tatsächlich von Erfolg gekrönt. Die Defizitquote des Bundes sank in dieser Phase von 5,1% des BIP auf 3,3%. Die Finanzschuldenquote des Bundes stabilisierte sich, der Primärsaldo wies in den Jahren von 1988 bis 1992 Überschüsse auf. Die gesamten öffentlichen Haushalte hatten 1992 ein Finanzierungsdefizit in der Höhe von 2%. Da auch die öffentliche Verschuldung deutlich unter 60% lag, erfüllte Österreich zu diesem Zeitpunkt die in den Maastrichter Verträgen verankerten fiskalischen Konvergenzkriterien, die eine Vorbedingung für den Eintritt in die Wirtschafts- und Währungsunion darstellen.

Bis zum Beginn der dritten Konsolidierungsperiode führten verschiedene Umstände zu einer gänzlich geänderten Ausgangslage:

- Erstens ist das Budgetdefizit im Rezessionsjahr 1993 sprunghaft angestiegen. Das Wirksamwerden der automatischen Stabilisatoren wurde aus stabilitätspolitischen Gründen bewußt in Kauf genommen.
- Zweitens wurden neue sozialpolitische Leistungen eingeführt (zweites Karenzjahr, Pflegegeld, Anhebung der Steuerabsetzbeträge für Kinder nach einem Urteil des Verfassungsgerichtshofes).
- Drittens ging aus fiskalischer Sicht die Steuerreform 1994 deutlich über das hinaus, was man sich hätte leisten können.
- Viertens stieg zwischen 1990 und 1994 der Personalaufwand im jährlichen Durchschnitt stärker als jener der Gesamtwirtschaft.
- Fünftens wurden mit dem Budget 1995 die politisch lange verdrängten Kosten des EU-Beitritts fällig, die aufgrund der Übergangsleistungen für die Landwirtschaft und der Steuerausfälle im Zusammenhang mit der Umstellung der Mehrwertsteuer höher ausfielen als erwartet.

Dadurch lag das Defizit des Bundes 1994 mit 4,7% des BIP fast wieder auf dem Niveau des Jahres 1986. Sowohl das Finanzierungsdefizit aller öffentlichen Haushalte als auch die Verschuldung überstiegen mit 4% bzw 64,5% die in den Maastrichter Verträgen festgelegten Obergrenzen von 3 bzw 60%. Budgetprognosen für die nächsten Jahre lassen ohne diskretionäre Maßnahmen einen Anstieg der Defizitquote des Bundes auf 6,5% erwarten. Damit verbunden wäre ein starker Anstieg des Zinsaufwandes und der öffentlichen Verschuldung. Obwohl dieser Trend seit dem späten Frühjahr 1994 erkennbar war, reagierte die Bundesregierung erst nach den Wahlen mit der Ankündigung eines rigorosen Sparpakets, das nahezu ausschließlich auf der Ausgabenseite anknüpfte. Im Gegensatz dazu ziehen die meisten anderen Staaten mit Budgetproblemen auch die Einnahmenseite in die Konsolidierung mit ein. Ein wesentliches Kennzeichen dieses Paketes war, daß es nicht gezielte Strukturreformen beinhaltete, sondern eher unsystematisch den Rotstift im Sozialbereich und beim Personalaufwand ansetzte. Von der Wirkung her betraf der erste Entwurf vor allem sozial Schwächere, während die Besserverdienenden – etwa im Gegensatz zur Konsolidierung in Schweden und Deutschland – weitgehend ausgespart blieben.

Die mangelnde soziale Unausgewogenheit dieses Paketes führte in der Folge zu äußerst heftigen politischen Auseinandersetzungen und Kontroversen, die quer durch alle Bevölkerungsschichten gingen. Erst durch massiven Druck seitens der Arbeitnehmerinteressenvertretungen – unterstützt durch Meinungsumfragen, wonach 80% der Bevölkerung das Sparpaket für sozial unausgewogen hielt – schwenkten die Regierungsparteien um. Das Maßnahmenpaket wurde vor allem im Sozialbereich wesentlich abgeschwächt und um einnahmenseitige Maßnahmen ergänzt. Im Verlauf der Kontroversen um das Sparpaket kristallisierte sich sehr deutlich heraus, daß eine Sanierung der Staatsfinanzen möglichst alle Bevölkerungsschichten betreffen muß, um breite Akzeptanz zu erreichen. Es zeigte sich auch, daß Kürzungen bei den sozial Schwächsten auf Widerstand stießen und für ein reiches Land wie Österreich nicht mit den sozialpolitischen Zielsetzungen vereinbar wären. Letztendlich wurde ein Sparpaket mit einem Einspar-effekt von ca 15 Mrd. Schilling beschlossen, das zu mehr als der Hälfte von der Einnahmenseite getragen wird, und das von der Gewerkschaft und der Arbeiterkammer als gerade noch akzeptabel mitgetragen wurde.

Ein wesentlich größerer Konsolidierungsbeitrag geht auf Vermögensveräußerungen und Rücklagenauflösungen zurück, wodurch die Defizitquote im Bundesvoranschlag 1995 auf 4,3% gesenkt werden konnte. Da sich die einmalig wirkenden

Maßnahmen nicht im Defizitbegriff nach Maastricht niederschlagen, gelingt den öffentlichen Haushalten aus heutiger Sicht im Vergleich zum Vorjahr keine Konsolidierung. Der Bundesvoranschlag 1995 ist somit trotz Sparpaket noch kein solides Fundament für die weitere Konsolidierung der Staatsfinanzen.

Wenngleich die Budgetlage Österreichs im internationalen Vergleich günstig ist, so ist es trotzdem ökonomisch sinnvoll und richtig, die jetzige gute Konjunkturlage in vollem Ausmaß für eine Konsolidierungspolitik zu nutzen, um auf mittlere Sicht die Funktionsfähigkeit des Staatshaushaltes zu sichern, die gerade für Einkommensschwächere von zentraler Bedeutung ist. Auch aus längerfristiger Perspektive ist die Konsolidierung von Bedeutung. Das ständig steigende Lebensalter der Bevölkerung wird den Wohlfahrtsstaat nach der Jahrtausendwende finanziell stark beanspruchen. Die Finanzierung des Pensionssystems und ein Ausbau der Pflegeversorgung zur Pflege und Betreuung älterer und hilfsbedürftiger Menschen werden mit einem konsolidierten Haushalt leichter zu bewältigen sein.

In den Auseinandersetzungen um das Sparpaket wurde die Konsolidierungsnotwendigkeit zwar von niemandem in Zweifel gezogen, dennoch trat bei der Budgeterstellung für 1995 erneut ein Phänomen auf, das aus Budgetverhandlungsprozessen der Vergangenheit bekannt ist. Die Budgetpolitik – so zeigte sich – steht noch immer vor dem Dilemma zwischen dem kurzfristigen Diktat, einen vorgegebenen Budgetsaldo zu erreichen, und der Notwendigkeit zu Strukturreformen, die sich budgetär erst mittel- bis sogar langfristig auswirken. Wird der kurzfristige Budgetsaldo zum dominierenden Erfolgskriterium, dann ist der damit verbundene Erfolgswang für die Budgetpolitik mit einer Reihe von Nachteilen verbunden. Die Folge sind Ad-hoc-Maßnahmen wie Rücklagenauflösungen und Vermögensverkäufe sowie Kürzungen bei den Ermessensausgaben (oft linear), sodaß Eingriffe in gesetzliche Verpflichtungen und notwendige Strukturreformen unterbleiben. Die Kürzungen bei den Ermessensausgaben führen dazu, daß die Investitionen des Bundes verstärkt außerbudgetär finanziert werden. Diese Flucht aus dem Budget engt über künftige Vorbelastungen die Wiedergewinnung des Budgetspielraums ein. Die fehlende mittelfristige Ausrichtung der Budgetpolitik begünstigt nicht nur die bestehenden Strukturen, sie erleichtert den Ressorts sogar die Ausweitung ihrer Budgets, weil nicht über prioritäre Aufgabenschwerpunkte, sondern über Ausgabenzuwächse verhandelt wird.

Als Ausweg aus diesem Dilemma wurde in einem Editorial zum gleichen Thema vor vier Jahren (vgl. Heft 4/1991) eine

Verstärkung der mittelfristigen Ausrichtung der Budgetpolitik zur Erreichung erhöhter Budgetdisziplin vorgeschlagen. Die damals bereits diskutierten Instrumente – Budgetprogramm und Budgetbericht – wurden im Frühsommer vergangenen Jahres im Parlament beschlossen, sodaß einer mittelfristigen Ausrichtung an sich nichts mehr im Wege stünde. Das mittelfristige Budgetprogramm ist gedacht als eine Art „Legislaturfinanzplan“, der der Regierungserklärung mehr Gewicht beimessen soll. Der Budgetbericht gibt Auskunft über die budgetären Wirkungen von budgetpolitischen Maßnahmen und stellt Evaluierungen von Maßnahmen an. Er soll transparent machen, inwieweit der Budgetvollzug, der gegenwärtig in der Öffentlichkeit zu Unrecht von geringem Interesse ist, den budgetpolitischen Zielsetzungen und dem Maßnahmenkatalog des Budgetprogramms entsprochen hat. Das erste Budgetprogramm liegt nunmehr vor, der erste Budgetbericht folgt erst im Herbst 1996.

Das Ziel des Budgetprogrammes besteht darin, das Defizit bis 1998 auf 2,7% des BIP zu reduzieren (1996: 3,7%, 1997: 3,0%). Dieser kontinuierliche Konsolidierungspfad soll im wesentlichen über globale Ausgabenreduktionen kommen. Das Schwergewicht liegt demnach auf einer Verringerung der Personal-, Sach- und Förderausgaben. Daneben, so heißt es im Programm, sind Reformmaßnahmen zur nachhaltigen Dämpfung der Ausgabendynamik und zur Verbesserung der Qualität der Ausgaben notwendig. Einnahmenseitig geplant sind Privatisierungen, die schrittweise Einführung einer Energieabgabe sowie Steueranpassungen an das EU-Recht (Mehrwertsteuer auf Mieten, Telefongebühren und Sozialversicherungsleistungen).

Die erste Einschätzung des Budgetprogramms läßt im Vergleich mit dem Gesetzesentwurf eine Reihe von Schwächen erkennen:

- Das Budgetprogramm soll die budgetpolitischen Schwerpunktsetzungen zum Ausdruck bringen. Diese sind nur vage auszumachen, etwa die Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die Energiebesteuerung oder ganz allgemein das Ziel der Effizienzsteigerung.
- Das Budgetprogramm enthält zwar einen Maßnahmenkatalog, die Darstellung der Maßnahmen beschränkt sich jedoch durchwegs auf qualitative Vorgaben, die im Gesetz vorgesehenen genaueren Kalkulationen fehlen. Es ist daher nicht abschätzbar, ob sich mit den dargestellten Maßnahmen die Ziele erreichen lassen.
- Im personalwirtschaftlichen Teil ist nicht erkennbar, wie sich die einzusparenden Personalstellen auf die Ressorts verteilen.

- Zur Gänze fehlen die Entwicklungen der budgetären Vorbelastungen und die finanziellen Auswirkungen der außerbudgetären Finanzierungsvorhaben auf den Bundeshaushalt.

Die Konsolidierungserfordernisse für die einzelnen Jahre und die für die Zielerreichung notwendigen Strukturreformen lassen sich daher aus dem Budgetprogramm nicht unmittelbar ableiten. Schätzungen ergeben jedoch, daß für die Budgeterstellung 1996 eine Budgetlücke von über 35 Milliarden Schilling besteht. Das setzt allerdings voraus, daß der Budgetvollzug wie im Voranschlag vorgesehen abgewickelt werden kann. Aufgrund der sich im bisherigen Jahresverlauf abzeichnenden schwachen Entwicklung der Steuereinnahmen dürfte dies eine Untergrenze darstellen. Ein Teil dieser Lücke wird wie in den vergangenen Jahren durch einmalig wirkende Maßnahmen (geplanter gänzlicher Verkauf der Bundesanteile von Bank Austria und Creditanstalt) geschlossen werden können. Der Rest – etwa 20 bis 25 Milliarden Schilling – ist das „harte“ Konsolidierungserfordernis. Es muß daher ein Sparpaket in diesem Ausmaß geschnürt werden.

Da sich die fiskalischen Kriterien auf den gesamten öffentlichen Sektor beziehen, ist in Zukunft ein Zusammenwirken aller öffentlichen Gebietskörperschaften notwendig. Das erfordert eine zeitgerechte gegenseitige Information der Gebietskörperschaften über ihre künftige Budgetpolitik und Budgetgestaltung. Das gilt insbesondere für den Fall der Überschreitung der zulässigen Neuverschuldung, wie dies gegenwärtig der Fall ist. Im Rahmen eines Abstimmungsprozesses muß diskutiert werden, welche Gebietskörperschaften welche Einsparungslasten zu tragen haben bzw. mit welchen Maßnahmen die jeweiligen Budgetziele erreicht werden könnten. Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen hat sich mit dieser Frage im Rahmen einer Studie über die Wirtschafts- und Währungsunion ausführlich beschäftigt (Beiratsstudie Nr. 71/1994). Das Budgetprogramm des Bundes enthält keinerlei Hinweise auf diesen Abstimmungsmechanismus. In einem Abkommen, das im Zuge der Erstellung des Konvergenzprogramms zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geschlossen wurde, wurden jährlich mindestens zwei Treffen vereinbart, die den Zweck haben, das Erreichen des gemeinsamen Konsolidierungszieles zu überwachen. In diesem Abkommen verpflichten sich die Länder und Gemeinden, alle Ausgabenpositionen laufend zu überprüfen und Einsparungsmöglichkeiten wahrzunehmen, so daß die angestrebte Konsolidierung erreicht wird.

Der hohe Konsolidierungsbedarf für das kommende Jahr und die Erfahrungen aus dem Sparpaket vom Herbst 1995 so-

wie vor allem das Erreichen einer nachhaltigen Budgetsanierung machen es erforderlich, daß die zur Budgetentlastung notwendigen Maßnahmen besser geplant und auf ihre gesamtwirtschaftlichen und verteilungspolitischen Effekte analysiert werden. Das setzt zweierlei voraus: eine rasche Inangriffnahme der Sparpläne und die konkrete Formulierung möglicher kurz- und mittelfristiger Optionen unter Berücksichtigung von wirtschafts- und sozialpolitischen sowie ökologischen Prioritätensetzungen.

Wenn die Konsolidierung das Ziel der sozialen Ausgewogenheit und der Nachhaltigkeit verfolgt, wäre es hilfreich, Leitlinien für eine erfolgreiche Umsetzung zu formulieren und außer Streit zu stellen. Als Beispiele seien genannt:

- Alle Ressorts müssen sich zum Sparziel, losgelöst von Ressortegoismen und parteitaktischen Überlegungen, bekennen.
- Um Einsparungen im Budgetvollzug (z. B. „Dezemberfieber“) zu erreichen, müssen geeignete Anreize und Mechanismen geschaffen werden. Bei Einsparungen am Ende des Budgetjahres wird derzeit befürchtet, daß im Folgejahr die Budgets gekürzt werden.
- Das Kostenbewußtsein in der Gesetzgebung muß erhöht werden. Gesetze müssen unbedingt und ausnahmslos nachvollziehbare Kalkulationen sowie plausible und verbindliche Kostenaufgliederungen enthalten, um die Entscheidungsfindung auf realistische Grundlagen zu stellen. Im Fall budgetärer Belastungen müssen Finanzierungsvorschläge eingebracht werden.
- Bei Ausgliederungen aus dem Bundeshaushalt müssen die Erfolgsbedingungen dafür definiert werden.
- Bei der Vergabe von Subventionen ist eine ökonomische Begründungsverpflichtung durch den Empfänger der Subvention vorzusehen.
- Alle Gebietskörperschaften müssen in die Konsolidierung miteinbezogen werden.
- Sparpläne müssen die Leistungsfähigkeit der betroffenen Bevölkerungsgruppen jedenfalls mitberücksichtigen.

Eine einseitige Orientierung der Konsolidierung an der Ausgabenseite würde rasch an Grenzen stoßen. Zudem begründen die Trends der achtziger und neunziger Jahre – Liberalisierung, Individualisierung, Internationalisierung und Integration – weiterhin einen erheblichen staatlichen Handlungsbedarf. Wesentlich zielführender ist daher ein Instrumentenmix, der auch die Einnahmenseite miteinbezieht. Die Konsolidierungsbemühungen in den nächsten Jahren müssen sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite ansetzen. Reformbedarf ist auf beiden Seiten gegeben. Die

Notwendigkeit zu Strukturreformen liegt in verschiedenen Bereichen mit unterschiedlichen Dringlichkeiten vor: im Gesundheitswesen, in der Pensionsversicherung, im Bereich der Universitäten etc. Bei den öffentlichen Abgaben stehen die Erhaltung der fiskalischen Ergiebigkeit des Steuersystems und dessen schon lang diskutierte Ökologisierung im Vordergrund. Eine verstärkte – sozial verträgliche – Ausweitung der Gebührenfinanzierung stellt eine mögliche Option dar. Als Beispiel können Studiengebühren genannt werden, von denen ein positiver Anreiz zur Verbesserung der finanziellen Situation der Universitäten ausgehen kann.

Wenn der Aufgabenbereich des öffentlichen Sektors weit bleiben soll, dann stellt sich neben der Notwendigkeit der Prioritätensetzung die Frage nach einer effizienten Form der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Damit gewinnt eine in den bisherigen Konsolidierungsphasen wenig beachtete Option zur Entspannung der Budgetlage an Bedeutung: die Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor. Dies vor allem deshalb, weil offensichtlich Kostenauftriebstendenzen einen Erklärungsbeitrag zur Schwierigkeit der bisherigen Budgetkonsolidierung liefern.

Die Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zeigen nämlich, daß seit den frühen achtziger Jahren – sieht man von den Konjunkturerinbrüchen ab – ein Einbremsen des realen Wachstums des öffentlichen Konsums gelungen ist. Während das reale BIP zwischen 1983 und 1993 durchschnittlich um 2,3 % jährlich gewachsen ist, liegt das reale Wachstum des öffentlichen Konsums deutlich darunter (jährlich bei 1,5 %). Der Deflator des öffentlichen Konsums lag hingegen wesentlich darüber, zuletzt bei 4,6 %.

Zur Steigerung der Effizienz im öffentlichen Sektor kommt der öffentlichen Finanzkontrolle eine Schlüsselrolle zu. Ein erhöhter Kontrolldruck (in Form verstärkter Transparenz durch Informationsbereitstellung für die Allgemeinheit) kann das Bemühen um erhöhte Effizienz gewährleisten. Die bisherige Form der Kontrolle greift zu kurz. Während die öffentlichen Gebarungskontrollen bisher im wesentlichen nur ex-post-Prüfungen sind, bietet die unternehmensinterne Überwachung die Möglichkeit zu einer permanenten und begleitenden Kontrolle. Der laufenden zeitnahen Überwachung ist der Vorzug einzuräumen, da die stichtagsbezogenen ex-post-Prüfungen nur Schwerpunktprüfungen darstellen und wegen des Zeitverzugs oft nur feststellende, bestenfalls mittelfristig problemlösende Wirkung haben können.

Eine begleitende Kontrolle könnte vor allem durch den verstärkten Einsatz von Controlling im öffentlichen Sektor sichergestellt werden, ein Instrument, das sich im privatwirt-

schaftlichen Sektor gut bewährt hat. Es ist in seiner strategischen Ausformung daraufhin angelegt, ein politisch-administratives Führungssystem bei der ergebnisorientierten Steuerung zu unterstützen. Es ist damit ein Instrument der Unternehmensplanung. Die Interne Revision hingegen beschränkt sich auf die „nachgängige“ wirtschaftliche Kontrolle der Betriebsabläufe. Die Frage ist, welcher Konzeption des Controlling der Vorzug einzuräumen ist: operativem oder strategischem Controlling. Für letzteres spricht, daß es sich nicht auf die Durchführung von Maßnahmen beschränkt, sondern auch Effizienzprüfungen (Allokationseffizienz) zum Gegenstand hat. Aber schon die Beschränkung auf die operative Konzeption könnte dazu beitragen, daß sogenannte „sunk costs“ vermieden werden, was im Zuge der nachgängigen Kontrolle kaum je möglich ist.

Der entscheidende Aspekt besteht darin, daß die für die Politik des öffentlichen Sektors zur Verfügung stehenden Instrumente (Rechnungsabschluß, Finanzkontrollberichte, aber auch Budgetprogramm und Budgetbericht) zu operationalen und leistungsfähigen Instrumenten umgestaltet werden müssen, damit sie ökonomisch sinnvoll im Zuge der Budgetkonsolidierung eingesetzt werden können. Zusätzlich müssen Überlegungen dahingehend verstärkt werden, ob nicht durch verwaltungsinterne Veränderungen der Anreiz- und Organisationsstruktur eine Verbesserung der Effizienz der Verwaltung erreicht werden könnte.

Mit den Instrumenten Budgetprogramm und Budgetbericht erhält die Budgetpolitik erstmals eine mittelfristige Ausrichtung. Das Konzept der intergenerativen Verteilungsrechnungen, das in den letzten Jahren in den USA vermehrt angewandt wird, hat bei uns noch keine Verbreitung gefunden. Als Alternative zur herkömmlichen Defizitrechnung, die völlig in Frage gestellt wird, wurde als Ansatz zu einer dynamischen Fiskalpolitik das „Generational Accounting“ entwickelt und damit eine Vielzahl von wirtschaftspolitischen Fragestellungen untersucht. Für die Analyse der Budgetpolitik wurde ein Untersuchungsraaster entworfen, bei dem vier zentrale Stufen unterschieden werden: Auf Basis einer quasi privatwirtschaftlichen Investitionsrechnung muß zunächst der Strom der gegenwärtigen und zukünftigen staatlichen Ausgaben festgelegt werden. Die beabsichtigte Finanzierung dieser Ausgaben ist dann im nächsten Schritt sowohl in Hinblick auf ihre inter- als auch intragenerative Belastungswirkung zu beurteilen. Auf Grundlage dieser Verteilungsrechnung lassen sich schließlich zuletzt die Effizienzwirkungen der staatlichen Politik untersuchen. „Generational Accounting“ bezieht sich auf den zweiten Aspekt.

„Generational Accounting“ versucht, einen Beitrag zu einer aussagekräftigeren Budgetanalyse bereitzustellen. Derartige Überlegungen lassen sich auf praktisch alle Bereiche des staatlichen Abgaben- und Transfersystems ausdehnen. Für eine Haushaltsplanung werden dazu Basisrechnungen durchgeführt, wobei zunächst die abdiskontierten zukünftigen Nettozahlungen einer jeden Kohorte der derzeit lebenden Bevölkerung berechnet werden. Die fiskalischen Belastungen der zukünftigen Generationen erhält man dann aus der intertemporalen Budgetbeschränkung des Staates. Da die Nettozahlungen früherer Perioden nicht berücksichtigt werden, ist nur ein Vergleich der Nettozahlungen der zukünftigen Generationen mit denjenigen der Neugeborenen möglich. Unter Zugrundelegung empirisch plausibler Parameterwerte wurde in dieser Basisrechnung für die USA ein Anstieg der Belastung künftiger Generationen gegenüber den derzeit Neugeborenen ermittelt. Da im derzeitigen System die gesamte Struktur des Steuer- und Transfersystems gegenwartsorientiert ist, werden beispielsweise unbeabsichtigte Effekte der Umverteilung von Jüngeren zu Älteren vernachlässigt. Hier kann „Generational Accounting“ durch eine Status-quo-Analyse Unzulänglichkeiten und Verzerrungen der heutigen Fiskalpolitik aufzeigen. In einem zweiten Schritt können nun wirtschaftspolitische Parameter verändert und die daraus resultierende Veränderung der Nettozahlungen gegenüber der Basisrechnung für jede Generation berechnet werden. So kann für jede Kohorte der derzeit lebenden und zukünftigen Bevölkerung direkt die Belastungsverschiebung angezeigt werden, die mit einer veränderten Wirtschaftspolitik verbunden ist.

Trotz einer Reihe von Schwächen des Konzepts wären Forschungsanstrengungen in dieser Richtung auch für Österreich wünschenswert, um das Konzept des „Generational Accounting“ in die österreichische Budgetpolitik einfließen lassen zu können.

Lohnzurückhaltung und Beschäftigung – Plädoyer wider den unkritischen Empirismus

Arne Heise*

1. Lohnhöhe und Beschäftigung – ein Evergreen der theoretischen und politischen Debatte

Zugegebenermaßen bietet die Wirtschaftswissenschaft noch eine ganze Reihe von Fragestellungen, die in der Profession als umstritten gelten müssen: z. B. der quantitätstheoretische Zusammenhang, seine Wirkungsrichtung und die daraus zu folgernden politischen Implikationen (1) oder die Verteilungstheorie zwischen grenzproduktivitäts-, surplus- und vermögentheoretischen Ansätzen (2). Aber wohl kein theoretischer Streit schwelt so lange und dringt dermaßen auch an die Oberfläche wirtschaftspolitischer Diskussionen wie der Konnex zwischen der Lohnhöhe und Beschäftigung. Schien am Ende der achtziger Jahre – nach langanhaltender Prosperität, einer Reihe von moderaten Nominallohnabschlüssen und einer deutlichen Veränderung der funktionalen Einkommensverteilungen zuungunsten der (bereinigten) Lohnquote – zumindest der wirtschaftspolitische Diskurs abgeebbt bzw. zugunsten der Frage nach größerer Lohndifferenzierung (regional, sektoral und nach qualifikatorischen Gesichtspunkten) befriedet zu sein, brach der Streit im Zuge der Standortdebatte in bisher nicht gekannter Schärfe erneut über die Tarifpartner – und hier natürlich hauptsächlich über die Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften – herein.

Die theoretische Diskussion krankt zuweilen an mangelnder Differenzierung zwischen Nominal- und Reallöhnen, zwischen der Betrachtung einer Gleichgewichts- oder einer Ungleichgewichtssituation und zwi-

* Für anregende Kommentare danke ich Prof. Dr. Kurt W. Rothschild. Wie immer bleiben alle Mängel nur mir anzulasten.

schen statischer, alloktionstheoretischer oder dynamischer, akkumulationstheoretischer Betrachtung. Hat man sich aber in diesen Punkten geeinigt und alle für den neoklassischen Mainstream unangenehmen Annahmen ausgeschlossen (z. B. unterausgelastete Kapazitäten, steigende Skalenerträge, etc.), läßt sich immer noch keine eindeutig inverse Wirkungsrichtung zwischen tariflicher Lohn- und gesamtwirtschaftlicher Beschäftigungsentwicklung herleiten. Die Kritik nimmt dabei eine theorieimmanente und eine paradigmatische Stoßrichtung ein:

1. Im Zuge der „*Cambridge-Capital-Controversy*“ ist der Nachweis erbracht worden, daß der inverse Zusammenhang lediglich unter speziellen, aber keinesfalls offensichtlich gültigen Annahmen gilt (3) – „(d)ie Möglichkeit solcher Phänomene zeigt, daß die traditionelle Vorstellung von Marktmechanismen, die eine natürliche Tendenz zur Vollbeschäftigung garantieren (nämlich ein durch das Sinken der Reallöhne hervorgerufener Druck in Richtung einer Verringerung der Kapitalintensität) jeglicher theoretischer Grundlage entbehrt“ (4).
2. Die *monetäre Produktionsökonomie* billigt zwar den inversen Zusammenhang, hält aber die Tarifpolitik für unfähig, die Reallöhne nach irgendeiner Daumenregel operationalisierbar zu machen, da diese durch die Gleichgewichtserfordernisse des Vermögensmarktes, nicht aber des Arbeitsmarktes bestimmt werden (5). Die Gleichrangigkeit der Märkte im neoklassischen Gleichgewichtsgebäude wird hier durch eine Markthierarchie ersetzt, an deren Spitze der Vermögensmarkt steht, auf dem mit dem Zinssatz jene Größe bestimmt wird, die die Verteilung – und mithin dessen verteilungstheoretisches Pendant: der Reallohnsatz – eindeutig festlegt. Sowohl die Beschäftigungsmenge als auch der Reallohnsatz sind folglich Resultanten, nicht aber Determinanten des Modelles (6).

Kann die Theorie in diesem höchst sensiblen Teilbereich der Wirtschaftspolitik keine eindeutigen Aussagen treffen, bleibt freilich die Hoffnung auf weitere Erkenntnisse durch einen Blick in die „Welt, in der wir leben“. Tatsächlich hatte in den achtziger Jahren das sogenannte „*Lohnlückenkonzept*“ (real wage gap) Hochkonjunktur, mit dem der empirische Nachweis dessen geführt werden sollte, was der neoklassische Mainstream eben schon immer vermutete: die Löhne seien „zu hoch“ für Vollbeschäftigung. Nach der verwegenen Umverteilung zu Lasten der Lohnbezieher in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre wurde dieser Ansatz schließlich durch ein „*Konzept der Lohnzurückhaltung*“ ersetzt, mit dessen Hilfe Leitlinien für eine „beschäftigungsorientierte Lohnpolitik“ hergeleitet wurden.

Eine Auseinandersetzung mit diesem Empirismus muß erfolgen, da er – z. B. durch Verzicht auf direkte Bezugnahme auf seine theoretische Basis – scheinbar „ideologiefrei“ Lösungen anbietet – hier wird nicht nur der theoretische Streit auf qualitativer Ebene (also die Wirkungsrichtung betreffend) entschieden, sondern es werden gar quantitative Vorgaben (das Ausmaß der „Lohnzurückhaltung“ betreffend) gemacht – und damit der Anschein „neutraler“ Wissenschaftlichkeit erweckt.

2. Das Konzept der Reallohnücke

In den am walrasianischen Gleichgewicht orientierten Ansätzen kommt dem Reallohn die entscheidende Rolle bei der Bestimmung der (Unter-)Beschäftigung zu. Sobald der Reallohn über sein mit Vollbeschäftigung konform gehendes Niveau steigt (statisch), bzw. die Reallohnentwicklung über die Produktivitätsentwicklung hinauschießt (dynamisch), gerät der Arbeitsmarkt ins Ungleichgewicht und es entsteht folglich Arbeitslosigkeit. Die Differenz zwischen dem vollbeschäftigungskonformen Reallohn $(w/P)^*$ und dem mit Unterbeschäftigung assoziierten Reallohn $(w/P)_1$ bezogen auf den Vollbeschäftigungsreallohn ergibt die sogenannte „Lohnücke“ (7):

$$\frac{(w/P)_1 - (w/P)^*}{(w/P)^*}$$

Gemäß neoklassischen, produktionstheoretischen Annahmen entspricht der Reallohn dabei dem Grenzprodukt der Arbeit. Ließe sich nun die „Lohnücke“ empirisch bestimmen, so wäre scheinbar des Wesens Übel dingfest gemacht und eine Vorgabe für die notwendige Korrektur des Reallohnes gegeben. Tatsächlich aber läßt sich natürlich nur der Reallohn $(w/P)_1$ statistisch messen, nicht so der vollbeschäftigungskonforme Reallohn $(w/P)^*$. Um diesen aber dennoch bestimmen zu können, wird ein Zeitpunkt ausgewählt, der als Vollbeschäftigungssituation gelten kann. Ausgehend vom herrschenden Niveau darf die Entwicklung des Reallohnes nicht die technische Fortschrittsrate, die sich in der Entwicklung der Arbeitsproduktivität ausdrückt, überschreiten, weil ansonsten die Substitution von Arbeit durch Kapital erfolgen müßte. Die Abweichung der tatsächlichen Reallohnentwicklung von der statistisch meßbaren Produktivitätsentwicklung könnte nun zunächst als Annäherung an das theoretische Konzept der „Lohnücke“ betrachtet werden. Aufgrund der Möglichkeit einer Substitution von Arbeit durch Kapital, ausgelöst durch vollbeschäftigungsinkonforme Reallohnzuwächse, und die folglich induzierte Steigerung der Arbeitsproduktivität bei abgeschwächter Beschäftigungsentwicklung, kann aber auch die tatsächlich gemessene Entwicklung der Arbeitsproduktivität nicht als Meßplatte der Reallohnentwicklung dienen, sondern es muß eine „vollbeschäftigungskonforme“ Produktivitätsentwicklung berechnet werden, die die Vollbeschäftigungssituation der Ausgangslage fortschreibt.

Unter Annahme einer neoklassischen Produktionsfunktion (mit den herkömmlichen Eigenschaften) läßt sich nun eine solche Referenzlösung berechnen und die „Lohnücke“ bestimmen. In einer Reihe von Studien (8) wird diese für die Bundesrepublik berechnet (s. Tabelle 1) und ihr Erklärungsgehalt für die tatsächliche Beschäftigungsentwicklung getestet.

Tabelle 1:
Schätzungen der Lohnlücke für die Bundesrepublik

Verarbeitendes Gewerbe	1970-74	1975-79	1980-84	1985	1986	1987	1988
Burda/Sachs (1987)	6	18,5	25	24,9	-	-	-
Paque (1989)	9,9	16,5	23,5	23,3	19,6	-	-
Gesamtwirtschaft							
Paque (1989)	7	8,6	10,2	8,2	7,3	7	6
Bruno/Sachs (1985)	8,6 (1973)	15,1 (1979)	17,7 (1981)	-	-	-	-

Nicht ganz überraschend läßt sich ein deutlicher Gleichklang der Entwicklung der „Lohnlücke“ und der Beschäftigungsentwicklung feststellen, der allerdings im verarbeitenden Gewerbe wesentlich stärker ausgeprägt ist als im Dienstleistungssektor. Schon beinahe zwangsläufig dann die Schlußfolgerung von Henning Klodt (9): „Die vorangegangene Analyse liefert deutliche Hinweise darauf, daß ein enger negativer Zusammenhang zwischen Reallöhnen und Beschäftigung besteht. Die Lohnpolitik dürfte also durchaus in der Lage sein, einen wesentlichen Beitrag zum Abbau der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit zu leisten. . . . Wenn sich allerdings – wie im Fall der Bundesrepublik – ein langfristiges Ungleichgewicht am Arbeitsmarkt herausgebildet hat, müssen die Reallöhne nachhaltig hinter dem beschäftigungsneutralen Produktivitätsfortschritt zurückbleiben, damit mehr Arbeitsplätze rentabel werden.“

Freilich muß dieser Versuch der empirischen Bestätigung des (Real)Lohn-Beschäftigungs-Konnex auf zwei unterschiedlichen Ebenen kritisch betrachtet werden:

1. Die Schließung der „Lohnlücke“ zur Verbesserung der Beschäftigungssituation (10) müßte eine Umverteilung der Faktoreinkommen zugunsten der Profitquote bedeuten. Tatsächlich läßt sich eine solche Entwicklung seit Beginn der achtziger Jahre deutlich feststellen. So kommen denn auch verschiedene Studien zu dem Ergebnis, daß „(i)n the 1980s, when unemployment rose still higher while the real wage gap declined rapidly, the mainstream view was that excessive wage pressure could no longer be blamed“ (11). Die Reduktion der Lohnquote geht dann auf gestiegene Kapitalkosten zurück, nicht aber mit einer verbesserten Beschäftigungsentwicklung einher.
2. Es bleibt zu prüfen, ob der empirisch ermittelte Zusammenhang zwischen „Lohnlücke“ und „Beschäftigung“ tatsächlich den unterstellten Erkenntniswert, also eine Bestätigung der allokationstheoretischen Interpretation der Arbeitslosigkeit, birgt.

Die erste Kritik kann deshalb nicht voll überzeugen, weil sie sich offenbar um die *Definition* der Lohnlücke dreht. Wird die Lohnlücke so definiert, wie wir dies oben getan haben, kann ein Anstieg der Arbeits-

losigkeit schlechterdings mit einer Reduktion der Lohnlücke verbunden sein. Damit aber geht der Erkenntnisgehalt des Lohnlückenkonzeptes noch kein bißchen über die vom Sachverständigenrat bevorzugte normative Darstellung hinaus, daß lang anhaltende Arbeitslosigkeit eben auf „zu hohe Löhne“ hindeute (12). Die einander scheinbar widersprechenden empirischen Ergebnisse der Studien beruhen dann auf einer unterschiedlichen Interpretation der zu messenden Variable „vollbeschäftigungskonforme Produktivitätsentwicklung“. Wird diese als *Trendvariable* konzipiert und gemessen (13), offenbart sich eine Schließung der „Lohnlücke“, wird sie hingegen von der *Arbeitsmarktkonstellation* bestimmt (14), bleibt die Lohnlücke bestehen. Es kann deshalb auch nicht verwundern, wenn die Zurückweisung der Lohnlücke keineswegs mit einer Entlastung für die Lohnpolitik verbunden wird (15) und es erklärt sich auch der scheinbare Widerspruch in Landmann/Jergers Fazit: „The disappearance of the German real wage gap, though widely interpreted as evidence of ‚wage moderation‘, is perfectly consistent with the view that the persistent high unemployment of the 1980s results from a *failure of the wage setting process* to adjust to a continued slowdown of feasible real wage growth“ (16).

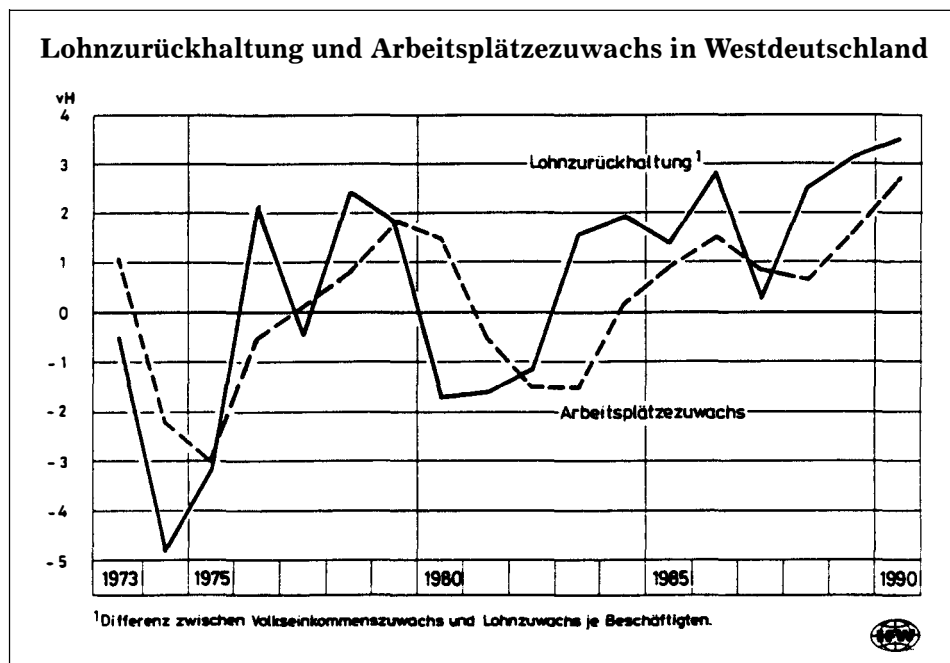
Wichtiger als der Streit um Definitionen ist aber wohl die Frage nach dem *Erkenntnisgehalt* des Lohnlückenkonzeptes. Die Berechnung einer Lohnlücke auf Grundlage einer geschätzten (Cobb-Douglas-)Produktionsfunktion erhärtet den Wert der Allokationstheorie des Arbeitsmarktes nicht mehr als beispielsweise eine graphische Exposition der unterstellten Zusammenhänge. Anders sieht die Sache aus, wenn ein empirischer Zusammenhang zwischen der (Unter-)Beschäftigungsentwicklung und der Entwicklung der Lohnlücke (bzw. einer daraus abgeleiteten korrigierten Lohnquote) festgestellt werden kann, wie dies Klodt (17) zu erkennen glaubt. Tatsächlich ergibt sich zwar ein signifikanter, gleichwohl recht schwacher Zusammenhang (18). Was aber zeigt diese empirische Überprüfung nun? Etwa, daß „... für die Beschäftigung (. . .) allein die Differenz zwischen dem tatsächlichen und dem beschäftigungsneutralen Reallohn – die Lohnlücke (entscheidend ist)“ (19)? Ganz sicher nicht, denn einerseits erklärt die Lohnlücke lediglich ein Drittel bis höchstensfalls die Hälfte der Beschäftigungsentwicklung, andererseits darf dieser Zusammenhang nicht als *kausal* mißdeutet werden. Mit ein wenig gutem Willen können wir festhalten, daß die unterstellte neoklassische Produktionsfunktion – mit deren Hilfe die Lohnlücke generiert wurde – eine gewisse empirische Stützung erfahren hat. Gilt aber dieser produktions-theoretische Zusammenhang, ist auch ein inverser Zusammenhang von Lohnlücke und Beschäftigung (bzw. genauer: Arbeitslosigkeit) unausweichlich, denn bei der unterstellten Produktionsfunktion ist eine steigende Beschäftigung mit sinkendem Grenzprodukt – und folglich sich verringernder Lohnlücke – assoziiert. Damit ist freilich noch gar nichts über die *Urheberschaft* der Lohnlücke bzw. der Arbeitslosigkeit gesagt, wie dies die bereits zitierten Schlußfolgerungen nahelegen. Der Streit, ob die Lohnpolitik der Tarifpartner oder etwa die Anforderungen eines

Vermögensmarktgleichgewichtes den Reallohn (und mithin die „Lohnlücke“) und die Beschäftigung determiniert (20), läßt sich so jedenfalls dann nicht entscheiden, wenn beide Größen – Beschäftigungsmenge und Reallohnhöhe – kodeterminierte Resultanten des Wirtschaftsgeschehens sind.

3. Lohnzurückhaltung als Bedingung für einen Beschäftigungsanstieg?

Ein weiterer Versuch, den empirischen Beweis für die Notwendigkeit der Lohnzurückhaltung als Bedingung für künftiges Beschäftigungswachstum anzutreten, entstammt ebenfalls dem Institut für Weltwirtschaft in Kiel (21). Lohnzurückhaltung wird dabei als ein Zurückbleiben des Nominallohnzuwachses (je Beschäftigten) hinter der Entwicklung des Nettosozialproduktes zu Faktorkosten (Volkseinkommen) definiert (22). Diese Definition hat den Vorteil, nicht mit Reallöhnen argumentieren zu müssen (deren Bestimmung möglicherweise nicht in der Hand der Tarifpartner liegt), keine Lohnkürzung im Sinne eines absoluten Rückgangs einfordern zu müssen und keine Bindung an einen unbestimmten „Vollbeschäftigungs- oder neutralen Produktivitätsfortschritt“ (23) vornehmen zu müssen. Natürlich aber beinhaltet das „Konzept der Lohnzurückhaltung“ eine Umverteilung zugunsten der Profiteinkommen (unter den herkömmlichen Annahmen über die neoklassische Produktionsfunktion).

Abbildung 1



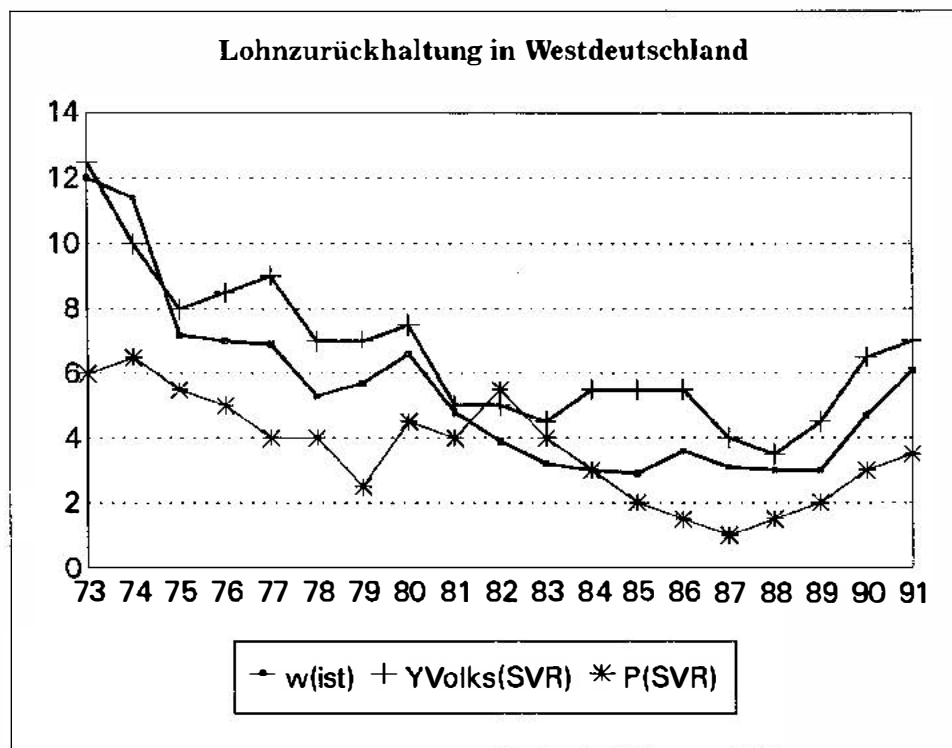
Entnommen: Lehment (1991).

Abbildung 1 zeigt den empirischen Zusammenhang von Beschäftigungsentwicklung (hier: Zuwachsrates der Arbeitsplätze) und Lohnzurückhaltung im oben definierten Sinne. Die statistischen Testwerte (Korrelationskoeffizient und t-Wert) deuten auf einen starken, hoch signifikanten Zusammenhang von moderater Lohnpolitik und Beschäftigungsentwicklung ganz im Sinne der dynamischen Variante der neoklassischen Arbeitsmarkttheorie: Moderate Lohnpolitik wurde mit Beschäftigungsgewinnen entlohnt, wohingegen „aggressive“ Lohnpolitik zu entsprechenden Beschäftigungseinbußen führte. Lehments Fazit scheint deshalb wohlbegründet: „In der Zeit nach 1983 wurden in Westdeutschland innerhalb von 8 Jahren 3 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen. Für die zweite Hälfte der 90er Jahre ist für Gesamtdeutschland eine ähnlich dynamische Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt möglich. Voraussetzung dafür ist eine Tariflohnpolitik, die darauf hinwirkt, daß der Anstieg der Brutto-Einkommen je Beschäftigten ähnlich deutlich hinter dem Anstieg des Netto-Inlandsproduktes zurückbleibt, wie in den Jahren 1983 bis 1990, als der Abstand rund 2 Prozentpunkte betrug“ (24). Und auch Horst Siebert folgert – allerdings ohne Hinweis auf die eingeschränkte Aussagekraft ökonometrischer Verfahren (die eben keine Kausalität, sondern nur Zusammenhänge offenlegen können): „Empirische Untersuchungen für Westdeutschland in den letzten 40 Jahren zeigen, daß Arbeitsplätze dann entstehen, wenn die Tarifparteien Lohnzurückhaltung üben (...) Dies sind für Westdeutschland rund 300.000 Arbeitsplätze pro Prozentpunkt Lohnzurückhaltung“ (25).

Tatsächlich aber haben auch die Wissenschaftler des IfW keinesfalls den „Stein der Weisen“ gefunden. Denn der Dollpunkt des Konzepts einer „beschäftigungsorientierten Tariflohnpolitik“ besteht darin, eine Lohnpolitik mit Blick auf eine Größe betreiben zu müssen, deren realisierter Wert zum Zeitpunkt der Lohnabschlüsse noch nicht bekannt ist und deren Unabhängigkeit von der Lohnpolitik nicht ohne weiteres unterstellt werden kann (26). Der starke Zusammenhang zwischen Lohnzurückhaltung und Beschäftigungsentwicklung, den das IfW feststellt, bezieht sich also auf ex-post-Größen, die über Kausalitäten nichts aussagen. Wählt man indessen eine ex-ante-Betrachtung, indem z. B. die Tarifabschlüsse ($w(ist)$) auf die vom offiziell bestellten Sachverständigen (z. B. des Sachverständigenrats (SVR)) ausgegebenen Prognosen der nominellen Volkseinkommensentwicklung ($Y_{Volks}(SVR)$) bezogen werden, ergibt sich ein völlig anderes Bild (vgl. Abb. 2.): Nun hat es – mit Ausnahme des Jahres 1974 – über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg (1973 bis 1991) kein einziges Jahr der „aggressiven“ Lohnpolitik, sondern ausschließlich der „Lohnzurückhaltung“ im oben definierten Sinne gegeben. Freilich ist diese „ex-ante-Lohnzurückhaltung“ nicht immer mit Beschäftigungszuwachs belohnt worden – in den Jahren 1982 und 1983 blieb der Pro-Kopf-Lohnzuwachs sogar unter der prognostizierten Preissteigerungsrate ($P(SVR)$), ohne daß dieser „Opfergang“ hohen Beschäftigungsabbau verhindern konnte –, sondern im nachhinein (ex post) mehrfach in „aggressive“ Lohnpolitik verkehrt worden (27). Es

zeigt sich, daß simple tarifpolitische Leitlinien, wie sie die Wissenschaftler des IfW einigermaßen leichtfertig verbreiten, nicht abzuleiten sind. Auch ist die Beschäftigungsentwicklung (hier: Entwicklung des Arbeitsvolumens) deutlich stärker mit der Investitionsentwicklung – also dem Aktivitätsniveau der Volkswirtschaft – korreliert als mit angebotspolitischen Variablen, egal ob sie ex ante oder ex post gemessen werden.

Abbildung 2



Quelle: Gutachten des SVR, verschiedene Jahrgänge, Stat. Bundesamt, Jahrbuch, verschiedene Jahrgänge. w(ist): tatsächliche Tariflohnentwicklung; YVolks(SVR): prognostizierte Wachstumsrate des Volkseinkommens; P(SVR): prognostizierte Entwicklung der Lebenshaltungskosten.

Der allerdings nicht zu bestreitende Gleichlauf von ex-post-Lohnzurückhaltung und Beschäftigungsentwicklung ist so wundersam natürlich auch nicht. Einerseits verbirgt sich dahinter der mittelfristig sich durchsetzende produktionstheoretische Zusammenhang, andererseits läßt sich das vorliegende Muster auch konjunkturpolitisch interpretieren: Ein konjunktureller Aufschwung – wie z. B. nach 1975 und nach 1982 – ist gewöhnlich zunächst mit einem Anstieg der Gewinnentwicklung (28) – bei vorerst unveränderten Tariflöhnen – verbunden, der mit einiger Zeitverzögerung dann auch Beschäftigungseffekte nach sich

zieht. Im Abschwung reagieren die Gewinne wiederum schneller als die erst später folgende Mengenanpassung, so daß sich ein Bewegungsmuster ergibt, in dem eine steigende Lohnquote mit abgeschwächter Wirtschaftsentwicklung und eine steigende Gewinnquote mit anziehender Wirtschaftsentwicklung einhergeht. Wenn man dann weiter bedenkt, daß eine von der Tarifpolitik ausgelöste „Einkommensinflation“ (im Sinne Keynes') der initialen „Profitinflation“ mit einer Zeitverzögerung von etwa einem Jahr folgt, darf nicht verwundern, wenn Zeiten hohen nominellen Volkseinkommenswachstums mit relativ geringer nomineller Lohnsteigerung (also Lohnzurückhaltung im obigen Sinne) und Zeiten geringen Wachstums des Volkseinkommens mit relativ hohen nominellen Lohnsteigerungen (also „aggressiver“ Lohnpolitik im obigen Sinne) zusammenfallen. Da gleichzeitig die Beschäftigungsentwicklung mit der Entwicklung des Volkseinkommens korreliert ist, darf der sich notwendig ergebende statistische Zusammenhang zwischen der Lohnpolitik und der Beschäftigungsentwicklung nicht als Wirkungszusammenhang fehlgedeutet werden (29).

4. Fazit

Der Versuch, den in der Wirtschaftstheorie seit langer Zeit tobenden Streit um den Zusammenhang zwischen Lohnhöhe (bzw. -entwicklung) und (Unter-)Beschäftigung quasi durch einen Blick in die reale Welt lösen zu wollen, um daraus flugs Daumenregeln für eine „beschäftigungsorientierte Lohnpolitik“ abzuleiten, die die Tarifautonomie ad absurdum führen, muß als gescheitert betrachtet werden.

Mit diesen kritischen Anmerkungen zur Empirie der (Unter-)Beschäftigung soll aber auch über den Einzelfall hinaus ein Plädoyer gegen die unkritische Akzeptanz fragwürdiger empirischer Belege ausgesprochen werden. Das Meer der Daten ist und bleibt, auch unter Anwendung der ausgefeiltesten Techniken empirischer Wirtschaftsforschung, ohne theoretische Basis stumm. Empirische Überprüfungen können, mit Einschränkungen, als Selektionsverfahren konkurrierender Ansätze (indem Hypothesen verworfen werden) dienen, sie können niemals umstrittene Theorie verifizieren.

Anmerkungen

- (1) Vgl. Heise (1991).
- (2) Vgl. Riese (1981).
- (3) Vgl. Harcourt (1972).
- (4) Roncaglia (1987) 24.
- (5) Vgl. Heise (1994).
- (6) Vgl. Betz (1993).
- (7) Vgl. Klodt (1986).
- (8) Vgl. z. B. Bruno, Sachs (1985) 178 ff., Burda, Sachs (1987), Klodt (1986), Paqué (1989).
- (9) Klodt (1986) 490 und 492.

- (10) Unter der speziellen Annahme einer Substitutionselastizität der Produktionsfaktoren < 1 .
- (11) Landmann, Jerger (1993) 712; vgl. auch Jerger (1991) 263, Gordon (1988), Schultze (1987) 242 ff.
- (12) Vgl. SVR (1977) Tz 292. Im jüngsten Jahresgutachten des SVR wird das Lohnlückenkonzept sehr differenziert behandelt (SVR [1994] 259 f.), nicht ohne neuerlichen Fehlschlüssen aufzusitzen. So wird behauptet: „Festzuhalten ist, daß die Rückführung der Lohnlücke in den achtziger Jahren mit erheblichen Beschäftigungsgewinnen einhergegangen ist.“ (SVR [1994] Zi. 446) Der Fehlschluß liegt darin, die (vermeintliche) Lohnlückenentwicklung mit der Beschäftigungsentwicklung in Verbindung zu bringen. Genau dieser Konnex besteht nicht, sondern das Lohnlückenkonzept kann lediglich einen Konnex zwischen Lohnlücken- und Arbeitslosenentwicklung postulieren. Letztere Entwicklung war aber in den angesprochenen achtziger Jahren bedeutend schlechter.
- (13) Vgl. Landmann, Jerger (1993) 712.
- (14) Vgl. Klodt (1986) 483 ff.
- (15) „Die Entwicklung der relativen Kapitalkosten legt nahe, daß etwa seit dem Beginn der 80er Jahre ein produktionstheoretischer Zwang zur Reduktion der Lohnquote vorlag. Dies war auch in einem zuvor nicht gekannten Maß empirisch der Fall. Daraus darf aber nicht geschlossen werden, daß das in den 70er Jahren aufgebaute Reallohnproblem gelöst wurde.“ (Jerger (1991) 270; eigene Hervorhebung)
- (16) Landmann, Jerger (1993) 713, eigene Hervorhebungen.
- (17) Vgl. Klodt (1986) 486.
- (18) Das Bestimmtheitsmaß des Zusammenhangs liegt für einen internationalen Vergleich von 19 OECD-Ländern bei 0,67, für 43 Wirtschaftszweige des westdeutschen Unternehmenssektors bei gar nur 0,31.
- (19) Klodt (1986) 489.
- (20) Vgl. Heise (1994).
- (21) Vgl. Lehment (1991), Lehment (1993), Schatz (1993) und Siebert (1994) 98. Schon die Anwendung des „Lohnlückenkonzeptes“ auf die Bundesrepublik wurde in erster Linie vom IfW vorangetrieben.
- (22) Die spätere Modifikation in Nettoinlandsprodukt zu Faktorkosten (vgl. Lehment 1993) ist nicht mehr als Kosmetik.
- (23) Vgl. Lehment (1993) 309.
- (24) Lehment (1993) 307.
- (25) Siebert (1994) 99.
- (26) Der Rettungsversuch Lehments, die Entwicklung des nominellen Volkseinkommens der Geldpolitik der Bundesbank zu überantworten, muß schon deshalb merkwürdig klingen, weil es dann der Bundesbank mit mindestens gleicher Berechtigung abgefordert werden könnte, eine beschäftigungsorientierte Politik zu betreiben.
- (27) Das Bestimmtheitsmaß des statistischen Zusammenhangs fällt dann für die Regression der ex-ante-Werte auch deutlich niedriger aus: $R^2 = 0,66$; vgl. Heise (1993) 33.
- (28) Keynes nannte diese Erscheinung eine „Profitinflation“; vgl. Keynes (1931).
- (29) Vgl. Heise (1993) 32.

Literatur

- Betz, Karl, Ein monetärkeynesianisches makroökonomisches Gleichgewicht (Marburg 1993).
- Bruno, Michael; Sachs, Jeffrey D., The Economics of Worldwide Stagflation (Oxford 1985).
- Burda, Michael C.; Sachs, Jeffrey D., Institutional Aspects of High Unemployment in the Federal Republic of Germany (= NBER Working Paper No. 2241).
- Gordon, Robert J., Wage Gaps versus Output Gaps: Is There a Common Story for All of Europe?; in: Giersch, Herbert (Hrsg.), Macro and Micro Policies for More Growth and Employment (Tübingen 1988) 97–151.

- Harcourt, Geoffrey C., *Some Cambridge Controversies in the Theory of Capital* (Cambridge 1972).
- Heise, Arne, *Tauschwirtschaft und Geldökonomie* (Frankfurt/M. 1991).
- Heise, Arne, Lohnzurückhaltung, Arbeitszeitverkürzung und Beschäftigung – einige Anmerkungen; in: WSI-Mitteilungen 1 (1993) 480–497.
- Heise, Arne, Skizze einer alternativen (Unter-)Beschäftigungstheorie (= WSI-Diskussionspapiere Nr. 12, Düsseldorf 1994).
- Jerger, Jürgen, Lohnlücke, Kapitalbildung und Arbeitslosigkeit; in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 208/3 (1991) 262–271.
- Keynes, John Maynard, *Vom Gelde* (Berlin 1931).
- Klodt, Henning, Lohnquote und Beschäftigung – Die Lohnlücke; in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 201/5 (1986) 480–497.
- Landmann, Oliver; Jerger, Jürgen, Unemployment and the Real Wage Gap: A Reappraisal of the German Experience; in: Weltwirtschaftliches Archiv 129/4 (1993) 689–717.
- Lehment, Harmen, Lohnzurückhaltung, Arbeitszeitverkürzung und Beschäftigung. Eine empirische Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland 1973–1990; in: Die Weltwirtschaft 2 (1991) 72–85.
- Lehment, Harmen, Bedingungen für einen kräftigen Beschäftigungsanstieg in der Bundesrepublik Deutschland – Zur Tarifpolitik der kommenden Jahre; in: Die Weltwirtschaft 3 (1993) 302–310.
- Paqué, Karl-Heinz, *Micro-Macro Links in West Germany's Unemployment* (= Kieler Arbeitspapiere, Institut für Weltwirtschaft, Nr. 378, Kiel 1989).
- Riese, Hajo, Theorie der Produktion und Einkommensverteilung; in: Kyklos 34/4 (1981) 540–562.
- Roncaglia, Alessandro, Lohnkosten und Beschäftigung: Sraffas Sichtweise; in: Matzner, Egon; Kregel, Jan; Roncaglia, Alessandro (Hrsg.), *Arbeit für alle ist möglich – Über ökonomische und institutionelle Bedingungen erfolgreicher Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik* (Berlin 1987) 21–34.
- Sachverständigenrat (SVR), „Mehr Wachstum – Mehr Beschäftigung“, Jahresgutachten 1977/78 (Darmstadt 1977).
- Sachverständigenrat (SVR), Den Aufschwung sichern – Arbeitsplätze schaffen, Bundestagsdrucksache 13/26 v. 21. 11. 1994.
- Schatz, K.-W., Nur bei zurückhaltender Lohnpolitik mehr Beschäftigung – Interview mit Klaus-Werner Schatz; in: FAZ (20. 12. 1993) 15.
- Schultze, Charles L., Real Wages, Real Wage Aspirations, and Unemployment in Europe; in: Lawrence, Robert Z.; Schultze, Charles L. (Hrsg.), *Barriers to European Growth* (Washington 1987) 230–291.
- Siebert, Horst, *Geht den Deutschen die Arbeit aus?* (München 1994).

Die GUS als Wirtschaftsgebilde: Wohin steuert sie?

Vladimir Pankov

Die Geburtswehen der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) haben sowohl in der Ex-Sowjetunion als auch außerhalb ihres einstigen Territoriums nur wenig Aufmerksamkeit hervorgerufen. Kaum einer der bedeutenden Wissenschaftler und Politiker im In- und Ausland hat dieses neue Phänomen ernst genommen und ihm ein langes Leben prophezeit. Bei manchen von ihnen war die Quasi-Schadenfreude darüber aus fadenscheinigen Gründen verständlich, so beim Ex-Sowjetpräsident M. Gorbatschow: „Kaum ist die Tinte auf dem Gründungsdokument der Gemeinschaft trocken geworden, so begann prompt deren Beerdigung“ (1). Doch auch seriöse und objektive westliche Fachzeitschriften neigten ab und zu zu ähnlichen Wertungen: „Die GUS . . . scheint jetzt endgültig beerdigt zu werden“ (2).

Die ersten anderthalb bis zwei Jahre ihrer Existenz gaben auch objektiv wenig Anlaß, die GUS zu lobpreisen und sie folglich intensiv zu erforschen. So nimmt es nicht wunder, daß die Veröffentlichungen in der westlichen, auch in der deutschsprachigen Fachliteratur und Publizistik über die GUS als solche bisher sehr dürftig (3) und dabei häufig übermäßig kritisch, herabwürdigend und „schulmeisterisch“ ausfielen.

Dennoch ist es heute notwendig und ratsam, sich ernsthaft und vermehrt mit der GUS zu befassen. Die Gemeinschaft ist nicht zusammengebrochen und heute eher eine Realität als in ihrer Geburtsstunde, und das vor allem auf ökonomischem Gebiet.

1. Das Wesen und die Entwicklungsetappen der GUS

Die GUS wurde im Dezember 1993 auf den Trümmern der zerfallenen Sowjetunion gegründet. Derzeit gehören ihr 12 von 15 Ex-Sowjetrepubliken (rechtlich als Voll- oder assoziierte Mitglieder, was jedoch bei dem heutigen losen Zustand der GUS wohl kaum eine praktische Rolle spielt) an. Die baltischen Staaten bleiben ihr bisher fern und werden dies wohl auch weiterhin tun, weil sie grundsätzlich keine exklusiven Bündnisse mit den anderen Ex-Sowjetrepubliken eingehen wollen.

Ihrem *Wesen* nach ist die GUS heute eine relativ lose zwischenstaatliche Organisation mit unterschiedlich ausgeprägten Ansätzen einer Zusammenarbeit auf mehreren Gebieten, vor allem dem der Wirtschaft sowie der Sicherheitspolitik gegenüber Drittländern. Wegen dieses verschwommenen Zustandes wird sie auch in der Überschrift dieses Artikels mit dem wertneutralen Begriff „Gebilde“ bezeichnet.

Die GUS entstand eindeutig als Einrichtung für eine „zivilisierte Ehescheidung“, was allerdings offiziell in dieser Formulierung aus verständlichen Gründen nie geäußert wurde. In der Erklärung von Alma-Ata wurde unterstrichen, daß die GUS „weder ein Staat noch ein supranationales Gebilde ist“. Das war eine Notlösung, die eine Katastrophe vermeiden sollte, die sich aus einer quasi sofortigen Auflösung der Verflechtungen im Rahmen der ehemaligen Sowjetunion hätte ergeben können. So kann man der GUS zugute halten, daß sie die schlimmste „jugoslawische Variante“ bisher vermeiden half und eine aus dem Zerfall der UdSSR entstandene Rechtslücke weitgehend schließen konnte, sofern die Rechtslage auf dem jeweiligen Gebiet durch die Gesetzgebung der Ex-Sowjetrepubliken nicht geregelt war.

Dabei ist festzuhalten, daß das ursprüngliche Vorhaben einer „zivilisierten Ehescheidung“ die heutige Konstellation in der GUS wesentlich vorgeprägt hat. Es wirkte z. B. der Errichtung eines wirksamen Rechtsgebäudes zur Regelung der gegenseitigen Beziehungen immer wieder entgegen. So wurden in den ersten drei Jahren seit der GUS-Gründung eine Fülle (mehr als 550!) Dokumente unterschiedlicher Provenienz verabschiedet, die sich jedoch zum Teil widersprechen und bisher ungenügend oder gar nicht verwirklicht worden sind. Folglich müssen der stellvertretende geschäftsführende Sekretär der GUS, Ju. Beloussow, und ein leitender Mitarbeiter des GUS-Sekretariats (Koordinationskomitees), W. Bolbassow, unumwunden zugeben, daß der „Großteil der binnen drei Jahren verabschiedeten Abkommen auf dem wirtschaftlichen Gebiet bisher ineffizient arbeiten“ (4). Es ist zu berücksichtigen, daß diese Abkommen normalerweise einen Rahmencharakter und damit keine direkte Wirkung haben und die Ausarbeitung bzw. Verabschiedung von diversen Ausführungsdokumenten dazu sehr mühsam und häufig stockend vor sich geht.

In der bisherigen Geschichte der GUS zeichnen sich mehr oder weniger deutlich folgende drei *Etappen* ab:

Erstens: Periode der Abrechnung mit der Sowjetunion und damit der Desintegration. In den GUS-Staaten, vor allem denen außerhalb Rußlands, genoß man die neue Unabhängigkeit in vollen Zügen und versprach sich davon weitgehende und hoffnungsvolle Perspektiven. Allerdings war das vor allem für die einheimischen neuen Führungseliten und Nationalisten typisch (5), jedoch erheblich weniger oder gar nicht für die Masse der Bevölkerung.

Die sich bereits an der Schwelle der neunziger Jahre in der Sowjetunion immer mehr abzeichnenden Desintegrationstendenzen haben sich in dieser Periode, die etwa bis Mitte 1993 andauerte, noch wesentlich durch einen harten, häufig unfairen Kampf um die Aufteilung des UdSSR-Vermögens verstärkt, was die ohnehin sehr schmerzhaftes Talfahrt der Wirtschaften aller GUS-Staaten noch weiter beschleunigte.

Zweitens: Periode der Ernüchterung und des Umdenkens, die in die Zeit bis zur Jahreswende 1993/1994 fällt und deren Ende insbesondere von den Ergebnissen des Gipfeltreffens in Aschchabad Ende Dezember 1993 markiert wurde. Die Desillusionierung über eine übertriebene „Unabhängigkeit“ voneinander und die damit verbundene propagandistische „Parade der Souveränitäten“ mußte zwangsläufig ziemlich bald eintreten, was wohl auch der Fall war. Denn alle GUS-Staaten bildeten früher einen einheitlichen Wirtschaftskomplex mit einer tiefgreifenden interregionalen Arbeitsteilung, die eine der wichtigsten Klammern des ökonomischen Lebens in der Sowjetunion war und großen Einfluß auf die wirtschaftliche Effizienz und das Lebensniveau der Bürger in allen Sowjetrepubliken ausübte.

So mußten alle Seiten früher oder später einsehen, daß man nicht weiter auseinanderdriften darf. Sollte dies hypothetisch doch geschehen, so würde sich das ohnehin nicht sehr große Nettosozialprodukt in Rußland zusätzlich um 20 bis 25 Prozent, in den anderen GUS-Staaten noch viel stärker verringern (6).

Besonders gewichtig fiel die „Ernüchterung“ in den nichtrussischen GUS-Staaten aus, deren Spitzenpolitiker und Supernationalisten zunächst sich vehement bemüht hatten, aus antirussischen Parolen, ja häufig aus billigen Floskeln (etwa sei der ukrainische Speck besonders wertvoll, das russische Öl jedoch nichts Besonderes) machtpolitisches Kapital zu schlagen. Bald nach dem SU-Zerfall wurde jedoch offenbar, wer wen in der Sowjetzeit gestützt hatte und es danach immer wieder tat. So machten die übrigen GUS-Länder 1992/93 allein durch empfangene Kredite und sonstige Hilfen auf staatlicher Ebene gegenüber Rußland Schulden in der Höhe von mehr als 5 Mrd. \$, wovon allein auf die Ukraine etwa 2,7 Mrd. \$ entfielen (7). Hinzu kamen noch gewaltige Schulden in vielen Billionen Rubel auf betrieblicher Ebene. So wurde Rußland zum alleinigen Netto-Gläubiger im GUS-Raum, ohne den die anderen GUS-Länder nun zugestandenermaßen kaum existenzfähig wären. Diese „ehrwürdige“ Sponsorrolle mußte Rußland weitgehend unfreiwillig und spontan übernehmen.

Drittens: Vor diesem Hintergrund zeichnet sich seit der Jahreswende 1993/94 eine dritte Etappe ab, für die zentripetale Ansätze, wenn auch wenig konsequente und schlagkräftige, bezeichnend sind. Nach dem Aschchabad-Erfolg waren auch die zwei darauffolgenden Gipfeltreffen in Moskau (April und Oktober 1994) per Saldo deutlich produktiv. Viel bescheidener fiel jedoch das Ergebnis des nächsten Gipfels in Alma-Ata (Februar 1995) aus, was insbesondere vor dem Hintergrund der Tschechenien-Krise, der Verhärtung im Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan um Berg Karabach und der scharfen Auseinandersetzungen zwischen Kiew und der Krim-Administration nicht wunder nehmen sollte. Insgesamt erschweren die ökonomische Rezession in allen GUS-Ländern und die Folgen des SU-Zerfalls ihre Re- oder eher Neuintegration gravierend, worauf nun ausführlicher einzugehen ist.

2. Auf dem Weg zur Wirtschaftsunion?

Das im Jänner 1993, d. h. noch in der ersten Entwicklungsetappe der GUS angenommene Statut dieser Organisation beinhaltet im Art. 4 nur sehr allgemeine, recht verschwommen formulierte Zielsetzungen hinsichtlich der ökonomischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und läßt keinerlei handfeste Integrationsabsichten erkennen. Erst in der zweiten Etappe konnte das Abkommen über die GUS-Wirtschaftsunion ausgearbeitet werden, welches seit dem Aschchabad-Gipfel Ende Dezember 1993 von allen GUS-Mitgliedstaaten grundsätzlich gebilligt wird. Es handelt sich dabei wiederum um einen Rahmenvertrag, zu dessen Durchsetzung noch Dutzende von bi- und multilateralen Dokumenten notwendig sind, so daß die Konturen des zukünftigen Wirtschaftsblocks sich bisher nur in groben Umrissen skizzieren und voraussagen lassen.

Es ist zunächst anzunehmen, daß die bisherige Praxis der „Koexistenz“ von GUS-weiten Abkommen und bilateralen Verträgen sowie Sonderregelungen fortgesetzt wird, wobei die bilaterale Komponente bisher eindeutig überwiegt. Es gibt keine Anzeichen dafür, daß in absehbarer Zeit EU-ähnliche Tendenzen das Übergewicht gewinnen könnten, wo die multilaterale Komponente vor der bilateralen eindeutig den Vorrang hat. Die multilaterale Komponente in der GUS könnte erst dann real an Boden gewinnen, wenn sich das Tempo und die Gestalt der nationalen Transformationsprozesse sich GUS-weit harmonisieren und es zu einer wirtschaftlichen Stabilisierung kommen würde. Ein Zeithorizont dafür ist jedoch noch nicht abzusehen.

Es ist ebenfalls mit ziemlicher Gewißheit vorauszusagen, daß die GUS-Wirtschaftsunion eine Gemeinschaft mit unterschiedlicher Intensität der Integrationsprozesse – bzw. mit mehreren Geschwindigkeiten der Integration – sein muß. Jedenfalls könnte sie sich zunächst nur in dieser Eigenschaft herausbilden, was sich bisher auch abzeichnet.

Zur Zeit bildet sich vor allem immer mehr eine Zone mit verstärkter Integration (Rußland, Weißrußland und Kasachstan) heraus, die zukünftig zum Kern der kommenden GUS-Wirtschaftsunion werden könnte. So haben diese Staaten ein trilaterales Abkommen über ihre Zollunion getroffen. Im Zuge der Durchsetzung dieses Abkommens ist der gegenseitige Handel zwischen ihnen schon weitestgehend liberalisiert, es kann schon von einer trilateralen Freihandelszone gesprochen werden. Nach der Verabschiedung (im Februar 1995 in Minsk) eines ganzen Pakets von etwa dreißig bilateralen Kooperationsverträgen (es ist sehr wichtig, daß jeder davon mit einem genauen „Fahrplan“ zur Realisierung, und das noch je mit einem Hinweis auf die dafür verantwortlichen Gremien und Funktionäre begleitet wurde) ist ein immer engeres Zusammenrücken von Rußland und Weißrußland wohl vorprogrammiert, dem vermutlich auch Kasachstan Folge leisten dürfte. Zwar ist das im April 1994 auf der Regierungsebene unterzeichnete Abkommen über die Vereinigung der Geldsysteme Rußlands und Weißrußlands auf der Grundlage der russischen Währung als vorläufig gescheitert anzusehen, weil die Wirtschaftsmechanismen beider Länder infolge recht deutlich auseinanderdriftender Geschwindigkeiten der Reformprozesse (hier ist Rußland gegenüber Weißrußland, wie übrigens auch gegenüber Kasachstan, um 1,5 bis 2 Jahre voraus) wenig kompatibel sind. Weißrußland könnte schon in diesem Jahr reformpolitisch teilweise aufholen. Allenfalls hält der weißrussische Präsident, A. Lukaschenko, die bilaterale Wirtschaftsunion mit Rußland für praktisch so gut wie errichtet und beschwört immer wieder die Vision eines einheitlichen Staates mit dem östlichen Nachbarland herauf, ohne sich auf dessen konkrete Form festlegen zu wollen (8).

Noch eine Zone mit einer überdurchschnittlich ausgeprägten Integration könnte sich in Zentralasien herausbilden. Allerdings hat das im Juli 1994 von Kasachstan, Usbekistan und Kirgisien unterzeichnete Abkommen über die Errichtung einer Zentralasiatischen Wirtschaftsunion (ZAW), dem später auch Turkmenien und Tadschikistan beitreten sollten, bisher wenig Früchte gezeitigt. Eine wahre und effiziente ZAW läßt sich grundsätzlich nur auf marktwirtschaftlicher Basis errichten. Doch Kasachstan, Usbekistan, aber auch Turkmenien bleiben bisher teilliberalisierte Quasi-Zentralverwaltungswirtschaften. Angesichts der chaotischen (wenn auch durch unterschiedliche Faktoren determinieren) Zustände in Kirgisien und Tadschikistan liegt die ZAW-Vision wohl noch recht fern.

Für die Ukraine ist eine Annäherung an den trilateralen Integrationskern der GUS existenziell notwendig. Nur aufgrund der inneren politischen Kräftekonstellation und des vor allem in ihren westlichen Gebieten immer noch starken Nationalismus pendelt sie zwischen dieser Notwendigkeit, deren Umsetzung insbesondere die Fortsetzung der begehrten russischen Wirtschaftshilfe ihr bescheren könnte, und dem immer wieder wankenden Anspruch, so bald wie möglich zu einer absolut unabhängigen europäischen Großmacht etwa vom Schlage Frankreichs

(dieses Leitbild liegt dem Ex-Präsidenten L. Krawtschuk, aber bei weitem nicht nur ihm, sehr am Herzen) zu werden.

Schrittweise entsteht ein Netz von *Institutionen*, die die Wirtschaftsbeziehungen im GUS-Raum gewissermaßen ordnen und auch im Rahmen einer Wirtschaftsunion regulierende Funktionen ausüben könnten. Die wichtigste Rolle spielt dabei der mindestens zweimal jährlich tagende Rat der Staatschefs, der in Art. 21 des GUS-Statuts als Hauptorgan der Gemeinschaft auch definiert wird. Diesem Gremium obliegen alle ausschlaggebenden Grundsatzbeschlüsse. Der mindestens viermal jährlich tagende Rat der Regierungschefs hat die Zusammenarbeit der nationalen Exekutiven, vor allem zur Verwirklichung der auf den Gipfeltreffen erzielten Vereinbarungen, zu koordinieren.

Die Beschlüsse in beiden Räten werden grundsätzlich einvernehmlich gefaßt (Art. 23 des GUS-Statuts). Sollten sich zu einer Entscheidung nicht alle GUS-Mitglieder bereit finden, so kann das entsprechende Dokument von den daran interessierten Staaten unterzeichnet werden, ohne für die restlichen GUS-Länder bindend zu sein. Es ist zu unterstreichen, daß in der GUS bisher kein wirksamer Mechanismus zur Durchsetzung der GUS-Vereinbarungen entstanden ist. Für die Nichteinhaltung solcher Vereinbarungen sind keinerlei Sanktionen vorgesehen.

Dem in Minsk ansässigen Koordinations- und Konsultationskomitee der GUS kommen laut Art. 28 und 29 des GUS-Statuts nur eben verschwommen formulierte und nicht näher festgelegte Koordinierungsfunktionen bei der Ausführung der Beschlüsse der GUS-Gipfel sowie die Aufgabe zu, die Entwürfe der Dokumente für die Räte der Staats- bzw. der Regierungschefs organisatorisch (u. a. durch Berufung von Expertengruppen) vorzubereiten. Weitergehendere Vollmachten, die etwa mit denen der EU-Kommission auch nur annähernd vergleichbar wären, besitzt dieses Gremium nicht.

Gewisse supranationale Züge dürfte das Zwischenstaatliche ökonomische Komitee (ZÖK) der GUS-Wirtschaftsunion erhalten, dessen Gründung auf dem Moskauer Gipfeltreffen im Oktober 1994 beschlossen wurde (Turkmenien hat diesen Beschluß nicht mitgetragen). Diese „Supranationalität“ kann sich jedoch nur auf einige wenige Bereiche erstrecken, so vor allem auf die deutlich transnationalen Problemgebiete wie zunächst Pipelines, Stromversorgungsnetze, Eisenbahnen, Fernmeldewesen. Hier erhält das ZÖK reale Beschluß-, Kontroll- und Vollzugsbefugnisse. Dieses Gremium (zum Vorsitzenden des ZÖK-Präsidiums wurde der russische Vizepremier A. Bolschakow gewählt) hat seine Tätigkeit aufgenommen, konnte diese bisher jedoch nicht nennenswert entfalten, denn über die Ausführungsdokumente zum ZÖK-Abkommen wurden auf dem Gipfel in Alma-Ata (Februar 1995) keine Entscheidungen getroffen und diese Diskussion wurde auf den nächsten Gipfel in Minsk (Ende Mai 1995) verschoben.

Auf dem Gebiet der ökonomischen Zusammenarbeit sind derzeit auch etwa sechzig zwischenstaatliche Organe (auf der Ebene der Wirtschafts-

minister, der Landwirtschaftsminister, der Chefs anderer Fachressorts u. dgl.) recht aktiv tätig. Solche Gremien sowie branchenspezifische Koordinierungseinrichtungen mit Beteiligung der Repräsentanten der Wirtschaftsverbände (so der Euroasiatische Verband für Kohle und Metall, der sich in Zukunft etwa nach dem Vorbild der EU-Montanunion entwickeln könnte) können grundsätzlich nur als „Überbau“ einer kommenden Wirtschaftsunion fungieren. Die Hauptrolle in diesem Prozeß muß objektiv der mikroökonomischen Ebene zukommen, so den im Entstehen begriffenen konzernartigen Gebilden (wie etwa der schon existenten russisch-ukrainischen Produktionsvereinigung „Ukrrosugol“ in der Kohleindustrie) und den Finanz-Industrie-Gruppen. Diese transnationalen Subjekte sollen immer mehr eine Funktion ähnlich den westeuropäischen Multis übernehmen, die von Anfang an zum entscheidenden Motor der Integration in der EG bzw. EU wurden und es heute bleiben.

Eine große Bedeutung für die Formierung der Wirtschaftsunion wird einer engeren Zusammenarbeit der benachbarten Regionen der Anrainerstaaten im GUS-Raum beigemessen. So sehen die von Rußland am 25. Jänner 1995 mit der Ukraine und am 27. Jänner 1995 mit Kasachstan unterzeichneten Regierungsabkommen einen weitestgehenden Zollabbau und die gegenseitige Gewährung von Handelsvergünstigungen an den Grenzen zwischen 18 Regionen der Russischen Föderation, 9 Regionen Kasachstans und 6 Regionen in der Ukraine vor. Dabei soll ein enges Zusammenwirken der regionalen Gremien bewerkstelligt werden.

Der Prozeß der Herausbildung einer Wirtschaftsunion allgemein kann, wie das Beispiel der EU zeigt, nur stufenweise verlaufen. Dies muß erst recht gerade in der GUS der Fall sein, wo marktwirtschaftliche Strukturen erst im Entstehen begriffen sind und die für die westliche Welt üblichen internationalen Wirtschaftsbeziehungen fehlen. Dagegen gibt es im GUS-internen Handelsverkehr mehrere negative, desintegrierende Erscheinungen, die im Westen und ganz besonders in der EU völlig undenkbar sind. Beispielsweise werden in allen GUS-Staaten „Hebel“ wie Exportkontingente, -zölle und -abgaben praktiziert, die unter den Bedingungen eines erdrückenden Warenmangels darauf abzielen, die nationalen Binnenmärkte zu „schützen“. Folglich entfielen 1994 nur 40 Prozent des Außenhandelsvolumens der GUS-Länder im Gesamtwert von etwa 150 Mrd. \$ auf gegenseitige Lieferungen und Bezüge (9), wogegen vor dem Zerfall der UdSSR diese Marke etwa doppelt so hoch gewesen sein dürfte.

Als erste Stufe der Wirtschaftsunion gilt die *Freihandelszone*, auf deren Basis dann eine *Zollunion* aufgebaut werden soll. Diese beiden Zielvisionen sind in dem auf dem Moskauer Gipfel am 15. April 1994 geschlossenen Abkommen über die Freihandelszone festgeschrieben. Dieses Rahmenabkommen soll mit bi- und multilateralen Ausführungsdokumenten schrittweise ausgefüllt werden, was auch geschieht.

Das Abkommen über die Freihandelszone zielt vor allem auf die Errichtung eines gemeinsamen Marktes für Industrieerzeugnisse ab. Die

Agrarerzeugnisse sind aus den Regelungen des Abkommens zwar nicht ausgenommen, die Formierung eines gemeinsamen Marktes dafür steht vorläufig jedoch nicht auf der Tagesordnung – und das wenigstens aus zwei Gründen. Erstens gehört die Landwirtschaft in allen GUS-Staaten wie übrigens auch im Westen zu den am straffsten gelenkten und geschützten Zweigen, so daß der freie Handel mit Agrarerzeugnissen in der GUS gegenwärtig und in absehbarer Zukunft nicht bewerkstelligt werden kann. Zweitens fällt der gegenseitige Handel mit landwirtschaftlichen Produkten im GUS-Raum zur Zeit kaum ins Gewicht. Auf ihn entfallen lediglich 1–3 Prozent der Agrarerzeugung der GUS-Länder, so daß die Errichtung eines gemeinsamen Marktes für diese Produkte derzeit nicht als volkswirtschaftlich relevant zu betrachten ist.

Im Abkommen über die Freihandelszone hat man sich darauf geeinigt, Zölle, Export- und Importsteuern und ähnliche Abgaben sowie mengenmäßige Beschränkungen (Quoten und Lizenzen) im gegenseitigen Handel schrittweise aufzuheben. Alle anderen Gebühren, die von den GUS-Staaten im Zusammenhang mit dem gegenseitigen Warenverkehr erhoben werden, dürfen „vernünftige Grenzen“ nicht überschreiten. Die Gebühren für den Transit der Waren aus einem GUS-Land über das Territorium des anderen dürfen nicht über den einschlägigen Tarifen für einheimische Im- und Exporteure liegen. Die Signatarstaaten haben sich auch verpflichtet, den einheimischen Produzenten keine Exportsubventionen oder ähnliche Finanzhilfen zu gewähren, die den Grundsatz des lauter Wettbewerbs im gegenseitigen Handel verletzen würden. Schließlich enthält das Abkommen über die Freihandelszone einige Ansätze einer befriedigenden Regelung der Reexporte, die bisher sehr ungeordnet, ja häufig piratenhaft verliefen, was allen GUS-Ländern (vor allem aber den Öl-, Gas-, Metall- und sonstigen Produzenten von Rohstoffen und Vorprodukten aus Rußland) einen beachtlichen Schaden zugefügt hat.

Unter den Ausführungsdokumenten zum Abkommen über die Freihandelszone, die bisher verabschiedet worden sind, sind vor allem zwei Beschlüsse hervorzuheben. Erstens hat der Rat der Regierungschefs auf seiner Tagung im Dezember 1994 die gegenseitigen Lieferungen von Erzeugnissen, Montageelementen und Vorprodukten des Maschinenbaus von Zöllen, Akzisen und Steuern befreit. Damit sollte die seit dem Zerfall der UdSSR weitgehend zum Erliegen gekommene, für alle GUS-Länder jedoch lebenswichtige Kooperation in diesem entscheidenden Bereich der Volkswirtschaft „reanimiert“ werden, was zur Überwindung der Krise wesentlich beitragen könnte.

Zweitens wurde auf dem Gipfel in Alma-Ata im Februar 1995 das Abkommen über die Grundlagen der Zollgesetzgebung getroffen. Damit soll ein Modell zur Vereinheitlichung der Zollordnungen aller GUS-Länder ins Leben gerufen werden, was für die Errichtung einer Freihandelszone unentbehrlich ist.

Auf dem Gebiet der Handelsliberalisierung in Richtung einer Freihandelszone fallen die Interessen aller GUS-Länder weitestgehend zusam-

men. So ist mit der Realisierung des einschlägigen Abkommens auf kurz oder lang wohl zu rechnen, obwohl es sich z. T. praktisch auf Absichtserklärungen beschränkt.

Viel schwerer wird die nächste Integrationsstufe, die Zollunion, ausfallen, weil damit das bisherige Recht der GUS-Staaten, ihre Außenwirtschaftsbeziehungen mit den Drittländern souverän zu gestalten, empfindlich eingeschränkt werden müßte. Die Zollunion würde die Interessen der einzelnen GUS-Staaten unterschiedlich treffen und besonders empfindlich die der ökonomisch gewichtigsten Länder, vor allem Rußlands, berühren. So hat der russische Vize-Premier und Außenwirtschaftsminister, O. Dawydow, klipp und klar formuliert, daß für sein Land bei der Ausgestaltung der GUS-Zollunion die Prinzipien „ein Land – eine Stimme“ oder „Konsensus“ völlig unakzeptabel seien (10). Die Etablierung des Prinzips einer qualifizierten Mehrheit, etwa nach dem EU-Vorbild, wird jedoch mit absoluter Sicherheit viele Reibungsverluste und Verzögerungen hervorrufen, so daß eine Zollunion bestenfalls erst nach 2000 bis 2005, wenn überhaupt, machbar sein dürfte.

In einer ähnlichen oder noch weiteren Ferne dürfte die im Abkommen über die Wirtschaftsunion ebenfalls vorgesehene Formierung der gemeinsamen Märkte für Arbeitskräfte und Kapital liegen. Dem steht ganz besonders der heutige desolate Zustand der GUS-internen Währungsbeziehungen im Wege, was nun unter die Lupe genommen werden sollte.

3. Vom Währungswirrwarr zur Währungsunion?

Das Abkommen über die Wirtschaftsunion sieht als dessen Krönung die Errichtung einer Währungsunion vor. Heute kommt diese Vision jedoch weitestgehend einem Wunschtraum ähnlich. Im Währungsbereich der GUS überwogen bisher eindeutig zentrifugale Kräfte und Tendenzen. Das hat das Autorenteam (unter der Leitung der Akademiemitglieder Rußlands, S. Sitarjan und O. Bogomolow) eines im Regierungsauftrag erstellten Gutachtens zu einer zu pauschalen Behauptung verleitet, daß im GUS-Raum selbst so eine einfache Form der Währungsintegration wie eine Zahlungsunion unmöglich sei (11). Um die gegenwärtige Situation und wahrscheinliche Evolutionstendenzen im GUS-Währungsbereich wirklichkeitsnahe einzuschätzen, ist ein kurzer Rückblick geboten.

In den ersten Monaten nach dem Zerfall der Sowjetunion wirkte das sowjetische Geldsystem im Rahmen der GUS zunächst im wesentlichen unverändert weiter, abgesehen davon, daß die Zentralbank Rußlands (ZBR) die Funktionen der aufgelösten sowjetischen Notenbank übernahm und ausübte. Allerdings begannen kurz danach einige GUS-Länder, parallel dazu ihre provisorischen Papierzeichen im Bargeldumlauf in Bewegung zu setzen.

Unter diesen Bedingungen behielten sich die Nationalbanken der GUS-Staaten das Recht vor, weiterhin Kreditgeld in Rubel zu „emittie-

ren“ (d. h. praktisch zu schöpfen), nicht zuletzt für die Bezahlung russischer Öl- und Gaslieferungen, was Rußland nicht nur in die Situation eines unfreiwilligen Gläubigers versetzte. Dies schuf auch Probleme für russische Betriebe in ihren Beziehungen zu Vertragspartnern in den anderen GUS-Ländern, die ihren Wirtschaftssubjekten recht großzügig und ökonomisch ungerechtfertigt eine relativ hohe Zahlungsfähigkeit in Rubel ermöglichte. Das wurde besonders deutlich, als die Ukraine im 2. Vierteljahr 1992 einseitig eine umfangreiche Kreditschöpfung in Rubel durchführte und damit ihre Betriebe auf Kosten Rußlands de facto subventionierte.

Rußland konnte dieser Konstellation nicht unendlich tatenlos zusehen, zumal spätestens Mitte 1992 offenbar wurde, daß der Zerfall der Sowjetunion eine irreversible Tatsache ist. Folglich legte die ZBR das alte System ad acta. Ab dem 1. Juli 1992 stellte Rußland die anderen GUS-Staaten vor die Notwendigkeit, die zwischenstaatlichen Verrechnungen und Zahlungen auf allen Ebenen über die Korrespondenzkonten ihrer Zentralbanken bei der ZBR abzuwickeln. Dies bedeutete die Aufhebung des Geldsystems der UdSSR, denn die Buchgeldströme der GUS-Länder wurden damit getrennt. Zwar blieb der sowjetische Rubel noch im Bargeldumlauf, auf ihn entfielen jedoch lediglich 10–15 Prozent der Geldmenge. Am 1. Juli 1993 folgte der nächste Schritt in dieselbe Richtung: Rußland zog die alten sowjetischen Noten auf dem eigenen Territorium aus dem Verkehr, untersagte deren Umlauf und setzte die neuen nationalen Geldscheine in Zirkulation.

Diese Veränderungen haben es einerseits Rußland ermöglicht, das nationale Geldsystem weitgehend zu stabilisieren und damit die Rahmenbedingungen für die marktwirtschaftliche Transformation des Landes zu verbessern. Andererseits bewirkte das den endgültigen Zerfall des ehemals einheitlichen Währungsraumes der Ex-Sowjetunion, was aber nicht mit dem Werden eines neuen funktionstüchtigen Währungssystems im GUS-Raum einherging. Folglich versetzte das den Kooperations-, Zuliefer- und Verrechnungsbeziehungen zwischen den GUS-Ländern auf allen Ebenen einen gewaltigen Schlag und führte zu einer gewichtigen Verschärfung ihrer ohnehin erschütternden Wirtschaftskrise.

Seit 1992 gesellte sich zu einer tiefgreifenden Differenzierung der Interessenlage der einzelnen GUS-Länder noch das Problem der unterschiedlichen Geschwindigkeiten und Formen der nationalen Reformprozesse, was ihre Wirtschaftsmechanismen ziemlich unkompatibel machte. Vor allem dieses Problem brachte den von 6 GUS-Staaten (Rußland, Weißrußland, Kasachstan, Armenien, Usbekistan und Tadschikistan) im September 1993 unternommenen Versuch, eine neue Rubelzone zu schaffen, sehr bald zum Scheitern. Derzeit ist die Währungsintegration im GUS-Raum nur auf einer prinzipiell neuen Grundlage möglich und in einer viel weicheren Form als die Rubelzone (abgesehen davon, daß Rußland so eine Zone nunmehr kategorisch ablehnt). Zu einer solchen Form ist am ehesten die Zahlungsunion prädestiniert. Das Abkommen über

die Errichtung einer Zahlungsunion wurde auf dem Moskauer GUS-Gipfel im Oktober 1994 verabschiedet.

Die Zahlungsunion ist eine realistische (wenn auch nicht von heute auf morgen realisierbare) Vision, weil an einer mehr oder weniger effizienten und reibungslosen Abwicklung ihrer gegenseitigen Verrechnungs- und Zahlungsbeziehungen alle GUS-Staaten zutiefst interessiert (so eine Eintracht ist z. B. in Bezug auf eine einheitliche Währung derzeit alles andere als gegeben) sind und die Bildung eines solchen Bündnisses die daran beteiligten Länder erfahrungsgemäß vor keine unlösbaren Aufgaben stellt. Jedenfalls ist es ein unvergleichlich leichteres Unterfangen als etwa die Bildung einer Währungsunion. So funktionierten – und dies in der Regel normal oder befriedigend – Anfang der neunziger Jahre weltweit 15 Zahlungsunionen mit insgesamt 110 Teilnehmerstaaten (12).

Bei der Verwirklichung der GUS-Zahlungsunion kann die Auswertung der Erfahrungen der westeuropäischen Zahlungsunion, die von 1950 bis 1958 bestand, eine positive Rolle spielen. Allerdings sind die Ausgangsbedingungen und die inhaltliche Ausgestaltung beider Bündnisse recht unterschiedlich.

Vor Errichtung der westeuropäischen Zahlungsunion (WEZU) hatten ihre künftigen Mitglieder seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges einen recht intensiven bilateralen Zahlungs- und Verrechnungsverkehr, großteils als Clearing, abgewickelt. Bei der Errichtung der WEZU ging es folglich darum, den bilateralen Charakter ihrer Währungsbeziehungen sobald wie möglich zu überwinden, sie multilateral zu gestalten und auf dieser Grundlage die volle Konvertibilität ihrer Währungen herbeizuführen. In der GUS-Zahlungsunion geht es dagegen zunächst darum, den bilateralen Zahlungsverkehr nicht einzustellen, sondern zu stärken und zu ordnen. Erst später soll er multilateral gestaltet werden, wonach sich dann die Vision einer Währungsunion deutlicher abzeichnen dürfte.

Nach dem Kriegsende hatten die späteren Mitgliedsländer der WEZU einerseits bessere Voraussetzungen, ein Währungsbündnis miteinander einzugehen, als jene im GUS-Raum von heute, weil sie lange historische Traditionen der Marktwirtschaft und des mehr oder weniger freien Devisenverkehrs hatten. Andererseits verfügten diese Länder zunächst über nicht konvertierbare („geschlossene“) Währungen, sie mußten eine harte Devisenbewirtschaftung einführen und durften nationale Valutamärkte nicht zum Zuge kommen lassen. Dagegen verfügen die meisten GUS-Länder, vor allem Rußland, über teilweise konvertierbare Währungen (vorwiegend im Sinne der Inländerkonvertibilität) und wenigstens ansatzweise über nationale Devisenmärkte, was ihre Bewegung zur Zahlungsunion gewissermaßen erleichtert.

Bei der Ausarbeitung des Abkommens über die Zahlungsunion kamen alle drei denkbaren Varianten eines solchen Bündnisses zur Sprache:

Erstens kann sich eine GUS-Zahlungsunion auf die Verwendung von US-Dollar oder anderen harten Währungen für die gegenseitigen Verrechnungen stützen. Da jedoch harte Devisen im GUS-Raum, insbeson-

dere außerhalb Rußlands, sehr knapp oder kaum vorhanden sind, kann diese Variante die weitere Reduzierung des Anteils des GUS-internen Handels oder gar die absolute Schrumpfung seines Volumens kaum bremsen. Dabei könnte es eher zu einer „Lateinamerikanisierung“ dieses Handels kommen, und zwar in dem Sinne, daß die Länder dieses Kontinents, deren Währungen total vom US-Dollar abhängig sind, nur weniger als 20 Prozent ihres gesamten Außenhandels miteinander abwickeln. Dies wäre für die meisten GUS-Länder lebensgefährlich, weil sich ihre Waren, abgesehen von wenigen nennenswerten Ausnahmen, nur gegen „weiche“ Währungen absetzen lassen.

Zweitens ist ein System des multilateralen Clearing, ähnlich etwa dem Mechanismus der gegenseitigen Verrechnungen in Transferrubel im ehemaligen RGW („COMECON“), theoretisch denkbar. Die Geschichte des RGW zeigt jedoch eindeutig, daß ein solcher Mechanismus auf lange Sicht nur zwischen straff organisierten Planwirtschaften mehr oder weniger funktionstüchtig sein kann. Folglich war das System des RGW bereits vor dem Zerfall dieser Wirtschaftsgemeinschaft aufgrund der sowjetischen „Perestrojka“ und der einsetzenden Auflockerungen der Planwirtschaft in mehreren anderen RGW-Ländern von immer größeren Störungen betroffen.

Unter der Berücksichtigung dieses Tatbestandes soll das Clearing in der kommenden Zahlungsunion nur eine flankierende Rolle spielen, vor allem auf staatlicher Ebene. Diese Verrechnungen sollen über die noch 1993 gegründete *Zwischenstaatliche Bank* der GUS erfolgen, die vor der Verabschiedung des Abkommens über die Zahlungsunion weitestgehend „arbeitslos“ blieb. Für die Abwicklung der Verrechnungen auf mikroökonomischer Ebene sollen auch nichtstaatliche Einrichtungen ins Leben gerufen werden. So ist auf die Initiative der ukrainischen „Privatbank“ ein Interbank-Clearing-Zentrum „Express“ unter Beteiligung von mehr als dreißig Geschäftsbanken Rußlands, Moldawiens, Weißrußlands und einiger anderer Länder gegründet worden, deren Tätigkeit allerdings erst in Ansätzen steckt.

Drittens ist eine Zahlungsunion unter Verwendung der nationalen Währungen ihrer Mitgliedstaaten im gegenseitigen Zahlungs- und Verrechnungsverkehr möglich. Diese Variante, die aus den oben dargestellten und vielen anderen Gründen für die GUS heute allein akzeptabel ist, wurde dem Abkommen über die Zahlungsunion zugrunde gelegt. Das Wesen dieses kommenden Bündnisses kann so definiert werden: „Das ist die freiwillige Vereinigung der Teilnehmerstaaten zur Gewährleistung eines reibungslosen Zahlungsverkehrs im Regime der gegenseitigen Konvertibilität der nationalen Währungen und der Formierung eines Zahlungssystems auf dieser Grundlage“ (13).

Das Abkommen über die Zahlungsunion hat keine direkte Wirkung. Dennoch ist es mehr als ein Rahmendokument schlechthin, weil es die Konturen des zu errichtenden Bündnisses ziemlich deutlich und detailliert umreißt.

Die Zahlungs- und Verrechnungsbeziehungen zwischen den GUS-Ländern sollen sich auf *zwei Ebenen* abspielen. Die *Zentralbanken* ha-

ben im Einklang mit diesem Abkommen die „Spielregeln“ für die Abwicklung des Zahlungsverkehrs zu erarbeiten und festzusetzen. Das haben sie im Zusammenspiel mit dem zu errichtenden Zwischenstaatlichen Währungsausschuß (ZWA) zu bewerkstelligen. Der ZWA hat vor allem die Währungspolitiken der GUS-Staaten zu koordinieren, die nationalen Rechtsnormen und -vorschriften aneinander anzupassen und im Zusammenwirken mit den dafür zuständigen nationalen Behörden eine rasche Entwicklung der Devisenmärkte der Mitgliedsländer zu fördern. Die praktische Abwicklung des Zahlungsverkehrs zwischen juristischen und natürlichen Personen im GUS-Raum obliegt vorwiegend den *Geschäftsbanken*.

Die Wechselkurse der „weichen“ Währungen untereinander sollen sich frei auf den nationalen Valutamärkten (Devisenbörsen) bilden. Dabei sollen die freien Kurse für alle Transaktionen gelten. Die bisher von fast allen GUS-Staaten (wohl bis auf Rußland) mehr oder weniger rigoros praktizierte, letztendlich schädliche und unhaltbare, administrative Festsetzung der Wechselkurse ihrer Nationalwährungen gegenüber anderen „weichen“ Valuten und deren Differenzierung nach Wirkungsbereichen (Handel, private Überweisungen etc.) ist schrittweise aufzuheben.

Den Wirtschaftssubjekten wird das Recht eingeräumt, die Währung für ihre Verrechnungen frei zu wählen, ohne wie bisher jeglichen behördlichen Befehlen gehorchen zu müssen. Die Devisenausländer aus dem GUS-Raum dürfen nunmehr ihre aus den Geschäften mit ihren Partnern aus einem GUS-Land resultierenden Guthaben dort auch in ihre Nationalwährungen konvertieren und heimtransferieren.

Für breite Schichten der Bevölkerung in allen GUS-Ländern ist die im genannten Abkommen verankerte Garantie, die „weichen“ Währungen für sozial relevante Zahlungen (Überweisung von Pensionen, Alimenten, Entschädigungen u. dgl.) verwenden zu können, besonders bedeutungsvoll, ja für viele GUS-Bürger existentiell wichtig.

Dem Abkommen über die Zahlungsunion kann man allenfalls bescheinigen, daß es bisher das solideste, am gründlichsten konzipierte und deshalb auch glaubwürdigste Dokument in der GUS-Geschichte darstellt. Man hat dabei auf Wunschdenken und „Luftballons“ völlig verzichtet. Insofern ist die GUS-Zahlungsunion durchaus machbar, allerdings in voll entfalteter Form bestimmt nicht vor 2000. Das knapp zehnjährige Bestehen der WEZU liefert dazu, zeitlich gesehen, eher den minimalen Anhaltspunkt.

Die Errichtung der GUS-Zahlungsunion wird sich zwangsläufig immer mehr mit der Notwendigkeit verbinden, darüber hinausgehende Probleme der Währungsintegration zu lösen. So wird wahrscheinlich der Bedarf an einer gemeinschaftlichen Verrechnungseinheit entstehen. In diesem Zusammenhang wird derzeit u. a. über eine „GUS-Ecu“ aktiv diskutiert.

Auch eine GUS-Reservewährung wird unentbehrlich, wozu der russische Rubel zwangsläufig prädestiniert ist. De facto erfüllt er schon diese

Funktion, weil Rußland trotz seiner tiefen Wirtschaftskrise aufgrund der fortgeschrittenen Reformprozesse aus der Sicht der übrigen GUS-Ländern quasi ein „Eldorado“ ist. Folglich ist dort der russische Rubel quasi so begehrt wie der US-Dollar in Rußland. Es ist jedoch zu berücksichtigen, daß Moskau derzeit kategorisch dagegen ist, den Rubel eine ähnliche Rolle in der GUS wie den US-Dollar im Bretton-Woods-System spielen oder ihn gar zur alleinigen GUS-Währung werden zu lassen, weil das Rußland viele Opfer ohne adäquate Gegenleistung der Partner aufzwingen würde. An dieser Haltung dürfte sich in absehbarer Zeit kaum etwas ändern.

4. Kurzes Fazit und mögliche Szenarios für die Zukunft

Die vorliegende Analyse hat gezeigt, daß sich die GUS an einem Scheideweg befindet. Die heutige Situation dieser Gemeinschaft ist recht widersprüchlich, ja zwiespältig. Einerseits konnten 1994 die zentrifugalen Tendenzen, die 1991–1993 eine gravierende Desintegration der Ex-Sowjetrepubliken verursacht hatten, weitgehend zum Stillstand gebracht werden. Es gibt deutliche Konsolidierungsbestrebungen, wenn sie seitens diverser GUS-Staaten auch unterschiedlich ausgeprägt sind. Andererseits kommen die zentripetalen Ansätze hauptsächlich in Form von Absichtserklärungen zum Ausdruck.

Die Desintegration hat solch einen Grad erreicht, daß die Wiedergeburt des einheitlichen Wirtschaftsraums analog dem der Ex-Sowjetunion unmöglich ist. Es kann daher heute vorwiegend nur um eine *Neuintegration* und nicht um die *Reintegration* gehen. Das erstere ist jedoch unermesslich schwieriger als das letztere. Die GUS kann langfristig, ja schon mittelfristig nicht im Übergangsstadium verharren. Für die Zukunft sind – mit zahlreichen Schattierungen in den Details – grundsätzlich *zwei Szenarios* denkbar, und zwar in etwa folgende:

Szenario 1 beinhaltet eine schrittweise Entfaltung integrativer, zentripetaler Prozesse im ökonomischen Bereich in der einen oder der anderen Form, was durch eine engere Zusammenarbeit vor allem auf dem sicherheitspolitischen Gebiet flankiert werden könnte. Dabei ist die Errichtung einer Freihandelszone und einer Zahlungsunion auf die mittlere Sicht eine relevante und auch realisierbare Vision. Sollten deutliche Fortschritte in diese Richtungen bereits in zwei bis drei Jahren eintreffen, so ist auch eine weitere Bewegung zur Neuintegration durchaus denkbar.

Dabei ist anzunehmen, daß das Szenario 1 nach wie vor verschiedene Geschwindigkeiten und Grade der Neuintegration zwischen den einzelnen GUS-Ländern beinhalten dürfte. So könnte die vom Präsidenten Kasachstans, N. Nasarbajew, seit Frühjahr 1994 immer wieder vorgetragene Idee einer Euroasiatischen Union im GUS-Raum bereits an der Jahrhundertwende in der Gestalt eines konföderationsartigen Bündnisses zwischen Rußland, Weißrußland und Kasachstan ihre Konturen annehmen.

Sollte sich dieser GUS-Integrationskern so konsolidieren, könnte er auch eine empfindliche „Gravitationswirkung“ auf einige andere GUS-Republiken ausüben. Allerdings schließt auch das Szenario 1 den Austritt eines oder mehrerer Mitgliedstaaten aus der GUS nicht ganz aus. Derzeit ist wohl Aserbaidshan der erste „Anwärter“ darauf, dessen Führung unter Präsident G. Alijew sich immer wieder sehr verärgert über die Situation in und um Berg Karabach zeigt. So hat er auf dem GUS-Gipfel in Alma Ata (Februar 1995) den Partnern quasi angedroht, daß sein Land bereit sei, „seine Haltung zur GUS zu überprüfen“, weil diese „nicht einmal eine minimale Ordnung im eigenen Haus herbeiführen kann“ (14). Allerdings sprechen gegen einen hypothetischen Austritt Aserbaidshans aus der GUS vor allem seine ökonomischen Interessen (hier ist es weitgehend auf Rußland angewiesen) und die Tatsache, daß es außerhalb der GUS wohl nur die Türkei als einen zuverlässigen Partner betrachten kann und das auch zugibt.

Es ist jedoch auch ein gegenläufiges, desintegratives *Szenario 2* nicht auszuschließen. Da die Aufgabe einer Neuintegration enorm kompliziert ist und wohl viel schwieriger als das Zusammenkleben eines großen Haufens von Scherben werden kann, sind auf diesem Wege Enttäuschungen und Rückschläge kaum auszuschließen. Sollten die ersten Schritte zur Freihandelszone und Zahlungsunion erfolglos bleiben, so können nationalistische und desintegrative Kräfte wieder an Boden gewinnen.

Solche Kräfte sind in den meisten GUS-Ländern (am wenigsten wohl in Weißrußland) sehr einflußreich. Das trifft insbesondere auf die Ukraine zu, die einen großen Einfluß auf die GUS-Evolution ausübt und es weiterhin tun wird. Zwar wurden solche Kräfte, die ihre Domäne vor allem in der Westukraine haben, nach der Machtübernahme durch den neuen Präsidenten L. Kutschma im Juli 1994 etwas zurückgedrängt. Die Ukraine hat jedoch ihre bisherige Rolle in der GUS, die der Frankreichs in der EG (bis zum Ende der siebziger Jahre) und der Rumäniens im RGW in vieler Hinsicht ähnlich ist, noch nicht aufgegeben.

Auch L. Kutschma, dem vor und kurz nach seinem Amtsantritt immer wieder unterstellt worden war, sein Land an Rußland näherrücken und voll in die GUS integrieren zu wollen, hat diese Unterstellungen bisher kaum bestätigt. Er meint, daß die ökonomische Zusammenarbeit der GUS-Länder nur dann möglich sei, wenn die Interessen aller gleich seien, wobei die Zukunft in bilateralen Beziehungen liege und das EU-Vorbild irrelevant sei (15).

Wenn seinem Land ökonomisch der „Schuh“ drückt, ist L. Kutschma bereit (Jänner 1995), Moskau einen außerordentlichen Besuch abzustatten, obwohl nach diplomatischen Regeln der Besuch von B. Jelzin in Kiew an der Reihe war. Er konnte letztendlich ökonomische Unterstützung und eine Stundung der Schulden russischerseits zugesprochen bekommen. Danach hat jedoch Kiew seine Position in den Verhandlungen mit Rußland wegen der Aufteilung der Schwarzmeerflotte erneut verhärtet, obwohl eine Kompromißlösung bereits ausgehandelt worden war.

Im März hat Kiew die Krim-Verfassung außer Kraft gesetzt und den Präsidenten dieser mehrheitlich von Russen besiedelten autonomen Republik seines Amtes enthoben, und dies deutlich absichtlich zu dem Zeitpunkt, als Rußland wegen der Tschetschenien-Krise sich dagegen nicht stark machen konnte.

Sollten solche „integrativen“ Ideen und Handlungen an Boden gewinnen, könnte Rußland u. U. eines Tages seine Geduld als über Gebühr strapaziert betrachten. Denn auch in Rußland, das wohl die wichtigste „Klammer“ der GUS war, ist und zwangsläufig bleiben muß, sind – selbst in der Moskauer politischen Elite – neoisolationistische Kräfte bereits aktiv am Werk und können möglicherweise sprunghaft an Einfluß gewinnen.

Nach den – durchaus realistischen – Schätzungen des Moskauer Ökonomen W. Gawrilow, der zu dieser Richtung gehört, soll Rußland vor dem Zerfall der UdSSR die anderen Sowjetrepubliken mit 50 Mrd. \$ jährlich gespeist haben. Diese Praxis werde auch nach dem Zerfall der UdSSR fortgesetzt. Jeder vierte Rubel, der von russischen Bürgern erarbeitet wird, werde unentgeltlich in die „Bruderrepubliken“ transferiert. Die unentgeltliche Hilfe Rußlands an Turkmenien, Kasachstan und Usbekistan betrage 45 bis 70 Prozent des BIP dieser Länder und ist in etwa ihrem Lohnfonds gleich (16). Damit korrespondiert der im September 1994 öffentlich vorgestellte Bericht des Aufklärungsdienstes Rußlands, wonach die GUS-Länder nach dem SU-Zerfall Güter ohne Gegenleistung im Wert von ca. 10 Mrd. \$ pro Jahr beziehen (17).

Folglich fordern die Isolationisten, daß Rußland seine Sponsorrolle gegenüber den GUS-Ländern aufgibt und die Beziehungen mit ihnen auf der weltwirtschaftlich üblichen, streng äquivalenten Grundlage gestaltet. Sollte dieses Konzept aufgehen, wäre das Szenario 2 möglich. In die gleiche Richtung könnte auch das Desinteresse einflußreicher politischer Kräfte im Ausland, vor allem in den USA, an einer Konsolidierung der GUS unter russischer Federführung wirken.

Unter dem Blickwinkel der beiden Szenarios ist der letzte GUS-Gipfel in Minsk (Ende Mai 1995) widersprüchlich ausgefallen. Zunächst ist etwas Positives festzustellen. Einerseits sind die in der GUS-Presse mehrfach geäußerten Prognosen bezüglich des möglichen Austritts Aserbaidshans aus der Gemeinschaft nicht in Erfüllung gegangen. Es wurden auch einige konstruktive Beschlüsse gerade auf dem ökonomischen Gebiet gefaßt. In diesem Zusammenhang ist vor allem das Abkommen über die Gründung des oben erwähnten Zwischenstaatlichen Währungsausschusses erwähnenswert, der die Herausbildung der Zahlungsunion wesentlich vorantreiben soll. In Ausführung früherer Rahmenabkommen wurden auch konkrete Entscheidungen zur Vertiefung der Zusammenarbeit in diversen Zweigen der Volkswirtschaft (ziviler Luftverkehr, Energiewirtschaft, Automobilindustrie u. a. m.) getroffen.

Andererseits sind die Ergebnisse des Minsker Gipfels eher bescheiden oder gar mager, obwohl sie per Saldo im „Flußbett“ des Szenarios 1 liegen. Sollten die Resultate der GUS-Gipfel in den nächsten zwei bis drei

Jahren nicht deutlich gewichtiger ausfallen (etwa vergleichbar mit Aschhabad 1993 und Moskau 1994), so könnte sich das derzeit labile GUS-„Pendel“ auch u. U. zugunsten des Szenarios 2 wenden.

Insgesamt ist jedoch die Durchsetzung des Szenarios 1 in der einen oder anderen Form wahrscheinlicher. Das würde nicht nur allen GUS-Staaten zugute kommen, sondern sich auch ökonomisch und sicherheitspolitisch weltweit positiv auswirken.

Anmerkungen

- (1) Rossijskaja gazeta (Moskau 28. Jänner 1995).
- (2) OSTinvest 28 (München 1993).
- (3) Der Autor dieses Artikels dürfte für sich in Anspruch nehmen, bisher wohl die einzige mehr oder weniger eingehende Studie darüber veröffentlicht zu haben: Pankov, V., Die GUS als Wirtschaftsraum: Weiterer Zerfall oder Reintegration? (= Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 2-1995, Köln 1995).
- (4) Natsionalnaja ekonomitscheskaja gazeta 6 (Minsk 1995).
- (5) Die Zukunft 7 (1993) 35 ff.
- (6) Birshewyje wjedomosti 23 (Moskau 1994).
- (7) Rossijskaja gazeta (25. Oktober 1994, 28. Jänner 1995).
- (8) Ebenda (1. März 1995).
- (9) Bjelorusskij rynok 8 (Minsk 1995).
- (10) Ekonomika i shisn 36 (Moskau 1994).
- (11) Ebenda 33 (1994).
- (12) Ebenda 38 (1994).
- (13) Bisnes i banki 7 (Moskau 1995).
- (14) Bjelorusskij rynok 8 (1995).
- (15) Rossijskaja gazeta (7. Februar 1995).
- (16) Birshewyje wjedomosti 23 (1994).
- (17) Rossijskaja gazeta (22. September 1994).

BERICHTE UND DOKUMENTE

Gemeinwirtschaftliche Aufgaben im Tele- kommunikationsbereich*

KATHARINA WARTA

1. Was wird unter „gemeinwirtschaftlichen Leistungen“ verstanden?

1.1 Einleitung

Wir sind in Österreich daran gewöhnt, von der Post als einzigem Anbieter mit einem Telefonanschluß versorgt zu werden, die Anschluß- und Fernsprechgebühren sind für ganz Österreich festgelegt, manche Benutzer genießen als soziale Stütze eine Gebührenbefreiung, wer für öffentliche Telefone letztendlich bezahlt ist unklar, Fehlerbeseitigungen sind „umsonst“, Ferngespräche aber umso teurer. Diese Aspekte fallen alle unter das Thema „gemeinwirtschaftliche Leistungen“ oder „Universaldienst“ (1) auch wenn man bis vor kurzem davon wenig gehört hat. Und all diese Selbstverständlichkeiten könnten sich im Laufe der nächsten Jahre ändern: Ab 1998 müssen Telefoninfrastruktur und Sprachtelefonie, die letzten Bereiche des öffentlichen

Telekom-Monopols, dem Wettbewerb geöffnet werden. Vielleicht bieten dann verschiedene Telekom-Unternehmen (TU) unterschiedliche Tarife an, Förderungen könnten an schwache Benutzer statt an einkommensschwache Kunden bezahlt werden, schließlich werden Telekom-Unternehmen dazu angehalten sein, ihre Kosten transparent auszuweisen.

Technische Entwicklungen haben zu Neuorientierung am Telekommarkt geführt. Dienste, die bisher in den Aufgabenbereich öffentlicher Versorgung fielen, sollen bald auch von privaten Unternehmen angeboten werden. Paradoxerweise ist es gerade wenn der Staat sich zurückziehen soll notwendig, seine Aufgaben genau zu durchdenken und auszuformulieren, gerade wenn ein Markt liberalisiert wird kann das zu mehr Regulierung führen.

Universelle Versorgung im Telekommunikationsbereich kann man politisch-philosophisch als Grundrecht aller Bürger zur Kommunikation und Partizipation an der Gesellschaft betrachten, oder ökonomisch, dabei begreift man den Zugang zum Netz als ein Gut, dessen Markt auf Fragen der Effizienz und Wohlstandsverteilung hin untersucht und gestaltet wird (2).

Welche Gründe sprechen dafür, daß die öffentliche Hand sich der Versorgung annimmt? Colin R. Blackman nennt drei ökonomische Argumente für Subventionen in diesen Bereich:

- falls es sich um ein grundlegendes, öffentliches, soziales Gut handelt
- falls es ein vermittelndes Gut ist – das Netzexternalitäten Argument, d. h. je größer das Netz, desto wertvoller sind die Dienste
- falls es sich um ein meritorisches Gut handelt: der Staat versorgt die Bevölkerung aus der Überzeugung

* Studie im Auftrag der Verkehrspolitikischen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

es ist gut und wichtig, selbst wenn die Benutzer privat weniger nachfragten.

Wenn diese Gründe zutreffen und es keine Alternative gibt, muß der Staat intervenieren. In einem liberalisierten Kontext kann er dies nicht mehr als Alleinversorger tun, und muß auf Regulierung zurückgreifen, das heißt er kann die Berechtigung zur Versorgung bestimmter Gebiete an Auflagen knüpfen. Diese sind im Telekombe- reich zum einen regionalpolitisch, zum anderen sozialpolitisch motiviert: Der Versorger wird zu gleichmäßiger geographischer Deckung verpflichtet, so daß auch periphere ländliche Regionen Zugang zum Netz haben. Telefonanschluß und Servicequalität müssen zu erschwinglichen Preisen und gleichmäßigen Tarifen für alle Benutzer angeboten werden. Gemeinwirtschaftliche Leistungen umfassen außerdem die Bereitstellung öffentlicher Telefonzellen sowie Notruf- und Informationsdienste. Auch wenn verstärkter Wettbewerb das Dienstleistungsangebot wachsen und die Preise im Durchschnitt sinken läßt, bleiben Auflagen zur Garantie eines Universaldienstes unverzichtbar: Erstens wird es sich auch in Zukunft nicht um vollkommene Konkurrenz, sondern um den Wettbewerb weniger Unternehmen handeln, die über Allianzen verbunden sind. Zweitens muß man dafür sorgen, daß auch unwirtschaftliche Kunden in das Kommunikations- und Informationsnetz integriert werden.

1.2 Die Telekommunikationspolitik der Europäischen Union

Um zu verstehen, wie die Organe, insbesondere die Kommission der EU über die Zukunft gemeinwirtschaftlicher Leistungen denkt, sollte man beachten, wie sie die Entwicklung auf dem Telekommunikationsmarkt im allgemeinen einschätzt: Im von Delors angeregten Weißbuch über Wachstum,

Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung wurde der Telekommunikation viel Raum gewidmet, da sie als einer der wichtigsten Wachstumsmotoren eingeschätzt wird. Das gilt sowohl für die hochentwickelten Kernländer Europas als auch für die weniger entwickelten Randgebiete. Die Kohäsionsländer werden in diesem Sinne seit Mitte der achtziger Jahre mit Mitteln des Strukturfonds bei dem Ausbau ihrer Telekommunikationsnetze unterstützt (STAR-Programm).

Im Anschluß an das Weißbuch wurde eine Expertengruppe rund um Kommissär Bangemann beauftragt, die Tendenzen auf dem Telekommunikationsmarkt für den Gipfel auf Korfu zusammenzufassen. Der Bericht der Bangemann-Gruppe vom Mai 1994 zeigt deutlich, wieviel Hoffnung in diesen Sektor gelegt wird: Die Fortschritte im Bereich der Datenverarbeitung und der Datenübertragung sollen nach ihrer Einschätzung in einem der industriellen Revolution ähnlichen Ausmaß die Produktions- und Lebenswelten verändern. Die Bangemann-Gruppe erwartet, daß die nötigen Investitionen aus dem privaten Sektor kommen, und legt der Kommission und den Mitgliedsstaaten nahe, diesbezüglich den Marktkräften zu vertrauen. Damit die Marktkräfte sich entwickeln können, muß ihnen einerseits Freiraum gegeben werden: Der Markt wird liberalisiert, das heißt es werden die bestehenden Monopolrechte aufgehoben. Gleichzeitig soll möglichst schnell ein sicherer regulativer Rahmen geschaffen werden, um privaten Investoren Unsicherheiten zu nehmen und um das Niveau an universellen Diensten aufrechtzuerhalten oder gar zu erweitern.

Der Liberalisierungsdruck wird nicht nur von innen, aus den technischen Veränderungen erklärt, sondern auch von außen: Europa soll in diesem Zukunftsmarkt im Vergleich zu Japan und den USA nicht ins Hintertreffen geraten. Im Bangemann-Bericht kann man lesen:

„Warum die Eile? Weil außereuropäische konkurrierende Anbieter von Netzen und Diensten in zunehmendem Maße auf unseren Märkten aktiv werden. Sie sind davon überzeugt – wie auch wir es sein müssen –, daß, wenn Europa zu spät kommt, unsere Technologie- und Diensteanbieter nicht über die notwendige kommerzielle Kraft verfügen, sich einen Teil der enormen weltweiten Möglichkeiten, die vor uns liegen, zu sichern. Sie glauben, unsere Unternehmen würden ihre Geschäfte an attraktivere Orte verlegen und unsere Exportmärkte würden verschwinden. Wir müssen ihnen das Gegenteil beweisen (3).“

Die Liberalisierungspolitik der EU geht auf das Grünbuch für einen gemeinsamen Markt der Telekommunikationsdienste aus 1987 zurück. Regulierungsaufgaben wurden in drei Bereichen geortet (4):

- Liberalisierung von Monopolbereichen:

1988 wurde das Angebot von Endgeräten liberalisiert, Mehrwertdienste, Datenkommunikation, Sprach- und Datendienste für geschlossene Benutzergruppen wurden 1990 liberalisiert, Satellitendienste 1994.

- Harmonisierung:

Die Regelungen für einen offenen Netzzugang (Open Network Provision, ONP) sollen einen europaweiten harmonisierten Regulierungsrahmen schaffen, Standards entwickeln, die den gegenseitigen Zugang zu Netzen und Interoperabilität der Dienste garantieren. Die ONP-Rahmenrichtlinie wurde gleichzeitig mit der Service-Richtlinie 1990 verabschiedet. Den beiden Richtlinien ging voraus, daß man sich auf europäischer Ebene darauf einigen konnte, Wettbewerbsregeln auf Telekommunikationsdienste anzuwenden und doch die nationalen Versorger nicht in ihrer Existenz zu gefährden, indem man den Sprachdienst weiter als reservierten Dienst behielt.

- Anwendung der europäischen Wettbewerbsregeln:

Der bisher für den Telekommunikationsbereich wichtigste Artikel des EWG-Vertrages war Artikel 90 über öffentliche und Monopolunternehmen, nach dem „für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind“, die Wettbewerbsregeln nur gelten, „soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert“. Bei der Entscheidung, bis zu welchem Ausmaß diese Ausnahmestimmungen gelten und wo hingegen vor allem die Artikel 85 (Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen und Verhaltensweisen) und 86 EWG (Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung) anzuwenden sind, spielt der EUGH über einzelne Fallentscheidungen eine wichtige Rolle. Hierbei haben die Mitgliedsländer das Recht zu entscheiden, was „im nationalen Interesse“ liegt, unter der einschränkenden Bedingung der Definition durch die Kommission oder den EUGH, was dem „Gemeinschaftsinteresse zuwiderläuft“.

Nachdem 1992/93 die Lage am Telekommunikationsmarkt überprüft wurde, einigte man sich Mitte 1993 darauf, auch die verbleibenden Telefondienste dem Wettbewerb zu öffnen. Damals wurde der 1. Jänner 1998 für diesen Liberalisierungsschritt festgesetzt.

Erst am Ratstreffen der Industrieminister am 17. November 1994 wurde beschlossen, daß zum gleichen Zeitpunkt auch die Infrastruktur liberalisiert wird.

Bis dahin war die EU eher einen diensteorientierten Weg gegangen: Man erwartete ursprünglich, daß es ausreichen könnte, die nationalen Netzbetreiber dazu zu verpflichten, Mietleitungskapazitäten zur Verfügung zu stellen, damit neue Telekom-

munikationsdienste im Wettbewerb entwickelt werden können. Die Tarife für diese Mietleitungen blieben aber im internationalen Vergleich hoch, man befürchtete, daß langfristig nicht ausreichend Anreize zur Kostenminimierung im Infrastrukturbereich entstehen würden, und vor allem, daß es technisch immer leichter würde, auf ein anderes, internationales Angebot zurückzugreifen. So ein Abgang oder Bypass würde gerade die lukrativsten Kunden treffen. Der sehr euphorische Bangemann-Bericht hat die Stimmung sicherlich weiter zugunsten der Ausweitung des Wettbewerbs auf die Infrastruktur beeinflusst.

Euphorisch ist der Bericht auch bezüglich des Dienstangebots für die kleinen Benutzer: Es wird erwartet, daß hohe Subventionen zur Garantie eines universellen Dienstes im Wettbewerb zum Großteil entfallen können, weil das Dienstangebot und der Penetrationsgrad steigen, die durchschnittlichen Tarife aber sinken werden.

1.3 Universal Service Obligations (USO) im EU-Recht

In den konkreten EU-Regelungen verläßt man sich nicht auf diesen Optimismus, sondern verpflichtet die Mitgliedsstaaten über diverse Richtlinien (5) ein Mindestservice zu angemessenen Preisen bei hoher Qualität zu garantieren. Die Entscheidung darüber, wie solch eine Mindestversorgung finanziert wird, liegt in der Kompetenz der nationalen Regulierungsbehörden. Dennoch plädiert die Kommission dafür, öffentliche Subventionen für bestimmte Dienste nicht allgemein auszugeben, sondern sehr gezielt, da sie erwartet, daß die Zahl unwirtschaftlicher Kunden sinken wird, und sich letztere langfristig auf manche peripheren Regionen und sozial Benachteiligte beschränken wird, die gezielt erfaßt werden sollen.

Bevor eine Definition von gemein-

wirtschaftlichen Leistungen, oder wie es auf Englisch heißt, „universal service“ vorgenommen wird, soll vor Augen geführt werden, welche Komponenten eine solche Definition komplett machen. Zum „was“ gehört auch das „wie“ und „durch wen“.

Welche Leistungen fallen unter den Begriff gemeinwirtschaftlicher Leistungen, wie, d. h. durch welche Bestimmungen soll ihr Angebot garantiert werden, und wer soll sie anbieten und bezahlen?

Die Europäische Union, vertreten durch die Kommission, den Rat und das Parlament, hat sich wiederholt für die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes unter *Beibehaltung der Verpflichtung zum Universaldienst* geäußert. Das letzte Dokument in diese Richtung war das Grünbuch zur Liberalisierung der Infrastruktur, das vollständig im Jänner dieses Jahres vorlag. Hierin wird der Europäische Rat mit seinem Beschluß zitiert, in dem Universaldienste als

„Zugang zu einem festgelegten Mindestdienst mit bestimmter Qualität und die Bereitstellung dieses Dienstes für alle Benutzer, unabhängig von ihrer geographischen Lage, und – im Lichte spezifischer nationaler Gegebenheiten – zu einem erschwinglichen Preis“ und unter Beachtung der Grundsätze der Allgemeinheit, Gleichheit und Kontinuität (6) beschrieben werden.

In diesem Zusammenhang versteht man unter Allgemeinheit (bzw. „Universalität“) den Zugang für alle zu einem erschwinglichen Preis; unter Gleichheit bzw. Gleichbehandlung den Zugang unabhängig vom Ort, und unter Kontinuität die ununterbrochene Bereitstellung bei festgelegter Qualität (7).

Weiters plädiert die Kommission für eine dynamische Definition des Universaldienstes:

„Wegen des technologischen Fortschritts und seiner Auswirkungen auf die Kosten sowie auf Grund der Ver-

fügbarekeit immer ausgereifterer Dienste zusammen mit der Notwendigkeit sicherzustellen, daß die Vorteile der Informationsgesellschaft allen Bürgern zugute kommen und nicht nur einer privilegierten Minderheit, muß der Universaldienst dynamisch definiert werden und diesen Fortschritt widerspiegeln. Nicht zuletzt ist der entscheidende Faktor, daß alle Benutzer an ein Netz angeschlossen werden sollten, das ihnen den Zugang zu einem größeren Dienstangebot ermöglicht. Welche Dienste dann wirklich subventioniert werden, hängt von politischen Überlegungen und dem Wettbewerb bei ihrer Bereitstellung ab, wobei jedoch immer vernünftige Preise sichergestellt werden sollten (8).“

1.3.1 Sprachtelefonie bleibt vorerst einziger Dienst im Universaldienst

Die EU beschränkt sich auf eine allgemeine Definition eines Minimal-Universaldienstes, der Sprachtelefonie:

„Die Entwicklung im Hinblick auf integrierte oder Multimediakommunikationsdienste und das Aufkommen der Informationsgesellschaft führen zu der wichtigen Frage des Zugangs zu solchen Diensten für alle Bürger.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt wird der Teil des lokalen Zugangs zum öffentlichen Telefonnetz durchschnittlich nur einige Minuten pro Tag genutzt. Unter Berücksichtigung dieser Tatsache und der gegenwärtigen eingeschränkten Entwicklung der neuen Dienste glaubt die Kommission, daß es noch zu früh ist, den Begriff oder die Definition des Universaldienstes auf neue Bereiche auszudehnen (9).“

Ein weiterer Schritt wäre sicherlich der Anschluß an ein digitales Netz, z. B. an das ISDN, der Zugang zu Datenbanken über das Telefon und letztendlich auch der Zugang zur Computervernetzung wie dem Internet.

Man muß bei einer weitergehenden

Definition der Auflagen zwischen der prinzipiellen *Anschlußpflicht* zu geregelten Preisen und der *Möglichkeit eines Anschlusses* zu Grenzkostenpreisen unterscheiden: Im ersten Fall kommt das Unternehmen seiner Aufgabe nicht mehr nach, selbst wenn es die Leistung erbringt, falls es die Tarife nicht nach den Prinzipien der Gleichbehandlung festsetzt. Im zweiten Fall genügt es den Auflagen nur dann nicht, wenn beispielsweise in bestimmten Regionen der Zugang zu dem erwünschten Dienst aus technischen Gründen nicht möglich ist.

1.3.2 Aufgaben der nationalen Regulierungsbehörden

Während die Europäische Kommission allgemeine Grundsätze eines Universaldienstes entwickelte, liegt entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip die eigentliche Kompetenz für spezifische Bestimmungen in den Händen der nationalen Regulierungsbehörden, die – gegeben die nationalen Besonderheiten und Bedürfnisse – in einem einigermaßen kompetitiven Markt Rechte und Pflichten der Versorgung bestimmter Gebiete in den Lizenzverträgen koppeln sollen (10).

Insbesondere sind die nationalen Regulierungsbehörden dazu angehalten, über den Regulierungsrahmen und die Lizenzbedingungen folgenden Anforderungen zu entsprechen:

1. Bereitstellung des öffentlichen Telekommunikationsbasisnetzes und des Sprachtelefondienstes.
2. Dienstqualität
3. Preisbildungspolitik: die kostenorientierten Anschlußgebühren müssen im gesamten Gebiet angemessen und erschwinglich sein, außerdem müssen die Tarife so flexibel sein, daß sie spezielle Sozialtarife (z. B. für Benutzer mit niedrigem Einkommen und für behinderte Benutzer) ermöglichen. Von der Kommission geht also nicht die

Verpflichtung zu bestimmten sozialen Tarifen aus, sie müssen jedoch möglich sein. Dabei wird *Quersubventionierung* erlaubt: Dieser Absatz zielt m. E. letztendlich auf die Finanzierung dieser Tarife ab: Ist ein Telekom Versorger verpflichtet, „teure“ Benutzer mitzuversorgen, so kann er dies unter Umständen nur über soziale Tarife – wenn diese im System prinzipiell möglich sein müssen, so kann das TU die im daraus entstandenen Kosten als Kosten für Universal Service einreichen, und über Fonds oder Anschlußgebühren – siehe unten – rückerstattet bekommen.

4. Veröffentlichung von Informationen über den Dienst
5. Schlichtungsverfahren für Benutzer
6. Teilnehmerverzeichnisse
7. Vermittlungshilfe und Telefonauskunft
8. öffentliche Fernsprecher „für die Erfüllung des normalen Bedarfs der Benutzer ausreichende Zahl von öffentlichen Münzfernsprechern und Kartentelefonen“.
9. Zugang zu Notrufdiensten
10. Sonderbedingungen für Behinderte und Personen mit speziellen Bedürfnissen.

Die Mitgliedsstaaten gewähren also über Lizenzverträge besondere Rechte und verteilen Pflichten. Einschränkungen, die sich aus der Ausübung solcher besonderen Rechte und Pflichten ergeben, können laut ONP-Richtlinie ein Grund sein, den Zugang zum Netz zu verweigern.

Außerdem werden grundlegende Anforderungen als Verweigerungsgrund angegeben. Sie müssen mit dem Gemeinschaftsrecht in Übereinstimmung stehen und umfassen:

- die Sicherheit des Netzbetriebs,
- Aufrechterhaltung der Netzintegrität,
- Interoperabilität der Dienste, wo dies begründet ist,

- Datenschutz, wo dies angebracht ist.

Diese Gründe sind also *keine* Argumente in bezug auf Ausgleichszahlungen für Kosten, die aus der Universaldienstverpflichtung entstehen, sondern werden getrennt behandelt, nämlich dort, wo ein Beibehalten monopolistischer Strukturen von Vorteil scheint.

„Zusätzlich zu den grundlegenden Anforderungen, die als Bedingungen für die Genehmigungs- oder Anmeldeverfahren einbezogen werden dürfen, können die Mitgliedstaaten für den Datenvermittlungsdienst Bedingungen für öffentliche Dienstleistungsaufgaben vorsehen, die objektive, nicht diskriminierende und durchschaubare Gewerbevorschriften über Dauerhaftigkeit, Verfügbarkeit und Qualität der Dienste darstellen (11).“

1.3.3 Unterentwickelte Netze

Schließlich berücksichtigt die Kommission bei ihren Bestimmungen bezüglich des Universaldienstes die besondere Lage in Regionen mit weniger entwickelten Netzen: Hier gilt dieselbe Verpflichtung zu gemeinwirtschaftlichen Diensten. Da die daraus folgenden Kosten jedoch höher sind als sonst, wird den betroffenen Ländern erstens eine längere Übergangsfrist (bis 2003) gewährt, zweitens fließen hohe Summen aus den Strukturfonds der Gemeinschaft in den Infrastrukturausbau (siehe Überblick in Anhang 1), und schließlich werden den Ländern Kostenrechnungsverfahren angeboten, die die finanzielle Belastung vom Zeitpunkt der Investition weg über einen längeren Zeitraum in der Zukunft verteilen, so daß Wettbewerbsnachteile ausgeglichen werden können.

Die nationalen Aufsichtsbehörden gemeinsam mit der Kommission sollten die Bereitstellung des universellen

Dienstes anhand folgender Indikatoren überprüfen (Grünbuch S. 98):

- Anzahl der privaten Leitungen
- Wartezeiten
- Bereitstellung von öffentlichen Telefonen
- Verfügbarkeit von gezielten Programmen für bedürftige und unwirtschaftliche Kunden.

2. Die Kosten für gemeinwirtschaftliche Leistungen

2.1 USO-Kosten im Wettbewerb

Die Versorgung der Bevölkerung mit dem Telefon ist im Grunde lukrativ, der Großteil der Kunden würde auch von einem ausschließlich marktwirtschaftlich orientiertem Unternehmen versorgt. Doch es gibt auch sogenannte unwirtschaftliche Dienste, kurz gesagt sind dies all jene, die ein Unternehmen im Wettbewerb nicht mehr leisten würde, da sie unprofitabel sind. Hier setzt die von der EU bevorzugte Definition der Kosten des Universaldienstes an. Welche Kosten könnte das Unternehmen vermeiden, stünde es nicht unter Versorgungspflicht?

In Europa ist es üblich, daß die Versorgung unwirtschaftlicher Kunden vom Monopol-Telekombetreiber geleistet und intern, durch Erträge aus anderen Bereichen, finanziert wird.

2.1.1 Quersubventionierung

Hohe Tarife bei Ferngesprächen und Auslandsgesprächen finanzieren Ortsgespräche und den Anschluß unprofitabler Kunden. Solche Quersubventionen sind historisch bedingt oder sozialpolitisch motiviert (der Business-Bereich finanziert kleine private Kunden), sie genügen aber nicht den reinen ökonomischen Effizienzkriterien: Auch wenn der Median-Konsument bessergestellt ist, würden Konsumenten

im Durchschnitt von einer anderen Preisgestaltung profitieren (nämlich von Ramsey-Preisen (12), die in Abhängigkeit von der Nachfrageelastizität gesetzt werden – siehe Skizze im Anhang 2).

Bei der Einführung von Wettbewerb stellt sich ein weiterer Nachteil der überhöhten Ferngesprächsgebühren heraus: Neue Marktteilnehmer können ausschließlich in dem lukrativen Ferngesprächsbereich tätig werden, und werden dabei billigere Tarife anbieten können als der bisherige Monopolist, selbst wenn sie höhere Kosten haben.

Da somit die herkömmliche Finanzierung der allgemeinen Grundversorgung gefährdet ist, besteht vielerorts die Befürchtung, mit der Finanzierung seinen auch gemeinwirtschaftliche Dienste oder der Universaldienst selbst gefährdet.

2.1.2. Anschlußdefizit durch nicht ausbalancierte Tarife

Ein Anschlußdefizit besteht da, wo die Erträge aus Anschlußgebühr und Gesprächsgebühren nicht ausreichen, um die Kosten, die aus dem Anschluß entstehen, zu decken. Zu einem großen Teil resultieren diese Defizite aus nicht ausbalancierten Tarifen. Wir haben schon im Zusammenhang mit Orts- und Ferngesprächen gesehen, daß beide nicht an den Kosten orientiert sind: Der Kostendeckungsgrad bei Ortsgesprächen kann negativ sein, bei Ferngesprächen ist er weit positiv. Durch Ausbalancieren der Tarife sinken sowohl die Anschlußdefizite als auch die Erträge aus Ferngesprächen (13).

All jene Bereiche, wo die Gefahr besteht, daß neue Marktteilnehmer – wie im Fall der Ferngespräche – die Rosinen aus dem Kuchen picken (auch wenn sie ineffizienter produzieren als der bisherige Anbieter!) können auf nicht ausbalancierte Tarife überprüft werden: Besonders lukrative Lizenzen

wären die für Ballungsgebiete, interessant ist auch das ausschließliche Angebot von Mehrwertdiensten, wobei die Basisversorgung dem bestehenden Unternehmen überlassen wird.

Wenn es aufgrund von Preisregulierungsmechanismen dem alten Unternehmen nicht möglich ist, im aufkommenden Wettbewerb interne Subventionierung aufzuheben, hat es einen Nachteil gegenüber seinen Konkurrenten.

2.1.3 USO-Kosten aufgrund von Durchschnittsanschlußtarifen

Selbst wenn zwischen den verschiedenen Dienste-Kategorien die Tarife kostenorientiert ausbalanciert wurden, bleibt die Verpflichtung bestehen, unterschiedlichen Kunden den Anschluß ans Netz zu durchschnittlichen Tarifen anzubieten.

Kunden, die mit besonders hohen Kosten aus der Reihe fallen (sei es, weil sie entlegen wohnen, sei es, weil sie durch körperliche Behinderung eine teurere Ausrüstung benötigen, um dieselben Dienste entgegenzunehmen wie die anderen), müssen bedient werden, und zwar zu Preisen, die an den Kosten gar nicht orientiert sein dürfen.

Diese Kosten sind eindeutige USO-Kosten, die auch langfristig im Wettbewerb nicht verschwinden werden.

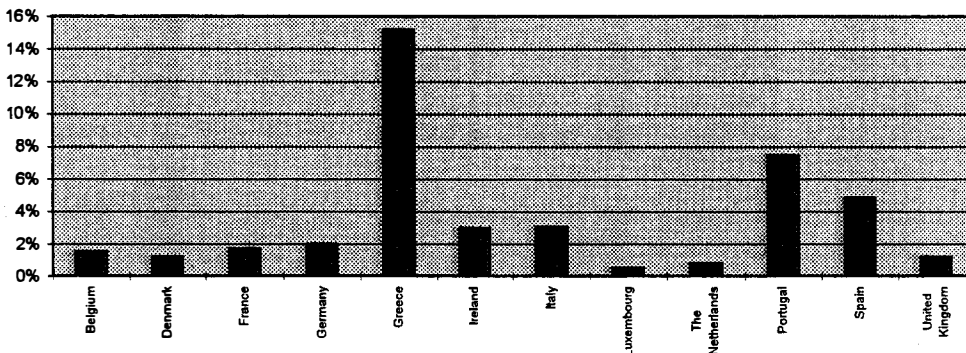
Analysys (14) hat die Kosten des Universaldienstes geschätzt. Entgangene Erlöse aus eingehenden Gesprächen wurden dabei berücksichtigt, die Schätzungen beruhen auf vollständig aufgeteilten Fixkosten. (siehe hierzu Abschnitt 2.2, „Prinzipien der Kostenermittlung“). USO-Kosten wurden als Prozentsatz des Umsatzes angegeben (Abbildung 1).

Der Unterschied zwischen dem Anschlußdefizit aus nicht ausbalancierten Tarifen und den „Kern“-USO-Kosten wird durch die Abbildung 2 verdeutlicht:

Die höchste Kurve zeigt die Kosten des Anschlußdefizits in Prozentsätzen des Umsatzes an. Mit 19% erreicht Frankreich hier ein Maximum, dort stellen extrem niedrige Anschlußgebühren ein wichtiges Element der gemeinwirtschaftlichen Leistungen dar.

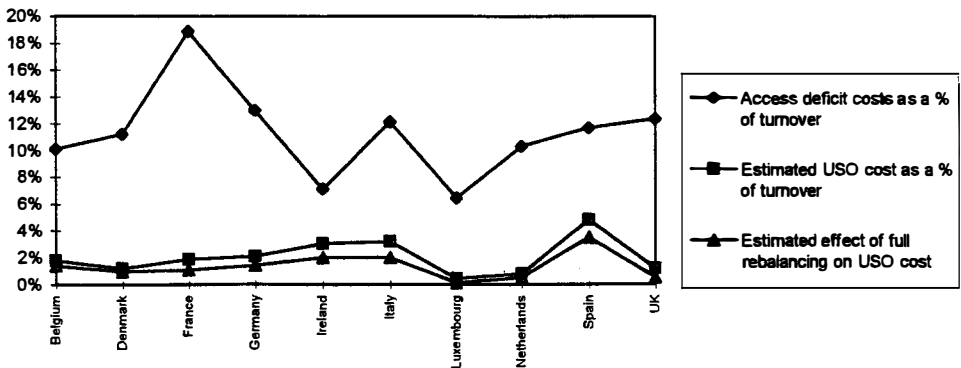
Die mittlere Kurve repräsentiert dieselben Daten wie Abbildung 1, die unterste Kurve soll zeigen, um wieviel die USO-Kosten sinken könnten, wären die Tarife vollkommen an die Kosten angepaßt. Die geschätzten USO-Kosten bewegen sich zwischen

Abbildung 1:
Geschätzte USO-Kosten in Prozentsätzen des Umsatzes
(basierend auf 1992-Daten)



Source: Analysys, 1994

Abbildung 2:
USO-Kosten und Anschluß-Defizit vor und nach Tarifierpassung



Source: Analysys, 1994 (based on 1992 data)

0,5% und 5% des Umsatzes vor der Ausbalancierung, und zwischen 0,25% und 3,7% danach (15).

deutende Fehler aufweist, das aber aus pragmatischen Gründen oft herangezogen wird.

2.2 Prinzipien der Kostenermittlung

Das Hauptproblem bei der Ermittlung der USO-Kosten besteht in der korrekten Zuordnung der Fixkosten, bzw. für die Regulierungsbehörde in der Kontrolle dieser Kostenzuordnung. Wie werden Kosten, die bei der Produktion mehrerer Dienste entstehen, den einzelnen Diensten zugeordnet, wie werden gemeinsame Kosten einzelnen Kundengruppen zugeordnet, und wie bewertet man im aufkommenden Wettbewerb die bereits eingegangenen Kapitalkosten des ehemaligen Monopolisten?

Hier werden zwei Kostenrechnungsarten vorgestellt, um die Kosten für gemeinwirtschaftliche Dienste zu ermitteln. Das erste Prinzip ist das „vermeidbarer Kosten“, das von der EU bevorzugt wird, bei dem es aber eingestanden werden muß, daß es schwierig ist, es konsequent durchzuhalten.

Das zweite ist das Prinzip vollständig zugeordneter Kosten, das zwar konzeptuell, also nach rein ökonomischen Kriterien, manche nicht unbe-

2.2.1 Das Prinzip der vermeidbaren Kosten

M. Cave, C. Milne und M. Scanlan definieren die Kosten, die bei der Erfüllung der Verpflichtung zum Universaldienst im gesamten Gebiet entstehen, als die Summe der Verluste, die dem Betreiber bei der Versorgung von Kunden entstehen, die er unter der Universaldienst-Verpflichtung betreut, die er ohne diese Verpflichtung jedoch nicht versorgen würde. Hierbei sollen die Berechnungen auf der Basis der Kosten eines effizienten Betreibers gemacht werden (16).

Den Hauptanteil dieser Kosten machen die „Defizite aus dem Anschluß“ aus: Hierunter fallen die oben beschriebenen Defizite, die aus nicht ausbalancierten Tarifen herrühren und langfristig ausgeglichen werden können, und die Defizite bei wirklich unprofitablen Kunden, die aus sozial gerechtfertigten Gründen versorgt werden müssen.

Weitere Elemente der USO-Kosten entstehen bei der Versorgung mit öf-

fentlichen Telefonhütten, Notrufdiensten, durch Sondertarife für Kunden, die ihr Telefon sehr selten benützen (dies ist in England als „*light user scheme*“ bekannt), für einkommensschwache Kunden sowie für behinderte Personen.

2.2.2 Von der Summe der Kosten zu den Nettokosten des universellen Dienstes

Die Defizite, die beim Kunden entstehen, reichen nicht aus, um zu erfassen, um wieviel die Nettokosten (Erträge weniger Kosten) des Betreibers sich wirklich reduzierten, schlosse er den unwirtschaftlichen Kunden aus seinem Netz aus:

Man muß auch die Veränderung der *Erträge* beachten: Die Erträge aus eingegangenen Gesprächen gehen verloren, andererseits haben Kunden die Möglichkeit, ihre Anrufe von anderen Apparaten (privat beim Nachbarn, im Büro oder von öffentlichen Telefonzellen) durchzuführen. Kann ein Kunde leicht ausweichen, so sind die entgangenen Erträge niedriger.

Auch die Folgen, die positive Netz-Externalitäten auf die Kostenallokation und die Erträge haben, können ins Gewicht fallen (17).

2.2.3 Vollständig zugeordnete Kosten

Universaldienste kann man bestimmten Kunden oder Kundengruppen zuordnen. Wie aber geht man mit den Kosten um, die mehrere Kunden gemeinsam betreffen, z. B. profitable und nicht profitable? Nach dem Prinzip vollständig zugeordneter Kosten werden in einem ersten Schritt die direkt zuordenbaren Kosten ausgewiesen, das sind z. B. die Leitung in die Wohnung, die Kosten der Abrechnung, Reparaturen, etc. Der Rest, die mehreren Kunden gemeinsamen Kosten, werden nach einem Schlüssel zuge-

teilt, sei es nach dem Umsatz, dem Profit aus dem Service, oder den relativen direkt zuordenbaren Kosten (18). Dabei wird stufenweise vorgegangen: Erst ordnet man Kosten direkt einzelnen Haushalten zu, dann ordnet man die Kosten einer zentralen Schaltstelle und gemeinsame Leitungen allen Anschlüssen, die von dieser Schaltstelle ausgehen, zu, usw. bis zu dem ganzen Gebiet gemeinsame Verwaltungskosten, Forschungsaufwand etc.

Da die Zuordnungsschlüssel willkürlich gewählt sind, muß man davon ausgehen, daß die endgültig auf einzelne Leistungen oder Kunden aufgeteilten Kosten nicht den wirklichen Kosten entsprechen. Dennoch geht man in der Praxis überwiegend nach diesem Prinzip vor, da es leicht anwendbar ist, und da aus Erfahrung eine recht gute Zuordnung gelingen kann.

2.2.4 Korrektur der Bruttokosten

Um die Kosten aus der Universaldienstverpflichtung korrekt nach dem Prinzip vermeidbarer Kosten zu ermitteln, muß den vollständig aufgeteilten Kosten der betroffenen Kunden(gruppe) ihr Anteil an den Kosten abgezogen werden, die sie mit anderen Kunden gemeinsam verursachen („*common and overhead costs*“): Auch wenn ursprünglich ein Teil der Kosten an einer zentralen Schaltstelle dem unprofitablen Kunden angerechnet wurde, so kann sich der Telekommunikationsbetreiber diese Kosten nicht ersparen, wenn der Kunde vom Netz geht – die Kosten sind also nicht vermeidbar, und deshalb nicht als USO-Kosten zu bewerten.

Wie hoch der Beitrag zu allgemeinen/gemeinsamen Kosten ist, der abgezogen werden muß, und wie hoch dementsprechend die vermeidbaren Kosten sind, kann tabellarisch auf verschiedenen analytischen Ebenen gezeigt werden: Gilt nur ein Kunde als

Abbildung 3:
Die Berechnung der USO-Kosten für einen Verbraucher

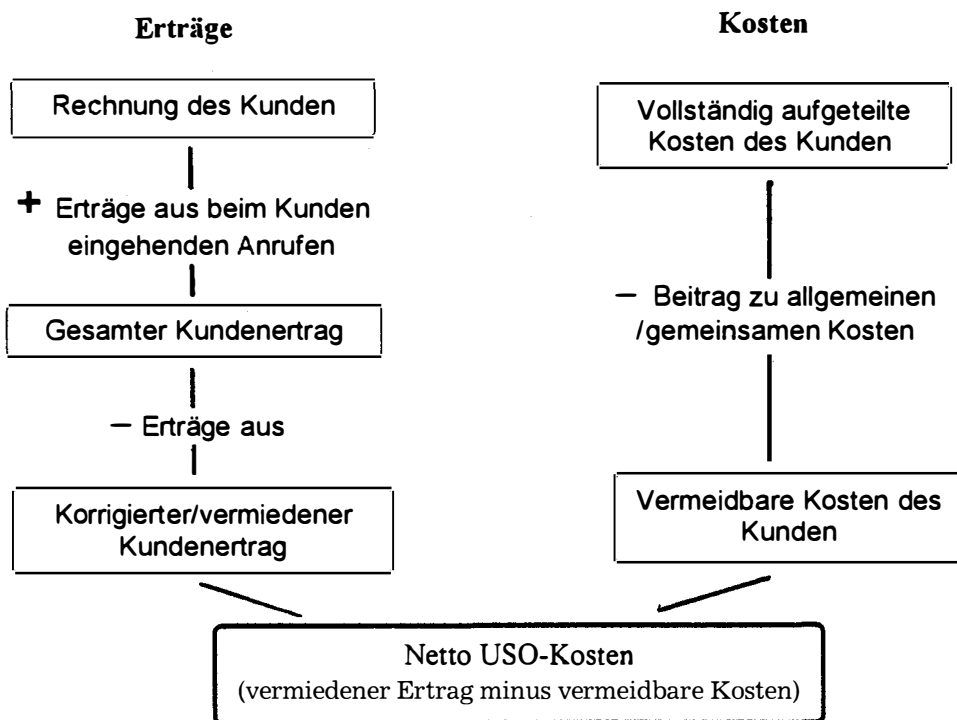


Tabelle 1:
Vermeidbare und gemeinsame Kosten auf verschiedenen analytischen Ebenen

Entscheidungs- ebene					
	Elektrizität und Abnutzung der Schaltungen	Kundenver- bindung zur Vermittlung	Kosten der Endvermit- lungsstelle	Bezirks- Netzbüro	PSTN Zentralbüro
Output	vermeidbar				
Kunde	vermeidbar		gemeinsam		
Schaltstelle	vermeidbar			gemeinsam	
Bezirk	vermeidbar				gemeinsam
Telefonnetz	alle Komponenten der Telefonkosten sind vermeidbar				
Telekom	alle Telekom Kosten sind vermeidbar				

unprofitabel, so sind weniger Kostenkomponenten als USO-Kosten zu bewerten, als wenn ein ganzer Bezirk unprofitabel ist.

behandelt und durch eine Zugangsgebühr ausgeglichen werden, die auf die Zusammenschaltungsgebühren aufgeschlagen wird.“

3. Finanzierung

3.1 Die Vorschläge der EU zur Finanzierung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen laut Infrastruktur-Grünbuch: Fonds oder Access Pricing

Man geht in der Praxis davon aus, daß die Finanzierung des Universaldienstes aus dem Telekommunikationssektor selbst erfolgt. Betreiber und Diensteanbieter können dazu ihren Beitrag leisten, und die finanzielle Verantwortung für den universellen Dienst sollte unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit so weit und gleichmäßig wie möglich gestreut sein.

Die Kommission spricht sich also indirekt gegen eine Finanzierung über Steuern aus. Cave et al. sehen höchstens bei der sozialen Unterstützung bestimmter Personen wie Behinderter einen Grund, diese über Steuern und nicht aus dem Telekommunikationssektor selbst zu finanzieren, da es sich hier um soziale Umverteilung, nicht so sehr um vollständige Versorgung handelt.

Im Grünbuch 1995 (S. 95) werden zwei Systeme zur Streuung der Kosten zwischen den Telekommunikationsunternehmen vorgeschlagen:

„Die Kosten der unwirtschaftlichen Dienste sollten vorzugsweise durch nationale Fonds für den universellen Dienst finanziert werden. Alle Betreiber von Telekommunikationsnetzen und Diensteanbieter müßten auf der Basis ihres Aktivitätenanteils am Markt zu diesen Fonds beitragen.

Alternativ könnte die Last für den universellen Dienst wie Gemeinkosten

3.1.1 Aufschläge auf die Zusammenschaltungsgebühren

Bei transparenter Ausweisung der Kosten erlaubt die Kommission einen Aufschlag auf die Zusammenschaltungsgebühren ans Netz für die Kosten einzuheben, die aus regulatorischen Verpflichtungen entstehen. Es soll hier wieder zwischen den beiden oben beschriebenen Kostenarten unterschieden werden:

Erstens die, die aus nichtausbalancierten Tarifen entstanden sind, und nicht sprungartig beim Übergang zur Konkurrenzwirtschaft verschwinden. Der preisregulierte Netzbetreiber kann durch den neuen Anbieter, der sich an sein Netz anschließt, Kunden verlieren, die bis dato den Universaldienst mitfinanziert haben. (Das ist die Begründung, mit der BT in Großbritannien *access deficit contributions* bei Zusammenschaltung einheben will.)

Zweitens die Kosten für den Universaldienst:

„Es ist möglich, daß in absehbarer Zukunft verbleibende Kosten dieser Art bestehen bleiben. Sie können durch Gebühren ausgeglichen werden, die von zusammengeschalteten Betreibern verlangt werden, aber damit sie die tatsächlichen Kosten widerspiegeln, sollten die Gebühren im allgemeinen nicht verkehrs- oder kapazitätsabhängig sein (19).“

Im Rahmen des offenen Netzzuganges können also alle diensteanbietende Unternehmen sowie Betreiber von kleinen Netzen, die nicht zu Universaldiensten verpflichtet sind, über erhöhte Anschlußgebühren an den Kosten beteiligt werden.

3.1.2 Fonds

Die Kommission bevorzugt jedoch eine Methode von Fonds, wie sie in Australien bereits eingeführt, in Europa jedoch unüblich ist: Eine unabhängige öffentliche Stelle errichtet einen Fonds für Universaldienste. Ein Telekommunikationsunternehmen, das Verluste durch die Universaldienstverpflichtung hat, bekommt diese (nach dem Prinzip der vermeidbaren Kosten ausgewiesenen Verluste) aus dem Fonds abgedeckt, alle anderen Firmen, die der Verpflichtung nicht unterliegen, müssen nach einem noch näher zu definierenden Schlüssel in den Fonds einzahlen. Unter kompetitiven Rahmenbedingungen können sich die einzahlenden Firmen darum bewerben, die Konzession mit der Versorgung der unwirtschaftlichen Kunden zu übernehmen, wenn sie der Auffassung sind, sie würden den gleichen Universaldienst effizienter erzeugen.

Folgende Prinzipien der Abgaben an den Fonds stehen zur Verfügung:

- allgemeine Steuern oder Abgaben aus dem Telekomsektor;
- Abgaben der Firmen auf ihre Profite oder auf die Erträge: Welche Firmen zur Beteiligung am Universaldienst herangezogen werden, wird von einem Maß für „Marktmacht“ abhängig gemacht, z. B. vom Marktanteil oder der Finanzkraft.
- Besteuerung der Kunden. Dies hätte den Vorteil, die Konkurrenz zwischen Anbietern nicht zu verzerren. Die Abgaben sind auf der Rechnung ausgewiesen und deshalb transparenter, die besteuerten Kunden erhalten den Wohlstandsgewinn aus positiven Netzexternalitäten. Wird der Netzanschluß besteuert, so erreicht man eine breite Steuerbasis, die Abgabe muß aber mit gezielten Anschlußsubventionen unterstützt werden.

Ferngespräche zu besteuern ist wegen der hohen Preiselastizität eher ineffizient.

3.1.3 Ein Vergleich

Fonds sind sicherlich die transparentere Methode. Im Vergleich zu erhöhten Zusammenschaltungsgebühren ist es leichter möglich, daß auch andere Unternehmen als der ehemalige Monopolist Basisdienste übernehmen. Da die Zahlungen und Einnahmen des Fonds Pauschalbeträge sind, wirken sie weniger verzerrend als Aufschläge auf Zusammenschaltungsgebühren. Schließlich sind die kostenminimierenden Anreize höher. Doch man darf nicht übersehen, daß die Errichtung solcher Fonds selbst sehr teuer ist, daß es diesbezüglich an Erfahrung fehlt und korrekte Ein- und Auszahlungen erst erbracht werden können, wenn auch die Kosten aus der Universaldienstverpflichtung korrekt, am besten nach dem Prinzip der vermeidbaren Kosten, ermittelt wurden.

In der Studie von Arthur Andersen (20), die der Kommission als Grundlage bei der Ausarbeitung des Infrastrukturgrünbuches diente, werden die folgenden Prinzipien, nach denen die Kostenaufteilung erfolgen sollte, genannt:

- Es ist wichtiger, einen Mechanismus zur Kostenaufteilung zu finden, den alle Betreiber als gerecht empfinden, als die exakten Kosten selbst zu übermitteln.
- Das System darf nicht so komplex werden, daß die administrativen Kosten die aktuellen betroffenen Kosten übersteigen.
- Ein „roher Gerechtigkeitsentwurf“, nachdem jeder einige soziale Dienste erfüllt und die dazugehörigen Kosten trägt, hätte manche Vorteile.
- Jeglicher Mechanismus, der den Betreibern ihre Kosten zurückerstattet, sollte die erwünschten Anreize setzen. Zum Beispiel könnten als Anreiz zur Effizienzsteigerung alle Kosten vor der Rückerstattung um einen gewissen Prozentsatz reduziert werden.

3.1.4 Förderung von Wettbewerb

Konkurrenz kann für die allgemeine und soziale Versorgung auch förderlich sein. Arthur Andersen nennt dafür folgende Gründe:

- Steigerung der Effizienz, Sinken der Preise, es können mehr Menschen am Netz partizipieren.
- Innovation wird gefördert. Manche technischen Neuerungen nützen ländlichen Regionen und behinderten Personen (Funktechnologien).
- Der Markt wächst und macht ursprünglich unprofitable Märkte attraktiv.
- Die Erträge steigen, damit steht mehr Geld zur Verfügung, Universaldienste zu finanzieren.
- Der Wettbewerb geht auch über Reputation.

"In future it seems likely that the question will no longer be whether competition and universal service are compatible but whether competition should be part of the definition of universal service. Certainly, equal access to alternative long distance competitors could become part of the definition of basic service (21)."

Unter diesen Umständen ist es sinnvoll, während der ersten Jahre, in denen Wettbewerb eingeführt wird, die neuen Telekom-Betreiber indirekt zu fördern, indem man sie für einen gewissen Zeitraum nicht mit Universaldienstverpflichtungen belastet (22).

4. Ausgewählte internationale Beispiele

4.1 Universaldienst am schwedischen Telekommunikationsmarkt

Der schwedische Telekommunikationsmarkt ist im Prinzip offen für Wettbewerb, das öffentliche Telekom-Unternehmen Telia hält jedoch nach wie vor ein De-facto-Monopol.

Schweden liegt mit einem Versorgungsgrad von 68,2 Anschlüssen pro 100 Einwohnern eindeutig an der Spitze Europas. Der Digitalisierungsgrad beträgt 55%, somit auch weit mehr als der europäische Durchschnitt (50,5%).

Trotz des Monopols ist die Kundenzufriedenheit hoch. Dies wird darauf zurückgeführt, daß

- durch den Druck potentiellen Wettbewerbs bei Televerket – so der Name von Telia vor der Reform – zeitgerecht eine Planungsgruppe eingesetzt wurde;
- die politischen Entscheidungsträger vom Veränderungsbedarf überzeugt waren (23);
- Televerket sich schon früh einen Freiraum für unternehmerisches Handeln erstreiten konnte, z. B. einen erleichterten Zugang zu Kapitalmärkten.

Die De-facto-Monopolstellung von Televerket ergab sich aus

- der Möglichkeit, die Zusammenschaltung von Netzen zu behindern;
- da ihm die Frequenzzuteilung oblag: Bis 1992 das erste Telekommunikationsgesetz beschlossen wurde, übernahm Televerket die offenen Regulierungsfunktionen.

Im zuständigen Ministerium war nur eine geringe Anzahl an Mitarbeitern für den Bereich Telekommunikation eingesetzt.

Televerket wurde vor 1993 über verschiedene Verordnungen reguliert, die Regelungen für das Angebot bestimmter Dienste in festgelegter Qualität, gewisse geographische Flächendeckungsvorgaben, Preisregulierung (Genehmigung von Tarifänderungen durch den Staat) und die Pflicht zur Aufstellung von Dreijahresplänen enthielten. Die Festlegung von Qualitätskriterien bei der Versorgung ist nach wie vor eine Besonderheit in Schweden.

Die Trennung von Staat und Unternehmen vollzog sich in drei Stufen:

1. EU-Regelungen: Mit 1. 1. 1990 wurde der nationale Telekommunikations-

tionsrat gegründet (STN). Er erhielt die Aufgabe der Standardisierung und Typenzulassung für Endgeräte.

2. Juli 1992: Televerket verliert die Frequenzzuteilung, diese geht an STN.
3. 1. 7. 1993: Telekommunikationsgesetz („Telelag“). Zum selben Zeitpunkt wurde Televerket in eine Gesellschaft mit dem Namen Telia AB umgewandelt.

Laut Telelag hat der Staat für die „Grundlegende Telekommunikation“ zu sorgen. Diese umfaßt die Sprachübertragung, die Übermittlung von Telefaxmitteilungen und die Datenübertragung über Niedriggeschwindigkeitsmodems.

4.1.1 Zwei Möglichkeiten zur Sicherung der flächendeckenden Versorgung

Die erste Möglichkeit besteht darin, die Genehmigung zum Betrieb eines Telekommunikationsdienstes mit an den Genehmigungsinhaber individuell abgestimmten Bedingungen zu verknüpfen. Diese Art der Lizenzen sind auch aus Großbritannien bekannt.

In Schweden kann der Staat mit dem Genehmigungsinhaber auch einen Vertrag abschließen.

Der Vertrag, den Telia mit der Regierung für den Zeitraum vom 1. 7. 1993 bis 31. 12. 1996 abgeschlossen hat, enthält folgende Bestimmungen:

- *Price-Cap* (VPI-1%) (24) auf die Grunddienste für Haushalte und kleine Betriebe;
- billigere Grundgebühren für schwache Nutzer;
- Aufrechterhaltung der Telefondienste im Ortsnetzbereich trotz Kostenunterdeckung ohne staatliche Ausgleichszahlungen;
- Verpflichtung zum Verkauf privater Netze, die bisher von Televerket betrieben wurden, an interessierte Kunden.

Im Prinzip sind Interkonnektionsgebühren kostenorientiert. *Nach einem Parlamentsbeschluß ist es Telia AB bis 1996 jedoch nicht erlaubt, Kosten, die ihr aus Verpflichtungen entstehen, auf die Miet- und Interkonnektionsgebühren auszudehnen. Dieser Beschluß verfolgt das Ziel, Konkurrenz zu fördern.*

4.1.2 Universaldienstverpflichtung im Telelag

In den §§ 2 und 3 sind die übergreifenden Ziele der Telekommunikationspolitik, die mit dem Gesetz verwirklicht werden sollen, formuliert. Sie betreffen den gleichberechtigten Zugang zu einem wirkungsvoll ausgestalteten Telekommunikationsnetz für Privatpersonen und Unternehmen unter Einbeziehung regionaler und sozialer Gesichtspunkte, die kostenorientierte Bereitstellung von Telekommunikationseinrichtungen sowie die Schaffung von Wettbewerb in allen Segmenten des Telekommunikationsmarktes.

Verstöße gegen die Auflagen, die mit einer Lizenz verbunden sind, können mit dem Entzug der Genehmigung oder mit einer Geldstrafe geahndet werden.

In Schweden ist im Sinne des Universaldienstes jede Nachfrage nach Telefondienst zu befriedigen. Zu einheitlichen Preisen muß jedoch nur die Nachfrage nach einer Grundausstattung befriedigt werden (das ist die Erstausrüstung am Erstwohnsitz). Daraus folgt, daß an einem Zweitwohnsitz höhere Tarife gefordert werden können. Eventuellen Sonderwünschen von Behinderten soll Rechnung getragen werden. Unter Umständen zahlt die Regierung die daraus entstehenden Kosten. Weiters umfaßt der Universaldienst den Zugang zu dem einheitlichen Notrufsystem.

In der Vergangenheit war es Praxis, daß Televerket für bestimmte Dienste

die Kosten vom Staat zurückerstattet bekam. In Zukunft gilt dies für alle Anbieter, die von diesen Auflagen betroffen sind. Dies betrifft folgende Bereiche:

- öffentliche Telefone in ländlichen Gebieten;
- spezielle Vorrichtungen für Behinderte;
- nationale Verteidigung;
- Notrufdienste.

1992 erhielt Telia dafür insgesamt 378 Millionen SEK.

Die Finanzierung der Tätigkeiten von Telestyrelsen, der schwedischen Regulierungsstelle, soll in Zukunft aus eingehobenen Gebühren für Genehmigungen und Registrierungen bestritten werden. Telestyrelsen kann die Höhe dieser Gebühren selbst festlegen. (Im Haushaltsjahr 1994/95 beträgt das Budget 194 Millionen SEK.)

Aus den Gebühren wird Telestyrelsen seine Tätigkeit finanzieren, Mitgliedsbeiträge an internationale Organisationen zahlen und Rückerstattung an alle TU leisten, die Dienste in den Bereichen der Landesverteidigung und Behindertenversorgung erbringen.

In Schweden begnügt sich der Staat nicht damit, sehr allgemeine Grundsätze für einen Universaldienst festzulegen. Zusätzlich werden jährlich vom Reichstag aufgrund der Angaben im Budgetvorschlag quantifizierte Auflagen bezüglich der Qualität bestimmt: So darf der Anteil an nicht zustande gekommenen Verbindungen 2% nicht übersteigen. Dem Betreiber werden maximal 5 Tage für die Einrichtung eines neuen Hauptanschlusses eingeräumt; Fehler müssen spätestens am auf den Fehlerauftritt folgenden Werktag bei dem Teilnehmer beseitigt werden. Die Auflagen beinhalten weiters Bestimmungen zu einheitlichen Tarifen für Unternehmen und private Haushalte sowie zur Aufrechterhaltung der gleichen Qualität im ganzen Land.

Ein kompetitives Umfeld verändert das Investitionsverhalten eines Unter-

nehmens. In diesem Zusammenhang könnte der Umfang der Auflagen sogar noch ausgedehnt werden:

„Unterstellt man, daß Investitionen aus betriebswirtschaftlichen, technischen, verteidigungs- sowie regionalpolitischen Motiven vorgenommen werden, befürchtet man in Schweden, daß bei einer verstärkten unternehmerischen Ausrichtung Telias die letzten beiden Kategorien für das Unternehmen an Bedeutung verlieren. Daher denkt man daran, zumindest die regionalpolitische Zielsetzung zu einer Auflage für Telia zu machen.“ (vgl. Kommunikationsdepartment 1992).

Da der Markteintritt konkurrierender Unternehmen zur Gefahr nicht nur für das bestehende Unternehmen, sondern auch für die Effizienz insgesamt werden kann, falls im Wettbewerb die Tarife nicht an die Kosten angepaßt sind, hat man sich in Schweden Ziele zur Ausbalancierung der Tarife gesetzt: Der Kostendeckungsgrad im defizitären lokalen Bereich beträgt derzeit 68%, er soll auf 91% erhöht werden. Im Fernverkehr soll eine leichte Absenkung von 158% auf 153% stattfinden, im internationalen Telefondienst ist eine Reduktion von 340% auf 220% geplant. (Weitere Anpassungen sind durch das *Price-Cap*-Regime eingeschränkt.) Alle Zielwerte beziehen sich auf 1997.

Einige ausländische Telefongesellschaften sind auf dem schwedischen Markt aktiv. Der Großteil unter ihnen zeigt keine Bemühungen, sich als Netz- oder Mobilfunkbetreiber zu engagieren, sondern versucht, multinationale Unternehmen aus ihrem Ursprungsland bei einer Expansion nach Schweden weiter zu bedienen. Nur Tele2, ein 60/40-Joint-venture von Kinnevik/Cable & Wireless hat sich für Telia als ersthafte Konkurrenz erwiesen. Infolge des Preiswettbewerbs sanken Telias Profite von 1993 bis 1994 um 26% (1 Mrd. SK), obwohl der Umsatz um 7% anstieg. Telia versucht daraufhin die Zusammenschaltungen-

gebühren für Tele2 anzuheben – dies wurde jedoch von der Regulierungsbehörde abgelehnt (25).

Auch im Kabelbereich bestehen keine formalen Wettbewerbsbeschränkungen. Das Angebot von Telefondienst oder Datendiensten über Kabelfernsehtetze ist nicht reguliert und steht den Anbietern daher prinzipiell offen. Telia besitzt hier einen Marktanteil von 60%.

4.2 Wie universal ist der Telekommunikationsdienst in Großbritannien?

Großbritannien wird gerne als Beispiel in Fragen der Liberalisierung und Privatisierung herangezogen, da diese dort weit früher als in anderen europäischen Ländern umgesetzt wurden. Einerseits werden die sozialen Folgen von zu wenig abgefederter Privatisierung kritisiert, andererseits dienen die personell gut ausgestattete Regulierungsinstanzen (im Telekom-Bereich ist dies die OFTEL) als Argument, daß die Umstrukturierung zu mehr Wettbewerb eines Versorgungsektors nicht mit Deregulierung, sondern mit intensiver Neuregulierung einhergehen muß, um dem öffentlichen Auftrag weiter gerecht werden zu können. Im Zusammenhang mit gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Telekom-Bereich kann man anhand der britischen Erfahrung sehen, wie wichtig die Neutralisierung von USO-Kosten beim Versorger ist, damit er den Verpflichtungen auch auf sozial verträgliche Weise nachkommt. Daß BT erst seit 1994 für diese Kosten auch über Beiträge anderer Telekom-Unternehmen entschädigt wird, ist als eine Ursache der bestehenden Mängel in der sozialen Versorgung anzusehen.

Die Regulierung basiert in Großbritannien auf der Ausgabe von Lizenzen. Alle Betreiber, also auch BT, brauchen eine Lizenz. In den Lizenzen sind die Rechte und Pflichten des Telekom-Betreibers festgelegt. Unter die Rechte

fällt ein leichter Zugang zu Wegerechten, die Pflichten bestehen in einem Mindest-Versorgungsgrad für Mercury und in Universaldienstverpflichtungen für BT.

BT ist zur Versorgung mit einem universellen Dienst und zur Nichtdiskriminierung verpflichtet und unterliegt einer *Price-Cap*-Regulierung für ca. 64% seiner angebotenen Dienste. In den ersten Jahren mußte BT die Universaldienstverpflichtung aus eigenen Erträgen finanzieren. In Zukunft werden aber auch BTs Konkurrenten über eine „*Access Deficit Contribution*“ für die Kosten des Universaldienstes mit aufkommen. Mercury zahlt solche ADCs seit 1994. Die Verpflichtung zu diesen Zahlungen hängt vom Marktanteil des jeweiligen Telekom-Unternehmens ab.

OFTEL, die Regulierungsbehörde, kann über Lizenzen auch weitere Telekom-Betreiber zur Versorgung der Bevölkerung verpflichten. Wenn ihr Marktanteil im relevanten Markt jedoch weniger als 25% beträgt, können die TU nicht herangezogen werden.

Während es international üblich ist, gezielte Förderungen unwirtschaftlicher Konsumenten vom Einkommen abhängig zu machen, werden in England „schwache Benutzer“ gefördert: Es werden verschiedene Kombinationen von Fixgebühr und variablen Gebühren angeboten, so daß Kunden, die nur sehr wenig telefonieren, sich für einen Tarif mit niedriger Monatsgebühr entscheiden können.

Das „*Low User Rental Rebate Scheme*“ (LURR) zieht bei Benutzern, die weniger als 120 Einheiten telefonieren, für jede nicht telefonierte Einheit einige Pence ab. (1993 waren es 6,6 Pence, somit ein Maximum von 40% der Fixgebühr). Etwa 1,5 bis 2 Millionen Benutzer profitieren davon.

Unter dem „*Support Line*“-Programm sind die ersten 30 Einheiten frei, die 31. bis 50. Einheit kostet jeweils 15,8 Pence, ab der 50. Einheit wird der Standardtarif von 4,2 Pence

pro Einheit eingehoben. Von den ca. 2 Millionen Benutzern, denen dieses Programm angeboten wurde, nützen es etwa 353.000.

Seit 1994 gibt es ein neues „*Low User Scheme*“ für diejenigen, deren vierteljährliche Telefonrechnung maximal 25% des durchschnittlichen Verbrauchs beträgt (dies betrifft ca. fünf Millionen Kunden). Wer weniger als 240 Einheiten im Vierteljahr telefoniert, zahlt weniger, die Ersparnisse gehen bis zu einem Maximum von 60% der Fixgebühr, wenn gar nicht telefoniert wird.

Besondere Dienste für Behinderte fallen nicht unter die Universaldienstverpflichtung von BT, werden aber dennoch angeboten.

4.3 Australiens Universaldienst-Fonds

Das australische Beispiel ist für prinzipielle Überlegungen über die Neugestaltung des Regulierungsrahmens für gemeinwirtschaftliche Leistungen von besonderem Interesse, weil die Finanzierung dort über einen Universaldienst-Fonds geht und die Konkurrenten des marktbeherrschenden Telekom-Betreibers Telstra sich auch um die universelle Versorgung bewerben können.

Die Universaldienstverpflichtung geht primär an Telstra und ist auf die Versorgung aller Menschen in Australien mit einem Telefonanschluß auf gerechter Basis beschränkt. Die Versorgung mit öffentlichen Telefonen betrifft auch andere Gesellschaften.

Im Telecommunications Act (1991) werden die USO folgendermaßen definiert:

“The universal service obligation is the obligation: (a) to ensure that the standard telephone service is reasonably accessible to all people in Australia on an equitable basis, wherever they reside or carry business; and (b) to supply the standard telephone ser-

vice to people in Australia, and (c) to ensure that pay phones are reasonably accessible to all people in Australia on an equitable basis, ...; and (d) to supply, install and maintain pay phones in Australia.”

Die Finanzierung über Fonds (siehe oben, Abschnitt 3.1) soll die am Telekommunikationsmarkt beteiligten Unternehmen angemessen und gleichmäßig mit den Kosten für den Universaldienst belasten. Das Unternehmen bekommt die ihm entstandenen und nach dem Prinzip der vermeidbaren Kosten berechneten USO-Kosten rückerstattet. Der Beitrag der konkurrierenden Anbieter (z. B. Optus und Vodafone) an den Fonds steht in Relation zum Fernsprechkverkehr nach Zeit. Das Fondsprinzip setzt Telstra offensichtlich Anreize, die Kosten durch USO nicht zu überschätzen, denn die Angaben über die Kosten sanken von 150 Mio. ECU 1989 auf 70 Mio. ECU 1991 (26).

Zusätzlich zu den USO-Zahlungen aus dem Fonds zahlt der Staat Subventionen an behinderte Benutzer und manche öffentlichen Institutionen (1985: 3 Mio. ECU). Das Department of Social Security and Veterans Affairs zahlt Anschlußgebühren für Pensionisten (30 Mio. ECU).

4.4 „*Service Public*“ in Frankreich

France Telecom, das TU mit landesweiter Versorgungspflicht, unterliegt gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, die weit über den üblichen Begriff eines Universaldienstes hinausgehen: Neben niedrigen Anschlußgebühren, die zu einem hohen finanziellen Defizit in diesem Bereich führen, nennt FT folgende Verpflichtungen (27):

- 4% des Umsatzes wird in Forschung investiert
- Erziehung
- Mietleitungen, die öffentlichen Stellen zu Verfügung gestellt werden

- „Vouchers“ für Parlamentsmitglieder
- Kooperation mit bestimmten öffentlichen Institutionen
- freies Telefon in manchen Ministerien
- Anteile bei öffentlichen Unternehmen

Die niedrigen Anschlußgebühren der Verbraucher resultieren einerseits aus der öffentlichen Versorgungspflicht, andererseits aus nicht ausbalancierten Tarifen, also aus Quersubventionierung, die unter der früheren Preisregulierung entstanden war und aus politischen Überlegungen heraus nicht vollständig aufgegeben werden kann. Die hohen Tarife für Ferngespräche kompensieren FT nur teilweise für die Verluste aus Anschlüssen.

In Frankreich werden die Kosten, die FT für diese Leistungen entstehen, über Aufschläge auf die Zusammenschaltungsgebühr finanziert. Somit ist Frankreich eines der wenigen Länder Europas, in dem nicht nur der monopolistische Infrastrukturbetreiber für gemeinwirtschaftliche Dienste aufkommt.

4.5 Universaldienst bei Privatisierung von Post und Telekommunikation in den Niederlanden

Die Bestimmungen bezüglich der Universaldienstverpflichtung sind in den Niederlanden vor dem Hintergrund der Privatisierung und Aktienplatzierung der niederländischen Post- und Telekommunikationsgesellschaft KPN zu sehen.

Seit dem 13. Juni 1994 ist die KPN ein an der Amsterdamer Börse notiertes Unternehmen. Die Besonderheit dieser Börsenplatzierung besteht darin, daß mit dem Börsengang der KPN zum ersten Mal in einem Land gleichzeitig die bis dahin in Staatsbesitz befindlichen Unternehmen für Telekommunikation und Post an der Börse eingeführt wurden.

Die Umstrukturierung begann 1989 mit der Umwandlung der staatlichen Post- und Fernmeldeverwaltung in ein Unternehmen mit privatwirtschaftlicher Struktur (Aktiengesellschaft) und der Schaffung der Rechtsgrundlagen für die zukünftige niederländische Post- und Telekommunikationspolitik. Die Aufgabenbereiche Regulierung und Unternehmenstätigkeit wurden getrennt. Gesetzliche Grundlage sind das *PTT Nederland-Ermächtigungsgesetz* sowie das *Gesetz über die Telekommunikationsversorgung*. Letzteres enthält die Bestimmungen über die Erteilung der Konzession für den Telekom-Bereich. Man grenzte den Monopol- von Wettbewerbsbereichen ab. Bestimmungen zum Universaldienst finden sich im Postgesetz.

Das Gesetz überträgt dem Konzessionsinhaber ein Infrastrukturmonopol, verpflichtet ihn aber gleichzeitig zur Erbringung von Basistelekommunikationsdiensten. Die Konzessionen für die Bereiche Postdienst und Telekommunikation sind zeitlich unbegrenzt. Die Ausführungsbestimmungen werden vom Minister für Verkehr und Wasserwirtschaft in Rechtsverordnungen festgeschrieben und stellen den unternehmerischen Handlungsrahmen für die PTT Telecommunicatie und die PTT Post dar. Alle fünf Jahre, das nächste Mal 1997, sind die Richtlinien vom Minister auf die Zweckmäßigkeit ihres Inhalts hin zu überprüfen. Zuständige Behörde ist die Hauptdirektion für Post und Telekommunikation. Die PTT ist verpflichtet, gegenüber dem Minister einmal jährlich Rechenschaft über die Einhaltung der Konzessionsanforderungen abzugeben. Bei Nichterfüllung kann der Minister Sanktionen aussprechen, ministerielle Verfügungen erlassen oder eine Ordnungsstrafe bis zu einer Million Gulden verhängen.

Inhalt der Verpflichtung ist die Versorgung mit einer zweckmäßigen Telekommunikationsinfrastruktur, die hinsichtlich von Qualität und Kapa-

zität geeignet ist, die Versorgung mit Telekommunikation zu gewährleisten; gewisse, der Allgemeinheit dienende Basisdienste bereitzustellen und gegen Zahlung einer entsprechenden Vergütung (durch die staatlichen Behörden) der Nutzung zugänglich zu machen.

Zu den Telekom-Diensten, die von der PTT erbracht werden müssen (Basisdienstleistungen), gehören alle Sprachtelefondienste (über feste und mobile Netze), mobile Datendienste, Telegraphie und Telexdienste sowie die Vermietung von Telekommunikationsleitungen.

Seit 1993 fallen Datentransportdienste nicht mehr unter die Konzession, außerdem wurden Tätigkeitsbeschränkungen für Kabelbetreiber gelockert. Es ist geplant, alle Formen von Mobilkommunikation (Sprache und Daten) aus der Telekommunikationskonzession auszugliedern und damit dem Wettbewerb zugänglich zu machen. Die Niederlande planen statt einer Lizenzgebühr für die Vergabe der Mobilfunklizenz die Einführung einer Steuer, die auf die Gewinne der Mobilfunkbetreiber erhoben werden soll.

Die Übergabe des Rechtes auf die Errichtung, die Instandhaltung oder den Betrieb von Telekom-Infrastruktur und die Ausübung der gesetzlichen Konzessionsverpflichtungen auf andere Unternehmen war früher nur an ein 100prozentiges Tochterunternehmen möglich, seit dem Börsengang ist die Beschränkung auf 51prozentige Töchter ausgeweitet, die bestimmte Auflagen erfüllen (so ihre Gründung entsprechend EU-Vorschriften und die Ansiedlung oder Niederlassung in den Niederlanden).

Im europäischen Vergleich schneiden die Niederlande gut ab: Der Versorgungsgrad liegt hier mit 49,9% etwas über dem europäischen Durchschnitt, der Digitalisierungsgrad ist mit 86% überdurchschnittlich hoch.

4.6 Finnland

In Finnland ist der Wettbewerb am Telekom-Markt schon weiter fortgeschritten: Etwa ein Drittel der Benutzer wird von Telecom Finland, dem öffentlichen Versorger, betreut, der Rest wird von insgesamt 49 privaten lokalen Telekom-Betreibern bedient. Etwa 89% der finnischen Haushalte besitzen Anteile an ihren lokalen TOs und werden deshalb zu stark reduzierten Preisen an das Netz angeschlossen. Mit 54,6% Anschlüssen pro 100 Einwohnern hat Finnland nach Schweden, Dänemark und Luxemburg die viertdichteste Versorgung Europas. Der Digitalisierungsgrad liegt mit 51% (1993) leicht über dem europäischen Durchschnitt.

Die 49 lokalen Netzbetreiber unterliegen keiner Universaldienstpflicht.

5. Ein Ausblick für Österreich

5.1 Zielkonflikte und Optionen

Dem österreichischen Telekommunikationssektor stehen wichtige Schritte noch bevor.

Gegenwärtig ist die Ausschreibung einer zweiten GSM-Lizenz (28) aktuell – ab 1998 treffen auch Österreich die EU-Regelungen, nach denen die Telekom-Infrastruktur und der Sprachtelefondienst dem Wettbewerb geöffnet werden müssen.

Zur Zeit ist die Post (PTV) für die Vollversorgung zuständig: Laut Fernmeldegesetz § 44(1) hat „die PTV eine moderne und ausgewogene Fernmeldeinfrastruktur bereitzustellen und dabei auf die technische Entwicklung sowie auf gesamtwirtschaftliche, regionale und soziale Aspekte Rücksicht zu nehmen“. Unter die gemeinwirtschaftlichen Leistungen fallen vor allem Sozialtarife (Befreiung von der Fernspreckgrundgebühr und eine freie Gebührenstunde), sowie die Bereit-

stellung öffentlicher Fernsprecher (29). Spätestens zum Zeitpunkt der vollständigen Liberalisierung müssen die Verpflichtungen zur Vollversorgung neu überdacht werden. Die Entscheidung für ein System wird durch diverse Zielkonflikte erschwert:

Förderung von Konkurrenz	– gleichmäßige Lastenverteilung der USO-Kosten
effiziente, den Kosten angepaßte Tarifbildung	– niedrige Tarife für Ortsgespräche
ausdifferenzierte Regulierung und Kontrolle	– unternehmerische Freiheit im Telekomsektor, Reduktion öffentlicher Ausgaben im Verwaltungsbereich
Effizienzgewinn durch Universaldienst-Fonds	– Erfahrungen bei Lizenzvergabe und Aufschlägen auf Zusammenschaltung
Einführung neuer Konzepte aufgrund internationaler Beispiele	– Lösungen, die speziell an die österreichischen Voraussetzungen angepaßt sind.

Je nach dem, welchem dieser Ziele Priorität eingeräumt wird, kann man sich für ein Regulierungsmodell entscheiden. Wie breit soll die regulative Kontrolle angelegt sein? Die österreichische Regulierungsbehörde kann sich entweder auf die gegenwärtige, allgemein ausformulierte Versorgungspflicht beschränken, oder – ähnlich wie in Schweden – konkrete quantitative Ziele festlegen, die vom TU erreicht werden müssen, gekoppelt mit der Verpflichtung, für all diese Leistungen getrennt Rechnung zu führen. Auf der Finanzierungsebene bestehen die Möglichkeiten, erstens nur ein TU

mit Auflagen und USO-Kosten zu belasten, zweitens gebündelte Quersubventionierungsmechanismen einzuführen, so daß konkurrierende TUs auch zum USO beitragen (meist über einen Aufschlag auf Interkonnektionsgebühren) oder drittens ausdifferenzierte, transparente, dienstbezogene Quersubventionierungsmechanismen einzuführen, die auf ebenso ausdifferenzierter Rechnungslegung beruhen.

5.2 Ein Modell für Österreich

Da die Post in Österreich bisher nur zu einer Einnahmen-Ausgaben-Rechnungsführung verpflichtet war und gemeinwirtschaftliche Leistungen in Österreich nur auf der Ausgabenseite erfaßt werden (30), wird es noch längere Zeit schwierig sein, Kosten aus verlustreichem USO korrekt zuzuordnen. Aus diesem Grund wird es eher gelingen, das Niveau allgemeiner Versorgung zu günstigen Preisen zu halten oder sogar zu steigern, wenn das TU – zumindest während einer Übergangsphase – über gebündelte Abgaben (31) für daraus entstehende Verluste entschädigt wird. Gleichzeitig ist es aber unerlässlich, die (auch von Brüssel eingeforderte!) Transparenz zu erreichen, indem der Regulierungsbehörde ausdifferenzierte Kostendarstellungen erbracht werden. Obwohl ein Universaldienste-Fonds, wenn er funktioniert, die sauberste und transparenteste Lösung wäre, wird in Österreich zumindest in einer Übergangsphase eine Finanzierung über Aufschläge auf die Zusammenschaltungsgebühren leichter zu realisieren und deshalb vorteilhaft sein.

5.3 Gefährdet der Wettbewerb die sozial geprägte Vollversorgung in Österreich?

In einem Zeit-Interview (32) vermutet der Telekommunikationsexperte

Franz Arnold, daß in Deutschland manche Kunden damit rechnen müssen, daß nach der vollständigen Liberalisierung des Telekom-Marktes ab 1998 ihre durchschnittlichen Telefonrechnungen auf längere Sicht höher ausfallen werden, da die aktuelle Durchschnittspreisbildung und Kostenunterdeckung im Nahbereich nicht aufrechtzuerhalten ist. Da in Österreich eine ähnliche interne Quersubventionierung üblich ist, kann man diese Gefahr auch bei uns orten. Solche sozialen Lasten können aber abgefedert werden, wenn gezielte Fördermaßnahmen erstellt werden.

- Einkommensschwache Benutzer sollen weiter gefördert werden. Handelt es sich dabei eindeutig um soziale Umverteilung, so wäre das ein Argument, diese Förderung über das öffentliche Budget (das durch die Einführung der Mehrwertsteuer neue Einnahmen erhält!) anstatt über Abgaben aus dem Telekomsektor zu finanzieren.
- Die aus Großbritannien bekannten „Light Usage Schemes“ haben mehrere Vorteile: Indem sie schwache Benutzer fördern, helfen sie im Regelfall auch einkommensschwachen Benutzern (33). Für manche Kundengruppen wird es durch diese Tarife erst attraktiv, ans Netz zu gehen, das wiederum erhöht die positiven Netzexternalitäten. Schließlich stellt ein Spektrum an mehrstufigen Tarifen (Kombinationen von fixen und variablen Gebühren) auch nach rein ökonomischen Kriterien eine effizientere Lösung dar (34).
- Für besonders von Desintegration gefährdete Gruppen sind spezielle Förderprogramme zu erstellen. Das betrifft Behinderte, die teure Anlagen brauchen, um Standarddienste entgegennehmen zu können, oder auch Arbeitslose. Colin R. Blackman spricht in diesem Zusammenhang schon von der Förderung virtueller Telefone: „A virtual telephone service could be offered to parti-

cular groups, eg unemployed jobseekers could be provided with free or subsidized phonecards and a voice mailbox.”

6. Zusammenfassung

Technologische Entwicklung und Verpflichtungen, die sich aus dem österreichischen EU-Beitritt ergeben, haben zu erhöhtem Reformdruck im Telekommunikationsbereich geführt. Der in Brüssel für den Telekom-Bereich zuständige Kommissär Bagemann setzt hohe Erwartungen in eine marktwirtschaftliche Entwicklung dieses Sektors. Seit Ende 1994 steht fest, daß nicht nur die Telekom-Dienste, sondern mit 1998 auch die Infrastruktur und alle Sprachdienste dem Wettbewerb ausgesetzt wird. Unter diesen veränderten Rahmenbedingungen muß die Versorgung mit gemeinwirtschaftlichen Diensten neu konzipiert werden.

EU-Richtlinien verpflichten die nationalen Regulierungsbehörden, eine universelle Versorgung zu garantieren, wobei die konkrete Ausformulierung der Auflagen und Finanzierungsformen den Mitgliedsländern überlassen bleibt.

Die Universaldienstverpflichtung umfaßt die allgemeine Versorgung der Bevölkerung mit dem Telefondienst zu gleichmäßigen Tarifen unabhängig von der geographischen Lage, die Bereitstellung öffentlicher Telefone, den Zugang zu Notrufdiensten, ein allgemeines Telefonverzeichnis sowie Sonderleistungen für behinderte Benutzer. Es wird erwartet, daß die Finanzierung dieser Universaldienste aus dem Telekom-Sektor selbst erfolgt.

Damit ein TU, das durch solche Auflagen Verluste eingeht, weil es unwirtschaftliche Kunden mitversorgen muß, im Wettbewerb nicht benachteiligt wird, können Sektor-interne Quersubventionierungen eingeführt werden: Im Idealfall weist das TU diese „ver-

meidbaren Kosten“ aus, und wird entschädigt über Aufschläge auf Interkonnektionsgebühren oder über einen Universaldienstfonds, in den alle TUs, die einen gewissen Marktanteil erreicht haben, einzahlen.

Für Österreich, wo wichtige Liberalisierungsschritte erst vollzogen werden müssen, ist es interessant, zu betrachten, wie in anderen Ländern mit mehr Wettbewerbserfahrung im Telekommunikationsbereich das Problem der universellen und unter Umständen unprofitablen Versorgung gelöst wird: *Schweden* zeichnet sich durch genau ausformulierte Universaldienstverpflichtungen und Qualitätsauflagen aus. Seit 1993 gibt es eine starke Regulierungsbehörde mit eigenen Einnahmen (aus Lizenzen und Anmeldegebühren), die die Kosten für den Universaldienst mitfinanziert. In *Großbritannien* reguliert die OFTEL über die Lizenzvergabe und Maximalpreisbestimmung. Bis 1994 war Mercury, das Konkurrenzunternehmen zu BT, von Beiträgen zur Finanzierung von BTs Universaldienstverpflichtung befreit, seit einem Jahr darf BT jedoch Aufschläge auf die Interkonnektionsgebühren

dafür einheben. In Großbritannien werden nicht wie in Österreich einkommensabhängig Gebühren erlassen, sondern schwache Benutzer gefördert. Das australische Beispiel ist von Interesse, da dort USOs bereits seit einigen Jahren über einen Universaldienstfonds finanziert werden. Frankreich hat einen sehr weiten Begriff von „service public“, in den neben niedrigen Anschlußgebühren auch günstige Tarife für öffentliche Institutionen, Investitionen in die Forschung und mehr eingehen. Die Leistungen werden von France-Telecom erstellt, das dafür Aufschläge auf Interkonnektionsgebühren einhebt.

Damit in Österreich die kleinen privaten Kunden nicht zu kurz kommen, wenn auch im Bereich der Infrastruktur und des Sprachdienstes das Monopol der Post aufgehoben wird, ist es notwendig, möglichst bald zu ermitteln, in welcher Höhe hier (vermeidbare) Kosten aus der Versorgung unwirtschaftlicher Kunden entstehen, und schon frühzeitig die Rechte und Pflichten, die mit Lizenzvergaben einhergehen, ausformulieren.

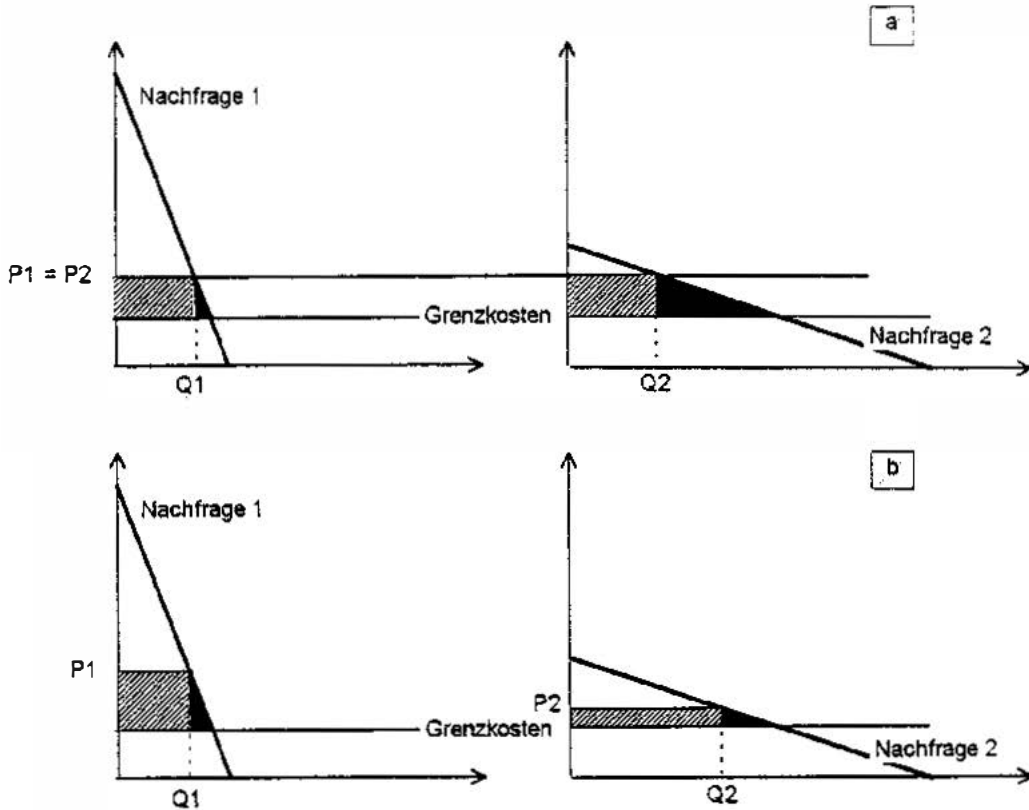
Anhang 1:

Gemeinschaftliche Förderkonzepte im Bereich Telekommunikation für die Ziel-1-Regionen für die Jahre 1994–99 (in Mio. ECU):

	Spanien	Griechenland	Irland	Italien	Portugal
Gesamtes Budget	1.194	304	68	1.183	494
EU-Beitrag	418	192	32	407	248
öffentliches Beitrag	776	112	36		146
gesamte Investitionen	8.670	3.600	1.182	8.134	4.638

Anhang 2:

Skizze zu Ramsey-Preisen



Minimiere den Dead-Weight-Loss, wobei die Erträge  die Fixkosten decken.

Quelle: Bräutigam (1989) 1323.

Ramsey-Preise werden in Abhängigkeit von der Nachfrageelastizität gesetzt. Sie setzen sich aus den Grenzkosten und einem Aufschlag zusammen, der umso größer ist, je unelastischer die Nachfrage, bzw. je steiler die Nachfragekurve ist. In der Skizze ist veranschaulicht, daß die Summe der schwarzen Dreiecke, die den gesamten Wohlstandsverlust ausmachen, im Fall (a) bei gleichen Preisen für alle größer ist, als im Fall (b).

Anmerkungen

- (1) Der Begriff Universal Service wird schon lange in den USA diskutiert und wurde von der Europäischen Kommission im Zusammenhang mit Liberalisierungsschritten verwendet. In den meisten europäischen Ländern sprach man bisher meist von „public service“ oder – wie in Österreich – von gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Darunter werden nicht erwerbswirtschaftliche Leistungen verstanden, die die öffentliche Hand zur Verfügung stellt. Da man

- sich in Europa bei zunehmendem Wettbewerb auch hier am Begriff des Universaldienstes orientiert, werde ich ihn in dieser Arbeit vorrangig verwenden.
- (2) Vgl. OECD (1991) 15.
 - (3) Zit. Europa und die globale Informationsgesellschaft. Empfehlung für den Europäischen Rat (Brüssel 1994).
 - (4) Siehe auch Stanbrook, Hooper (1994) 9 ff.
 - (5) Siehe die Liste der offiziellen Dokumente der Kommission und des Rates der Europäischen Gemeinschaften im Literaturverzeichnis.
 - (6) Entschließung des Rates vom 7. Februar 1994 über die Grundsätze für den Universaldienst im Bereich der Telekommunikation (94/C 48/01).
 - (7) Vgl. Grünbuch Infrastruktur Teil 1 (1994) 31.
 - (8) Zit. Infrastruktur-Grünbuch Teil II (1995) 92.
 - (9) Ebd. 50.
 - (10) Siehe Erklärung der Kommission bezüglich der Entschließung des Rates über den universellen Dienst im Bereich der Telekommunikation (94/C 48/06).
 - (11) Richtlinie der Kommission vom 28. Juli 1990 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste (90/388/EWG).
 - (12) Ramsey-Preise setzen sich aus den Grenzkosten und einem Aufschlag zusammen, der von der Nachfrageelastizität abhängig ist: Je flexibler die Konsumenten auf Preisveränderungen reagieren, desto geringer soll dieser Aufschlag sein. Die Nachfrage nach Ferngesprächen ist sehr preiselastisch, deswegen widersprechen hohe Ferngesprächsgebühren dieser Ramsey-Regel.
 - (13) Für Schweden liegen Schätzungen der Kostendeckungsgrade vor: im lokalen Bereich beträgt er 68%, im Fernverkehr 158% und im internationalen Telefondienst 340%. Siehe auch Abschnitt 4.1.
 - (14) Analysis, Provision of Quantitative Data as Background Material for the Bangemann Group. Final Report (1994). Zitiert nach Arthur Andersen (1994) 157 f.
 - (15) Die Autoren der Arthur-Andersen-Studie vermuten, daß diese Werte noch beträchtlich sinken könnten, würden statt vollständig aufgeteilter Fixkosten die vermeidbaren Kosten verwendet.
 - (16) Vgl. Cave et al. (1994) 2.
 - (17) Siehe dazu ebd. 34. Die Zahlungsbereitschaft für einen Anschluß steigt, je größer das Netz und die damit einhergehenden Netzexternalitäten sind.
 - (18) OECD (1991) 16, nennt eine Größenordnung von 60 bis 80% für die allgemeinen und gemeinsamen Kosten.
 - (19) Zit. Grünbuch (1995) 83.
 - (20) Vgl. Arthur Andersen (1994) 160.
 - (21) Ebd. 147.
 - (22) In England muß aus diesem Grund Mercury erst seit 1994 für USO-Kosten mitaufkommen.
 - (23) Folgendes Zitat zeigt, daß Televerket den Wettbewerb offiziell begrüßt: "The result of this pragmatic telecommunications policy has been clearly positive. While Swedish Telecom has lost market shares on new players on the Swedish market, this has been more than compensated for by the rapid growth of the total market in terms of products, services and traffic. Competition has increased both the range of products and the interest in the applications of new telecommunications services" (Televerket 1990).
 - (24) Das bedeutet, daß die Preise nicht um mehr als den Konsumentenpreisindex weniger ein Prozent, das als Produktivitätssteigerung angenommen wird, steigen dürfen.
 - (25) Vgl. European Communications Newsfile 7(6), 7. 4. 1995.
 - (26) Cave et al. (1994) führen diesen Rückgang einerseits auf die fortschreitende Erfahrung mit den adäquaten Kostenermittlungsmethoden zurück als auch auf einen realen Kostenrückgang durch Innovation.
 - (27) Siehe WIK, EAC, Annex to Final Report – Country Studies.
 - (28) Global System for Mobile Communication, das paneuropäische, digitale, zellulare Mobilfunksystem.
 - (29) Derzeit gibt es 31.150 öffentliche Münz- oder Kartentelefone, die Gebührenbefreiung betrifft ca. 200.000 Empfänger und erreicht eine Summe von öS 800 Mio.
 - (30) Darunter fallen Gebührenbefreiungen, öffentliche Telefonzellen, Informationsdienste.
 - (31) „Gebündelt“ bedeutet in diesem Zusammenhang, daß die Entschädigungen vorläufig nicht spezifischen ver-

lustreichen Leistungen einzeln zugeordnet werden.

(32) Die Zeit 19 (1995).

(33) Vgl. Blackman (1995) 175.

(34) Selbstselektionsmechanismen führen dazu, daß insgesamt mehr Konsumentenrente entsteht als bei einheitlichen Tarifen.

Literatur

Arthur Andersen, Cost allocation and the general accounting principles to be used in the establishment of interconnect charges in the context of telephone liberalisation in the EC (= Study prepared for the Commission of the European Communities, DGXIII, 1994).

Blackman, Colin R., Universal service: obligation or opportunity?, in: Telecommunications Policy 19/3 (1995) 171-176.

Bräutigam, Ronald R., Optimal Policies for Natural Monopolies, in: Schmalensee, Willig (Hrsg.), Handbook of Industrial Organization, Vol. II (Amsterdam 1989) 1289-1346.

Cave, Martin; Milne, Claire; Scanlan, Mark, Meeting Universal Service Obligations in a Competitive Telecommunications Sector (= Report to DG IV, CEC, 1994).

Die Zeit 19 (1995), „Einzigartig und riskant“ – Fernmeldeliberalisierung: Sind die Privatkunden die Leittragenden? Interview mit dem Telekommunikationsexperten Franz Arnold.

Elixmann, Dieter; Weber, Martin, Die Privatisierung und Aktienplatzierung der niederländischen Post- und Telekommunikationsgesellschaft Koninklijke PTT Nederland N.V. (KPN) (= WIK-Diskussionsbeiträge Nr. 135, Bad Honnef, Oktober 1994).

European Communications Newsfile 7/6 (1995), Swedes are no turnips.

Idate, Fourniture de données quantitatives pour l'élaboration du Livre Vert sur les infrastructures de télécommunications et les réseaux câblés. Etude réalisée pour la Commission Européenne/DGXIII (1994).

Keuter, Alfons, Wettbewerb und Regulierung im internationalen Telefondienst – Struktur, Entwicklung und Probleme eines vor der Liberalisierung stehenden Telekommunikationsmarktes in Europa. (= WIK-Diskussionsbeiträge Nr. 139, Bad Honnef, Dezember 1994).

Latzer, M.; Ohler, F.; Knoll, N., Neue Rahmenbedingungen in der Telekommunikation: Perspektiven für die Post. Forschungszentrum Seibersdorf (= Endbericht zum Projekt Nr. 3426 im Auftrag der Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, Wien 1994).

OECD, Communications Outlook (Paris 1995).

OECD, Universal Service and rate restructuring in telecommunications. Information Computer Communications Policy 23 (OECD, Paris 1991).

Ruhle, Erst-Olav, Telekommunikationspolitik und Marktentwicklung in Schweden (= WIK-Diskussionsbeiträge Nr. 128, Bad Honnef, April 1994).

Stanbrook and Hooper, Future regulatory approaches to telecommunications liberalisation in Europe in the light of the entry into force of the treaty on European Union (= Report to the European Commission, 1994).

Tyler, Michael; Letwin, William; Roe, Christopher, Universal service and innovation in telecommunication services, in: Telecommunications Policy 19/1 (1995) 3-20.

WIK, EAC, Network Interconnection in the Domain of ONP (= Study for DG XIII of the European Commission, 1994).

Offizielle Dokumente der Kommission und des Rates der Europäischen Gemeinschaften:

Europäischer Unionsvertrag

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, GD XIII, Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehtetze, Teil I (1994).

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, GD XIII, Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehtetze, Teil II (1995).

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europa und die globale Informationsgesellschaft. Empfehlungen für den Europäischen Rat („Bangemann-Bericht“) (1994).

Richtlinie der Kommission vom 16. Mai 1988 über Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikations-Endgeräte (88/301/EWG; ABl. L 131/73, 27. 5. 1988)

Richtlinie des Rates vom 28. Juni 1990 zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Telekommunikationsdienste durch Einführung eines offenen Netzzuganges (Open Network Provision – ONP) (90/387/EWG; ABl. L 192/1, 24. 7. 1990)

Richtlinie der Kommission vom 28. Juni 1990 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste (90/388/EWG; ABl. L 192/10, 24. 7. 1990)

Leitlinien für die Anwendung der EG-Wettbewerbsregeln im Telekommunikationsbereich (91/C 233/02; ABl. C 233/2, 6. 9. 1991)

Richtlinie des Rates vom 5. Juni 1992 zur Einführung des offenen Netzzuganges bei Mietleitungen (92/44/EWG; ABl. L 165/27, 19. 6. 1992)

Empfehlung des Rates vom 5. Juni 1992 zur harmonisierten Bereitstellung eines Mindestangebots an paketvermittelten Datendiensten nach ONP-Grundsätzen (92/382/EWG; ABl. L 200/1, 18. 7. 1992)

Empfehlung des Rates vom 5. Juni 1992 zur Einführung harmonisierter ISDN-Zu-

gangsregeln und eines ISDN-Mindestangebots nach ONP-Grundsätzen (92/383/EWG; ABl. L 200/10, 18. 7. 1992)

EntschlieÙung des Rates vom 22. Juli 1993 zur Prüfung der Lage im Bereich Telekommunikation und zu den notwendigen künftigen Entwicklungen in diesem Bereich (93/C 213/01, ABl. C 213/1, 6. 8. 1993)

EntschlieÙung des Rates vom 7. Februar 1994 über die Grundsätze für den Universaldienst im Bereich Telekommunikation (94/C 48/01, ABl. C 48/1, 16. 2. 1994)

EntschlieÙung vom 6. Mai zu der Mitteilung der Kommission und dem Vorschlag für eine EntschlieÙung des Rates über Grundsätze für den universellen Dienst im Bereich Telekommunikation – 6. Mai 1994 (A3-0317/94 ABl. C 205/551, 25. 7. 1994)

EntschlieÙung des Rates vom 22. Dezember 1994 über die Grundsätze und den Zeitplan für die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastrukturen (94/C 379/03; ABl. C 379/4, 31. 12. 1994)

the 1990s, the number of people in the UK who are employed in the public sector has increased by 1.5 million, from 2.5 million in 1980 to 4 million in 1995. The public sector has also become an important employer of women, with 5.5 million women employed in the public sector in 1995, compared with 4.5 million in 1980.

There are a number of reasons why the public sector has become an important employer of women. One reason is that the public sector has a high proportion of women in its workforce. In 1995, 88% of the public sector workforce were women, compared with 78% in 1980. This is due to a number of factors, including the fact that the public sector has a high proportion of jobs that are traditionally held by women, such as teaching, nursing, and social work. Another reason is that the public sector has a high proportion of jobs that are part-time or flexible, which are more attractive to women.

There are a number of reasons why the public sector has become an important employer of women. One reason is that the public sector has a high proportion of women in its workforce. In 1995, 88% of the public sector workforce were women, compared with 78% in 1980. This is due to a number of factors, including the fact that the public sector has a high proportion of jobs that are traditionally held by women, such as teaching, nursing, and social work. Another reason is that the public sector has a high proportion of jobs that are part-time or flexible, which are more attractive to women.

There are a number of reasons why the public sector has become an important employer of women. One reason is that the public sector has a high proportion of women in its workforce. In 1995, 88% of the public sector workforce were women, compared with 78% in 1980. This is due to a number of factors, including the fact that the public sector has a high proportion of jobs that are traditionally held by women, such as teaching, nursing, and social work. Another reason is that the public sector has a high proportion of jobs that are part-time or flexible, which are more attractive to women.

There are a number of reasons why the public sector has become an important employer of women. One reason is that the public sector has a high proportion of women in its workforce. In 1995, 88% of the public sector workforce were women, compared with 78% in 1980. This is due to a number of factors, including the fact that the public sector has a high proportion of jobs that are traditionally held by women, such as teaching, nursing, and social work. Another reason is that the public sector has a high proportion of jobs that are part-time or flexible, which are more attractive to women.

There are a number of reasons why the public sector has become an important employer of women. One reason is that the public sector has a high proportion of women in its workforce. In 1995, 88% of the public sector workforce were women, compared with 78% in 1980. This is due to a number of factors, including the fact that the public sector has a high proportion of jobs that are traditionally held by women, such as teaching, nursing, and social work. Another reason is that the public sector has a high proportion of jobs that are part-time or flexible, which are more attractive to women.

There are a number of reasons why the public sector has become an important employer of women. One reason is that the public sector has a high proportion of women in its workforce. In 1995, 88% of the public sector workforce were women, compared with 78% in 1980. This is due to a number of factors, including the fact that the public sector has a high proportion of jobs that are traditionally held by women, such as teaching, nursing, and social work. Another reason is that the public sector has a high proportion of jobs that are part-time or flexible, which are more attractive to women.

KOMMENTAR

Soll die Familien- beihilfe einkommens- abhängig werden?

AGNES STREISSLER

Der folgende Kommentar soll einen Beitrag zur derzeit laufenden Diskussion um einkommensabhängige Transfers (Einkommensbesteuerung von Transfers, Haushaltsbesteuerung, ...) darstellen. Die verschiedenen Konzepte, die es zu diesem Themenbereich gibt, sollen kurz vorgestellt und ihre Vor- und Nachteile gegeneinander abgewogen werden.

Um eine Übersicht über die Diskussion zu bekommen, muß man sich zunächst überlegen, bei welchen Transfers es überhaupt denkbar ist, sie einkommensabhängig zu machen. Um diese Frage zu beantworten, seien die Transfers in vier Gruppen eingeteilt:

Transfers basierend auf dem Versicherungsprinzip: Hier wird der Transfer von der Bemessungsgrundlage abgeleitet. Es ist somit die Erwerbstätigkeit ausschlaggebend für die Auszahlung des Transfers, nicht aber das derzeitige Einkommen. Solche Transfers vom derzeitigen individuellen oder Haushaltseinkommen abhängig machen zu wollen, ist undenkbar, da es dem Versicherungsprinzip widerspräche.

– Transfers basierend auf dem Sozialprinzip: Diesen Transfers liegt Bedürftigkeit zugrunde. Bei den meisten derartigen Transfers ist es be-

reits heute so, daß sie vom Haushaltseinkommen abhängig sind: Sozialbeihilfe, Studienbeihilfe, Wohnbeihilfe, Notstandshilfe, etc.

– Es gibt hier nur wenige Ausnahmen, deren Höhe einkommensunabhängig ist: Pflegegeld, Geburtenbeihilfe, Fahrtkostenzuschüsse im Familienlastenausgleich.

– Transfers basierend auf dem Schadenersatzprinzip: Da es sich bei diesen Transfers um Entschädigungen aufgrund eines tatsächlichen Schadens handelt (Kriegsopferversorgungsleistungen, Verbrechensofferentschädigungen, Zahlungen aufgrund des Impfschadengesetzes, ...), ist es auch hier undenkbar, sie von einem Einkommen abhängig zu machen.

– Transfers basierend auf der Berücksichtigung des Leistungsfähigkeitsprinzips: Der wichtigste Transfer hierbei ist die Familienbeihilfe, die davon ausgeht, daß die privatwirtschaftlichen Einkommen nicht die persönliche, private Situation des Einkommensempfängers widerspiegeln und daß durch die Erziehung von Kindern die Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen gemindert ist. Hier wäre es denkbar, und darum dreht sich auch der Großteil der Diskussion, diese Transfers einkommensabhängig zu machen, da das Leistungsfähigkeitsprinzip an sich ja bereits eine Einkommensabhängigkeit suggeriert.

Die verteilungspolitische Logik bei Transfers aufgrund des Sozialprinzips bzw. aufgrund der Berücksichtigung des Leistungsfähigkeitsprinzips wäre, diese Transfers von einem gemeinschaftlichen Haushaltseinkommen abhängig zu machen. Dies ist aber verwaltungswirtschaftlich nur dann vertretbar, wenn im Steuerrecht selbst

der Begriff des Haushaltseinkommens festgelegt wird. Wenn dies geschieht, so ist der Weg nicht weit zu einer generellen Haushaltseinkommenserfassung sowie darauffolgend zu einer Einführung der Haushaltsbesteuerung. Das bedeutet, daß man sich bei der gesamten Diskussion die Vor- und Nachteile dieser Form der Besteuerung vor Augen führen sollte.

Somit werden im folgenden zuerst die unterschiedlichen Konzepte der Haushaltsbesteuerung (wie sie in Deutschland, den USA oder der Schweiz praktiziert werden) erklärt und eine Gegenüberstellung mit dem Konzept der Individualbesteuerung (wie es in Österreich besteht) versucht. Erst dann wird auf einkommensabhängige Transfers, im speziellen auf die Transfers der Familienpolitik, eingegangen.

1. Formen der Einkommensbesteuerung von Haushaltsangehörigen

Auf ein wichtiges Problem sei gleich zu Anfang hingewiesen: Das Konzept der Haushaltsbesteuerung hat (in den gängigen Spielarten) noch nicht vordergründig mit Kindern zu tun – es geht lediglich darum, daß die Einkommen der beiden (Ehe-)Partner gemeinsam besteuert werden. Weder in der Schweiz, noch in Deutschland oder den USA wird in diese Besteuerung die Kinderzahl eingerechnet. Etwaige Kinderabsetz- oder Freibeträge spielen in dieser Diskussion noch keine Rolle. Nowotny betont dieses Problem ebenso:

„In der Diskussion werden meist Argumente der Ehegattenbesteuerung mit solchen des Kinderlastenausgleichs vermischt, [...]. Die Frage der Ehegattenbesteuerung sollte jedoch von dem Problem des Kinderlastenausgleichs prinzipiell getrennt werden: Jede ehebezogene steuerliche Regelung, die von Motiven des Kinderlastenausgleichs beeinflusst ist, begünstigt zwangsläufig auch kinderlose

Ehen und erreicht umgekehrt nicht die Kinder alleinerziehender Eltern in „Halbfamilien“ und „nicht intakten Ehen“ (1).

Das bedeutet, daß auch in der Folge keine Absetzbeträge für Kinder bzw. auch Alleinerzieherabsetzbeträge berücksichtigt werden. Der Kinderlastenausgleich wird erst später wieder bei der Diskussion um die Einkommensabhängigkeit der Familienbeihilfe zur Sprache kommen.

Nowotny spricht in dem obigen Zitat auch unter anderem eines der wesentlichen Probleme einer Haushaltsbesteuerung an: Es ist durch die Vielzahl der individuellen Lebensmuster praktisch unmöglich geworden, einen Haushalt zu definieren. Somit müßte der Gesetzgeber definieren, was ein Haushalt nach dem Gesetz ist. Dies würde zwangsläufig zu einer Diskriminierung (sei es nun durch Nennung oder durch Nicht-Nennung) führen, da nicht jede Lebensform erfaßbar ist.

Ein weiteres Problem besteht, wie bei allen Spielarten der Einkommensbesteuerung, welches Einkommen überhaupt relevant ist. Durch verschiedene Hinzurechnungen kommt man zu unterschiedlichen Einkommensbegriffen. Speziell auf das Problem der leichteren Erfassbarkeit von Einkommen unselbständig Beschäftigter im Vergleich zu Freiberuflern wird gerade von Arbeitnehmervertretern immer wieder hingewiesen.

Bevor aber weiter in die (qualitative) Problematik der Haushaltsbesteuerung eingegangen wird, sollen die drei gängigsten steuertechnischen Formen dargestellt werden.

1.1. *Steuertechnische Grundformen der Ehegattenbesteuerung (2)*

Es wird von folgender Grundkonstellation ausgegangen: Y_1 und Y_2 seien die Einkommen der beiden Partner, Y_G das Gesamteinkommen und $T(.)$ die jeweilige Steuerschuld. Der Einkom-

mensteuertarif ist jeweils direkt progressiv (steigende Grenzsteuersätze).

● *Individualbesteuerung:*

Jedes Einkommen wird für sich besteuert, unabhängig von der Lebensform der beiden Menschen:

$$T(Y_G) = T(Y_1) + T(Y_2)$$

Um die erhöhte Ausgabenlast für Alleinverdiener zu berücksichtigen, wird meist ein Freibetrag bzw. ein Absetzbetrag gewährt (in Österreich ist es ein Absetzbetrag, also ein Abzug von der Steuerschuld), der allerdings niedriger ist als der allgemeine Frei- oder Absetzbetrag, womit dem Umstand Rechnung getragen wird, daß durch einen gemeinsamen Haushalt es zu Kostenersparnissen gegenüber zwei getrennt lebenden Personen kommt.

● *Einfache Zusammenveranlagung:*

Hier wird der Steuertarif auf das summierte Einkommen beider Partner angewandt:

$$T(Y_G) = T(Y_1 + Y_2)$$

Gibt es keine anderen Regeln, so wird die damit zu erbringende Steuerschuld bei einem progressiven Tarif immer höher sein als die nach der individuellen Veranlagung. Meist wird diese Wirkung durch zusätzliche Freibeträge (sogenannte „Ehefrauen-Freibeträge“) etwas abgeschwächt.

● *Zusammenveranlagung mit Ehegattensplitting:*

Dieses Verfahren arbeitet ohne Freibeträge für partnerschaftliche Lebensformen. Hier besteht die Begünstigung in einem sogenannten Splitting-Faktor: Es wird die Summe der Einkommen durch zwei dividiert, dann wird der Steuersatz darauf angewandt und dann wiederum mit 2 multipliziert.

$$T(Y_G) = 2 \times T\left(\frac{Y_1 + Y_2}{2}\right)$$

Im folgenden werden Beispiele zeigen, daß aus einer derartigen Besteuerung sich ein Vorteil SV für Ehepartner gegenüber ledigen Personen ergibt (und zwar völlig unabhängig, ob beide Partner erwerbstätig sind oder nicht), der folgendermaßen berechnet werden kann:

$$SV(Y_1, Y_2) = T(Y_1) + T(Y_2) - 2 \times T\left(\frac{Y_1 + Y_2}{2}\right)$$

Zu diesem Splittingvorteil wird weiter unten mehr gesagt werden.

1.2. Eine illustrative Gegenüberstellung der drei Konzepte

Im folgenden soll versucht werden, anhand typischer Paarungen die drei Konzepte miteinander zu vergleichen. Es wird dabei folgendes Steuersystem „erfunden“(3): Vom Bruttoeinkommen werden 17,65% an Sozialversicherungsbeiträgen bis zur Höchstbeitragsgrundlage von öS 36.000,- abgezogen. Diese monatliche Lohnsteuerbasis wurde mit 14 multipliziert und dann den Tarifen des österreichischen Steuersystems(4) unterworfen (wobei 13. und 14. Monatsgehalt nicht begünstigt wurden). In den Systemen der Individualbesteuerung und des Splitting-Verfahrens wird für jedes eigenständige Einkommen von der Steuerschuld ein Betrag von je öS 8.840,- als allgemeiner Absetzbetrag abgezogen. Bei der Zusammenveranlagung, die besonders durch die Progression betroffen ist, wurde statt des Absetzbetrages ein Steuerfreibetrag von öS 21.000,- pro eigenständigem Einkommen gewährt (5). Dadurch wird der Progressionseffekt etwas gemildert. Schließlich wird bei der Individualbesteuerung und der Zusammenveranlagung ein Alleinverdienerabsetzbetrag von öS 5.000,- gewährt.

Als typische Paarungen wurden folgende sechs Konstellationen gewählt: Einmal wurde davon ausgegangen, daß der Haushalt ein Gesamtbrut-

toeinkommen in der Höhe der Höchstbeitragsgrundlage hat (öS 36.000,-), bei der anderen Gruppe wurde das Gesamteinkommen auf zweimal der Höchstbeitragsgrundlage festgesetzt (öS 72.000,-). Nun wurden jeweils drei verschiedene Aufteilungen durchgerechnet: B verdient zu 100% allein das Haushaltseinkommen, A und B verdienen gleichviel (jeweils 50%), A verdient 33%, B verdient 67% des Haushaltseinkommen (welches Geschlecht in der Realität A und B haben, darf sich der Leser/die Leserin ausdenken!)

Wie deutlich zu sehen ist, fallen die auf diese Art berechneten Steuerschulden der Paarungen sehr unterschiedlich aus. Zur Verdeutlichung gibt die unterste Tabelle den Vergleich der Systeme in Prozent, bezogen auf das System der Individualbesteuerung an. Rein objektiv, nach den Ergebnissen der hier angestellten Berechnung, kommt man zu folgender Analyse (6):

- Durch den Alleinverdienerabsetzbetrag unterscheidet sich das System der Individualbesteuerung geringfügig von dem Zustand zweier lediger Personen – verdient einer der Partner nichts, so ist es in dem hier beschriebenen System günstiger zu heiraten (7)!
- Das System der Zusammenveranlagung hat durch den Progressionseffekt durchgehend eine höhere Steuerschuld als im System der Individualbesteuerung.
- Das System des Steuersplittings hat durchgehend eine niedrigere Steuerschuld als beim System der Individualbesteuerung.
- Im System der Zusammenveranlagung werden höhere (Gesamthaushalts-)Einkommen im Vergleich zur Individualbesteuerung weniger getroffen als niedrige – dies ergibt sich aus der progressionsmildernden Wirkung durch die Freibeträge.
- Die Steuerersparnis durch die Eheschließung im Splitting-System (der sogenannte Splitting-Vorteil) hängt wesentlich von der Höhe des Ein-

kommens ab und wächst mit diesem. (8).

- Auf den ersten Blick sieht es so aus, als wäre die Steuerbelastung bei allen Besteuerungsarten (wenn auch nur geringfügig) am niedrigsten bei dem Paar mit den ausgeglichenen Einkommen. Dies liegt aber weniger an den Konzepten, sondern an den getroffenen Annahmen des Steuersystems: Ausgegangen wird von gleichen *Bruttohaushaltseinkommen*, Sozialversicherungsbeiträge werden bis zur Höchstbeitragsgrundlage proportional erhoben, Absetzbeträge, Freibeträge, etc. Bei genauerer Betrachtung erkennt man aber, daß nur bei dem System der Individualbesteuerung aufgrund des Progressionseffektes ausgeglichene Einkommenspaarungen wirklich bevorzugt werden (siehe Tabelle 1).

1.3. Begründung und Motivation der Besteuerungskonzepte

1.3.1. Splitting-System und Zusammenveranlagung

Nachdem die drei Steuersysteme anhand von Zahlen erklärt wurden, sollen nun einige Anmerkungen dazu gemacht werden, welche Motivationen hinter den einzelnen Konzepten stehen.

Eine große Schwierigkeit bestand darin, wirklich ernstzunehmende ökonomische Argumente für die Haushaltsbesteuerung zu finden. Zu oft wird hier einfach von der normativen Förderungswürdigkeit von Ehe und Familie ausgegangen, die mit gesellschaftspolitischen Gesichtspunkten begründet wird:

„... andererseits ist eine Begünstigung der Ehe unter gesellschaftspolitischen Gesichtspunkten möglich, etwa wenn sie im Hinblick auf die gesell-

Tabelle 1:

Steuerpflichtiges Einkommen (in öS)

Bruttoeinkommen		Lohnsteuerbasis		Jahreseinkommen	
A	B	A	B	A	B
0	36.000,-	0	29.646,-	0	415.044,-
18.000,-	18.000,-	14.823,-	14.823,-	207.522,-	207.522,-
12.000,-	24.000,-	9.882,-	19.764,-	138.348,-	276.696,-
0	72.000,-	0	65.646,-	0	919.044,-
36.000,-	36.000,-	29.646,-	29.646,-	415.044,-	415.044,-
24.000,-	48.000,-	19.764,-	41.646,-	276.696,-	583.044,-

Jährlich zu zahlende Steuerschuld nach verschiedenen Steuerkonzepten (in öS)

ledig 1-2 allgemeine Absetzbeträge			Individualbesteuerung 1-2 allgemeine Absetzbeträge evtl. 1 Alleinverdiener-AB			Zusammenveranlagung 1-2 allgemeine Freibeträge evtl. 1 Alleinverdiener-AB		Splitting 1-2 allgemeine Absetzbeträge		
T(A)	T(B)	T(A)+T(B)	T(A)	T(B)	T(A)+T(B)	(A+B)	T(A+B)	(A+B)/2	2xT([A+B]:2)	Splitting- vorteil
0	114.478,-	114.478,-	0	109.478,-	109.478,-	415.044,-	109.498,-	207.522,-	81.974,-	32.504,-
36.567,-	36.567,-	73.134,-	36.567,-	36.567,-	73.134,-	415.044,-	105.678,-	207.522,-	73.134,-	0
15.597,-	58.703,-	74.300,-	15.597,-	58.703,-	74.300,-	415.044,-	105.678,-	207.522,-	73.134,-	1.166,-
0	343.682,-	343.682,-	0	338.682,-	338.682,-	919.044,-	337.022,-	459.522,-	275.158,-	68.524,-
114.478,-	114.478,-	228.956,-	114.478,-	114.478,-	228.956,-	830.088,-	287.044,-	415.044,-	228.956,-	0
58.703,-	185.038,-	243.741,-	58.703,-	185.038,-	243.741,-	859.740,-	301.870,-	429.870,-	241.411,-	2.330,-

schaftliche Stabilität, die gegenseitige Verantwortung der Eheleute und die Erziehung der Kinder als besonders förderungswürdig erscheint“(9).

Im Licht dieser Schwierigkeit sollen die folgenden Ausführungen gesehen werden, bevor der Vorwurf der Polemik gemacht wird. Es gibt nicht wirklich schlüssige Argumente dafür, daß in einer Gesellschaft, die die Gleichberechtigung von Mann und Frau als Postulat hat, das Konzept der Haushaltsbesteuerung das bessere wäre.

Welche ideologischen Hintergründe das Plädieren für eine Haushaltsbesteuerung hat, sei durch folgendes Zitat illustriert:

„Die Familienbesteuerung stellt einen Problemkomplex dar, der gesamtstaatlich und gesellschaftlich von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist, denn die Familie erfüllt im Staat eine wahrlich fundamentale Rolle. Sie dient als „kleinste natürliche Einheit“ jeder sozialen Gemeinschaft als Grundlage. Ein geordneter Staat und eine geordnete Gesellschaft wird am besten durch geordnete Familien gewährleistet. [...] Daß die Kosten für Unterhalt und Erziehung für die Familien eine Last bedeuten, wird wohl niemand bestreiten können. Die moderne Gesellschaft unserer Tage ist nicht mehr bereit, diese Last ohne entsprechende Förderung zu tragen. Gerade in Zeiten, in denen die Geburtenraten in den Industrieländern eher sinken als ansteigen, spielt die große finanzielle Belastung, die mehr Kinder in einer Familie mit sich bringen, eine nicht unbedeutende Rolle“(10).

Dieses Zitat belegt deutlich, was eingangs mit der Gefahr der Vermischung von Ehegattenbesteuerung und Kinderlastenausgleich gemeint war: Man kann wohlmeinend der Autorin unterstellen, daß sie mit diesem Zitat eigentlich gemeint hat, daß Elternschaft unterstützt gehört – meines Erachtens zwar weniger aus ordnungspolitischen und organisatorischen Motiven als hier betont wird. Tatsache ist,

daß die Autorin aber mit diesem Zitat dafür plädiert, daß die Institution der Ehe steuerlich begünstigt werden soll. Dieses Ansinnen ist rein ideologischer Natur und daher aus ökonomischer Sicht nicht weiter zu beachten.

Die ökonomische Begründung für die Steuerbasis des Haushaltseinkommens liegt im Prinzip der Leistungsfähigkeit.

„Im Kontext mit der Leistungsfähigkeit sollte die steuerpflichtige Einheit als Haushaltseinheit definiert werden. Das Prinzip der Umfassendheit ist so weit auszudehnen, daß es nicht nur die Einkünfte aus allen Quellen, sondern auch die Einkommen aller Mitglieder der Haushaltsgemeinschaft einbezieht. Die Steuerschuld sollte dieselbe sein ohne Rücksicht darauf, ob ein oder mehrere Verdienere vorhanden sind, vorausgesetzt, die Einkommen fließen in dieselbe Haushaltskasse“(11).

Dieses Leistungsfähigkeitsprinzip wird aber in unterschiedlicher Weise ausgelegt. Einmal wird behauptet, daß durch die Tatsache, daß mehrere (oft unterhaltsanspruchsberechtigte) Personen in einem Haushalt leben und daß somit das „Familieneinkommen“ steuerlich günstiger behandelt werden muß als getrennte Individualeinkommen, da die Leistungsfähigkeit gemindert ist. Zugrunde gelegt wird hierbei die Unterhaltspflichtregelungen des Bürgerlichen Rechts. Da die Einkommensteuer bei dem disponiblen Einkommen ansetzt, soll die Unterhaltspflicht, die dieses mindert, berücksichtigt werden.

Das Splitting-System in Deutschland geht von dieser Sicht der Dinge aus. Tatsache ist aber, daß nicht die Unterhaltspflicht begünstigt wird, sondern bereits die Ehe (woraus man schließen könnte, daß die Erfinder dieses Systems das traditionelle Bild der Versorgung der Frau durch den Mann vor Augen hatten). In Frankreich ist das System wenigstens so konsequent, daß auch ein Kinder-Splitting-Faktor

in der Besteuerung enthalten ist, womit die wirklich Abhängigen unterstützt werden. Sauberer könnte man die Unterhaltspflicht durch Absetzbeiträge oder besser noch durch Transferleistungen unterstützen.

Die Zusammenveranlagung hingegen trägt eher dem Umstand Rechnung, daß man durch die Zusammenlegung von Haushalten profitiert. Es treten bis zu einem gewissen Grad Skaleneffekte auf (gemeinsames Wohnen ist weniger als doppelt so teuer wie zwei getrennte Wohnungen). Somit ist die Leistungsfähigkeit durch einen gemeinsamen Haushalt gesteigert. Daß dieses System emanzipatorische Probleme aufwirft, wird anschaulich durch die steuerrechtliche Praxis der Schweiz vor Augen geführt.

„Dieses System hat zur Folge, daß alle steuerbaren Einkünfte, die den Ehepartnern zufließen, ohne Rücksicht auf den Güterstand zusammengerechnet werden. Das Einkommen der Ehefrau wird ihrem Ehemann zugerechnet (Art 13 WStB), sie bleibt aber trotzdem weiterhin Steuersubjekt. Der Ehemann übernimmt überdies die Erfüllung der Steuerpflichten der Ehefrau (Steuersubstitution). Das bedeutet, daß sämtliche oder einzelne Rechte und Pflichten von Gesetzes wegen auf eine andere Person (i. d. R. den Ehemann) übergehen, ohne daß dieser die Voraussetzungen der subjektiven Steuerpflicht erfüllt“ (12).

Es soll nochmals unbedingt betont werden, daß das Argument der Minderung der Leistungsfähigkeit durch Ausgaben für Kinder stichhaltig ist. Die Tatsache, daß Elternteile ebenso wie Kinderlose der Progression des Steuersystems ausgesetzt sind, kann aber durch andere steuerliche Instrumente bzw. Transfers besser ausgeglichen werden. Um es anders zu sagen: Aus emanzipatorischer Sicht ist es wichtig zu betonen, daß steuerliche bzw. allgemein staatliche Kinderförderung nicht gleich zu setzen ist mit Förderung von Haushalten bzw. Ehe-

schließung.

Ein Argument der Steuerpraxis, daß für die Haushaltsbesteuerung angeführt wird, ist folgendes:

„Gegen das Individualprinzip sprechen in übrigen die damit verbundenen Möglichkeiten der Steuerverminderung. Selbständige und Besitzer größerer Vermögen können durch „Scheinarbeitsverhältnisse“ mit der Ehefrau und durch eine Übertragung von Vermögensteilen an die Ehefrau und an Kinder die Einkommensteuerschuld vermindern, da durch die daraus resultierende Aufspaltung des Einkommens die hohen Spitzensteuersätze eines Progressionstarifs vermieden werden können“ (13).

Dieses Argument ist nicht ganz von der Hand zu weisen; allerdings dürfte der Gutverdiener bei dem heutigen Scheidungsrisiko es sich meist zweimal überlegen, ob er seine Vermögenswerte überschreiben soll, um einen Steuervorteil zu lukrieren. Schwieriger ist die Lage dann, wenn Unternehmer in einem Individualbesteuerungssystem de facto Splitting dadurch herbeiführen, daß die Ehefrau oder die Lebensgefährtin im Betrieb angestellt wird. Solange diese Anstellung mit einer anderen Anstellung am Markt vergleichbar ist, läßt sich gegen so ein Vorgehen nichts einwenden. Die Schwierigkeit ist aber, zu überprüfen, ob die Anstellung marktkonform ist, oder ob hier nur ein Steuervorteil abgeschöpft wird. Insofern besteht hier ein Nachteil der Individualbesteuerung.

1.3.2 Individualbesteuerung

Viele der in der Folge angeführten Argumente für die Individualbesteuerung sind eigentlich Argumente gegen das eine oder andere System der Haushaltsbesteuerung. Solche „Negativargumente“ sind insofern auch zulässig, als daß es darum geht, das den Zielen entsprechendste Steuersystem ausfin-

dig zu machen und daher auch nach dem Prinzip der negativen Auslese vorgegangen werden kann.

Vier Ziele werden, rein subjektiv, aufgestellt, die ein „gutes“ Steuersystem erfüllen sollte:

- Das Steuersystem sollte keinen Einfluß auf die Entscheidung für die Erwerbstätigkeit der Ehepartner haben – auf keinen Fall soll es aber einen Negativanreiz bieten!
- Das Steuersystem sollte auch keinen Anreiz bieten, daß unausgeglichene Einkommens„paarungen“ bevorzugt werden.
- Weiters sollten höhere Einkommen nicht mehr von dem System profitieren können als niedrige.
- Schließlich sollte das Steuersystem auch administrierbar sein und möglichst den heutigen Rahmenbedingungen gerecht werden.

Bereits die erste Analyse des Rechenbeispiels zeigte, daß die genannten Ziele am ehesten von dem System der Individualbesteuerung erreicht werden. Dazu seien noch etwas eingehender etliche Anmerkungen gemacht:

- Mehrere ökonometrische Studien in den USA (wo die Einkommen zusammen veranlagt werden) kamen zu folgenden Ergebnissen: Bei der Erwerbsbeteiligungsentscheidung in einem System der Haushaltsbesteuerung für die zweitverdienende Person ist der entscheidende Steuersatz bereits durch die Besteuerung des/r Erstverdienenden vorgegeben. Dies führt zu hohen Grenzsteuersätzen bereits bei niedrigen Einkommen.

„The results for wives demonstrate that income taxation has an important effect on wives labor supply decisions. [...] Because of the joint treatment of family income, wives typically face substantial marginal tax rates on their earnings“(14).

Der hierdurch entstehende Abschreckeffekt wäre gerade in Österreich bei der ohnehin im internationalen Vergleich zu niedrigen Frau-

enerwerbsquote völlig kontraproduktiv.

- Das Problem der hohen Grenzsteuersätze läßt sich natürlich auch so sehen, wobei zu betonen ist, daß die hier zitierte Juristin das folgende in keiner Weise ironisch meint:
„Der sog. „Edukationseffekt“ soll nach der Meinung der Splittingkritiker die Ehefrau des gutverdienenden Mannes in ihrer klassischen Hausfrauen- und Mutterrolle bewahren und von dem Eintritt ins Erwerbsleben abhalten, weil das Zweiteinkommen sofort mit dem Spitzensteuersatz belastet wird. Diese Theorie verkennt allerdings, daß die Frau bereits durch die Führung des Haushaltes ihren Unterhalt sichert, und damit ihren Anteil an dem Einkommen des Ehemannes erwirtschaftet. Damit verfügt sie über eine angemessene finanzielle Grundlage für ihre Lebensführung. Wenn sie das Bedürfnis hat, etwas dazuzuverdienen, dann stellt dies ein zusätzliches Einkommen dar für gehobenen oder gar Luxusbedarf. Hier ist eine Besteuerung mit Spitzensteuersätzen gerechtfertigt.“(15)
- Kein System der Haushaltsbesteuerung kann das bereits anfangs erwähnte Problem der Definition eines Haushalts zufriedenstellend und den modernen Gegebenheiten entsprechend lösen.
- Selbst wenn, wie in Frankreich, der Splitting-Faktor die Kinderanzahl miteinbezieht, kann man noch nicht von einem gerechten Kinderlastenausgleich sprechen:
„So offensichtlich es ist, daß hinsichtlich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit [...] der Unterschied gewaltig ist zwischen dem Haushaltseinkommen eines kinderlosen Doppelverdiener-Paares und dem gleichen Haushaltseinkommen eines (notabene alleinverdienenden) Familienerhalters mit einer großen Kinderschar, so schwierig wäre es –

das zeigt schon der Streit um die Mehrkinder- und die Altersstaffel –, den nach dem Alter der Kinder, der Geburtenabfolge (und damit der Möglichkeit der Weitergabe von Kleidung, Spielzeug, Schulsachen usw.) unterschiedlichen Mehraufwand umzurechnen in einen außer jedem Streit stehenden Divisor für das Haushaltseinkommen“(16).

- Besonders wichtig erscheint, daß kein System der Haushaltsbesteuerung den innerfamiliären Ausgleich anspricht. Das Schweizer System, das die gesamte Steuerlast dem Ehemann auferlegt, müßte konsequenterweise auch das gesamte Einkommen dem Ehemann zusprechen und dann auf dessen weisen Rat-schluß bei der Aufteilung dieses Haushaltseinkommens vertrauen. Im deutschen System ist festgelegt, daß das Steuersubjekt der Haushalt ist, sodaß nicht geregelt ist, welches Individuum die Steuerschuld zu entrichten hat (wobei es aber Regreßmöglichkeiten des bürgerlichen Rechts gibt). Es wird hier vom Gesetzgeber eine traute Gemeinsamkeit vorausgesetzt, die einerseits in den seltensten Fällen der Realität entsprechen dürfte und andererseits Menschen voneinander abhängig macht, wo dies nicht sein müßte.

Zusammenfassend läßt sich folgendes sagen: Das österreichische Steuersystem der Individualbesteuerung kennt als ein wesentliches Element die horizontale Umverteilung in der Form, daß mittels steuerlicher Instrumente Kinderlose Personen mit Kindern unterstützen. Gleichzeitig ist aber durch die Progression (theoretisch) eine vertikale Umverteilung gegeben. Im Gegensatz hierzu ist einerseits das System der Zusammenveranlagung nur ein System der vertikalen Umverteilung und andererseits das Splitting-System nur auf das Leistungsfähigkeitsprinzip begründet und vernachlässigt weitgehend das Bedarfsprinzip, also ist es ein System der nur horizon-

talen Umverteilung. All diese Argumente sprechen von den gesteckten Zielen her dafür, ein System der Individualbesteuerung beizubehalten, indem individuelle Bedürfnislagen durch treffsichere Transfers ausgeglichen werden. Damit ist bereits der zweite Teil dieses Papiers angesprochen: Wie sieht es nun mit den Vorschlägen aus, Transfers einkommensabhängig zu gestalten?

2. Transfers auf der Grundlage abgeleiteter Einkommen

Wie bereits erwähnt wurde, wird hier nicht darüber diskutiert werden, ob Transfers an eine Person von ihrem eigenen Einkommen abhängig gemacht werden sollen. Im Grunde gilt dies ohnehin für die meisten Transfers aus dem Sozialversicherungssystem (inklusive der Sozialhilfe).

Die Frage, die hier interessiert, ist die, ob Transfers von einem abgeleiteten Einkommen bzw. von einem gemeinschaftlichen Einkommen abhängig gemacht werden sollen. Im speziellen wird im folgenden auf die Familien-transfers eingegangen, da hier in der Diskussion immer häufiger verlangt wird, sie von einem Haushaltseinkommen abhängig zu machen.

Viele der bereits angeführten Argumente im Zusammenhang mit der Haushaltsbesteuerung greifen auch hier. Der springende Punkt ist nämlich gerade im Zusammenhang mit einem Kinderlastenausgleich, daß eine Einkommensabhängigkeit sich nur auf ein gemeinsam veranlagtes Haushaltseinkommen beziehen kann.

Die gängigen Spielarten, die genannt werden im Zusammenhang mit der Einkommensabhängigkeit sind folgende zwei:

- Ab einem gewissen Einkommen hat man (mit einer Einschleifregelung) keinen Anspruch mehr auf einen Transfer.

- Die Sozialtransfers werden in die Steuerbasis miteinbezogen und so dem progressiven Tarifsysteem unterworfen.

In beiden Fällen gilt: Welches Einkommen ist hier die Richtgröße? Beim ersten Vorschlag handelt es sich klar um ein Haushaltseinkommen; dieses sollte aus allen genannten Argumenten nicht durch die Hintertür des Transfersystems in das Steuersystem eingebracht werden. Beim zweiten Vorschlag ließen sich die Transfers theoretisch auch nur einer Person zuordnen, nur stellt sich die Frage: welcher Person? Würde man sie dem Mehrverdiener aus Gründen der vertikalen Gerechtigkeit zuordnen, so würde das wohl in den meisten Fällen dem Prinzip widersprechen, daß Frauen als die Primärversorger der Kinder den Anspruch auf die Familienbeihilfe haben. Sie als andere Variante den Frauen zuzuordnen, brächte nicht viel und hätte auch keine umverteilenden Effekte von oben nach unten.

Ein wichtiges Argument gegen diese Vorschläge liegt auch in ihrer Realisierbarkeit bzw. Administrierbarkeit.

Steuerexperten weisen immer wieder darauf hin, daß eine Reduktion der Familienbeihilfen für Besserverdienende aller Wahrscheinlichkeit nach dazu führen wird, daß der Verfassungsgerichtshof dann gleichzeitig aufgrund seines Urteils von 1991 die steuerliche Berücksichtigung der Kinderlasten fordern wird, was im Endeffekt budgetär auf ein Nullsummenspiel hinaus liefe und ideologisch auf ein stärkeres Betonen des Prinzips der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit von „gerechten“ (da vom Markt festgelegten) Primäreinkommen (17).

Auch Knapp betont das Problem der Administrierbarkeit:

„Es macht einen gewaltigen Unterschied, ob vom Nachweis eines möglichst niedrigen Haushaltseinkommens der Anspruch auf möglichst hohe Transfers abhängig ist, oder ob an bisher Begünstigte das Ansinnen gestellt

wird, mit dem wahrheitsgemäßen Einkommen eines genügend hohen Haushaltseinkommens nachzuweisen, daß eine Kürzung oder sogar Streichung der Transfers angebracht wäre.“ (Hervorhebungen von Knapp) (18).

Es gibt Vorschläge, die nicht das Haushaltseinkommen als Richtgröße angeben, sondern die Unterhaltspflicht. Dies wäre zwar theoretisch eine mögliche Richtgröße, wie ein derartiges System in die Praxis umgesetzt werden soll, bleibt fraglich: Wird die Familienbeihilfe dann aufgeteilt, je nach Höhe der Unterhaltspflicht? Wer erhält letztendlich die Familienbeihilfe? Wie paßt das mit der Regelung zusammen, daß nicht der/die Unterhaltspflichtige die Familienbeihilfe erhält, sondern der/die Versorgende, also im Zweifelsfall die Mutter? Der Verwaltungsaufwand hierfür erscheint enorm und es wirkt so, als würde hier etwas Undurchsetzbares propagiert, um dann „mit gutem Gewissen“ für eine Haushaltsbesteuerung stimmen zu können.

3. Zusammenfassung

Wie unschwer zu erkennen ist, ist das vorliegende Papier ein Plädoyer für die Individualbesteuerung, wobei insbesondere auf die Gefahr hingewiesen wird, die durch eine schrittweise Unterwanderung dieses Systems durch das Heranziehen von abgeleiteten Einkommen (sprich Haushaltseinkommen) auf der Transferseite entsteht.

Alle Befürworter einer verstärkten Einkommensabhängigkeit von Transfers vergessen ein wesentliches Prinzip des österreichischen Sozialsystems, das aus verschiedenen Gründen (19) nicht leichtfertig untergraben werden sollte: das Prinzip der horizontalen Umverteilung. Transfers werden aufgrund von individuellen Bedarfslagen ausbezahlt, diese Bedarfslagen können mit Einkommenschwäche zu tun ha-

ben, sie müssen es aber nicht (wie z. B. Leistungen des Familienlastenausgleichs). Kürzungen von Transfers (und ein solches wäre eine Einführung der Einkommensabhängigkeit) treffen daher immer nur einen Teil der Bevölkerung und dies sind nicht immer die Wohlhabenden.

„Gerechter“ bzw. mehr im Sinne einer vertikalen Umverteilung wäre somit eine verstärkte Progression unseres Tarifsystems.

Das System krankt nicht daran, daß viele Reiche ungerechtfertigt hohe Kinderbeihilfen beziehen, sondern daran, daß durch die Steuerreformen und verschiedenste Ausnahmen vor allem in den höheren Bereichen unser Tarifsysteem immer linearer wird – die Belastung ist prozentuell gesehen nicht wesentlich höher für ein reicheres Steuersubjekt.

Eine Erhöhung, nicht Kürzung, der (selbstverständlich einkommensunabhängigen) Familienbeihilfen, könnte den Problemen der Familienarmut entgegenwirken und wäre ohne weiteres finanzierbar, wenn gleichzeitig die Progression verschärft wird (egal, ob das nun Solidarabgabe heißt oder einfach Erhöhung der Spitzensteuersätze) und im gleichen Zug auch die steuerlichen Ausnahmemöglichkeiten reduziert werden.

Anmerkungen

- (1) Nowotny (1987) 195.
- (2) Die Aufstellung folgt Nowotny (1987) 196f.
- (3) Die hier genannten Beträge entsprechen den steuerrechtlichen Regelungen des Jahres 1994, allerdings handelt es sich nicht genau um den österreichischen Tarif, da viele Regelungen nicht berücksichtigt wurden. Dennoch kommt das hier dargestellte Tarifsysteem dem österreichischen recht nahe.
- (4) Für die ersten öS 50.000 10%, für die nächsten öS 100.000 22%, für die nächsten öS 150.000 32%, für die

nächsten öS 400.000 42% und für alle weiteren 50%.

- (5) Wie aus der Tabelle zu ersehen ist, entspricht die dadurch entstehende Steuererschuld bei einem Einzeleinkommen in der Höhe der Höchstbeitragsgrundlage jener des Einzeleinkommens bei Individualbesteuerung.
- (6) Nebenbei sei bemerkt, daß man aus der Spalte des Jahreseinkommens sehr schön die Wirkung der Sozialversicherungsbeiträge erkennen kann: Bei einem Haushaltseinkommen unter öS 36.000,- ist die Aufteilung der Einkommen gleichgültig, bei einem Haushaltseinkommen über der Höchstbeitragsgrundlage wird der Haushalt mit der ungleichsten Einkommensverteilung am meisten begünstigt.
- (7) Hier wird vorläufig nur die Steuerseite betrachtet; daß sich aufgrund von Regelungen auf der Transferseite eine Heirat nicht „auszahlt“, wird hier (noch nicht) betrachtet.
- (8) Siehe zu dieser Kritik auch: Musgrave, Musgrave, Kullmer, Bd. II (1993) 226.
- (9) Andel (1978) 383.
- (10) Wieser (1989) 1f.
- (11) Musgrave, Musgrave, Kullmer (1993) 224.
- (12) Wieser (1989) 113.
- (13) Albers (1980) 194.
- (14) Auerbach, Feldstein, Vol I (1985) 249.
- (15) Wieser (1989) 84.
- (16) Knapp (1995) 4.
- (17) Zur Argumentation gegen eine Berücksichtigung von Familienlasten im Steuerrecht siehe Farny (1983) 412 f.
- (18) Knapp (1995) 1.
- (19) Viele dieser Gründe sind ideologisch gefärbt (Förderungswürdigkeit von Familien, etc.), wenngleich sie auch wirtschaftlich zu argumentieren sind (Generationenvertrag). Ein gewichtiges Argument liegt aber auch in der Erhöhung bzw. Erhaltung der Stabilität der Gesellschaft.

Literatur

- Albers, Willi, „Einkommensbesteuerung I: Einkommensteuer“, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften 2 (Tübingen 1980) 189–211.

- Andel, Norbert, „Einkommensteuer“, in: Handbuch für Finanzwissenschaften 3. Auflage, Band 2 (Tübingen 1978) 332–402.
- Auerbach, Alan J.; Feldstein, Martin, Handbook of Public Economics (Amsterdam et al. 1985).
- Farny, Otto, Zur Problematik steuerrechtlicher Familienbegünstigungen, in: Wirtschaft und Gesellschaft 9/3 (1983) 411–420.
- Knapp, Horst, Stolperstein Individualbesteuerung, in: Finanznachrichten 7 (1995).
- Külp, Bernhard, Verteilung – Theorie und Politik (Stuttgart 1994).
- Musgrave, Richard A.; Musgrave, Peggy B.; Kullmer, Lore, Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Band 2 (Tübingen 1993; 5. Aufl.).
- Nowotny, Ewald, Der öffentliche Sektor (Heidelberg 1987).
- Ruppe, Hans-Georg, Sozialpolitik und Umverteilung (Wien 1985).
- Wieser, Die Berücksichtigung des Familienstandes, insbesondere der Kinder im Einkommensteuerrecht unter Leistungsfähigkeitsgesichtspunkten (= Diss. iur., Wien 1989).

BÜCHER

REFLECTIONS ON AUSTRIA'S ECONOMY AND ECONOMIC POLICY IN A PERIOD OF CHANGE AND UNCERTAINTY*

A wide-ranging, authoritative and up-to-date account of Austrian economic policy, scholarly and yet accessible to non-specialists, is more than welcome: *Grundzüge der Wirtschaftspolitik Österreichs* (1) gives insight into the workings of the economy and polity over recent decades and will be of enormous use to a wide range of readers. To be properly informed is vital in these challenging times of rapid and extensive political and economic change: change not fully understood engenders a sense of insecurity, which itself has negative consequences for politics and so for policy.

"Wirtschaftspolitik" has a structure that is clear and reader-friendly. Seven chapters deal with selected key areas by one or more specialists in their respective fields. They were free to develop their contributions, but were asked to keep to a pattern which unifies the book. So, after introducing and giving an overview of their topic, providing some basic information on facts and concepts, the authors sketch out the theoretical models available for the explanation of the problems faced and for solutions advanced in their respective areas. Traditional theoretical approaches are contrasted with the most up-to-date: policy objectives are set out along with the policy instruments to attain them, and with the institutional set-up within which and through which, these instruments operate.

This approach seems particularly useful to those nurtured in the Anglo-American tradition – that has a wide base in continental Europe also – in which, for a long time now, mainstream thinking has turned away from its glorious origins of "political economy" and moved towards a frequently technical, narrow, and supposedly value-free "economics" that all too often abstracts from historical and socio-structural realities and ignores the importance of institutional specifics. Its isolation from related disciplines such as history, politics and sociology greatly reduces its power to explain what is actually happening (2). But the economy is "too important to be left to economists" and in "Wirtschaftspolitik", by contrast, the distinctive Austrian institutional set-up is given its due as the specific forms of Austrian policy are analysed. There is an occasional overlap of topics, which is unavoidable in view of the close inter-action of matters economic, but which actually enriches, facilitates and reinforces understanding. Each chapter provides an extensive bibliography of state-of-the-art works on the theory and practice of economic policy. Listings of tables and diagrams of statistical information are given, and an extensive index makes it easy to locate specific topics.

* Rezensionenartikel zu: Ewald Nowotny, Georg Winckler (Hrsg.), *Grundzüge der Wirtschaftspolitik Österreichs*, MANZ, Wien 1994, 296 Seiten, öS 425,-.

As a detailed exposition of the theory and practice of Austria's economic policy in a number of specific fields, "Wirtschaftspolitik" is at the same time a valuable contribution to a crucial, ongoing and ever-changing debate about the uses and abuses of economic policy generally, about the choice of, and the priority given to objectives – about public intervention in the economy. It is ultimately about the most favourable balance between the respective roles of the market and the state, about the appropriate intensity of regulation, and about the most suitable model of "the market". Reading "Wirtschaftspolitik" – and the Austrian reality that it portrays – one must in this context conclude that *public* intervention is often essential, but also that it need not always be by the *government*: it can be, and very effectively, by a co-operative set of arrangements as pioneered in Austria by economic and social partnership, arguably the greatest contribution Austria has made to policy-making in recent times.

The book's input into the "systems debate" is implicit but nonetheless significant. The first hint of the issue comes already in the very first paragraph of the first chapter, where Ewald Nowotny stresses the eminent importance for an economy of the character and inter-action of the regulatory framework within which it operates, and he refers in this context both to the problems of transformation faced by the eastern European economies in transition and to the western market economies in which the question of the "intensity of regulation" also provides one of the "most important areas of the socio-political debate" (p. 11) (3).

Stressing the importance of regulation and other forms of government intervention accords with the way Austria's socio-economic system is characterised in "Wirtschaftspolitik" as a mixed economy (p. 11) in which the "voluntary exchange" (p. 203) is organised via markets (p. 248). The discussion concerning intervention (economic policy) is based on an analysis of markets (p. 203).

Vital to the current international economic theoretical and ideological debate are the fundamental differences about how market capitalism actually works. We see a continuum of differentiated visions and understandings as to the way today's economies and societies are, or ought to be, organised. If the British government's attitude represents one extreme in Europe, the other extreme of such a continuum is situated in Austria's experience, reflected by policies as analysed in "Wirtschaftspolitik". It exemplifies an approach that might be called "social" democrat (though it has also been called "democratic-corporatist") that has up to now profiled the Austrian, as against the ideologically dogmatic Thatcherite "neo-conservative" vision, which conflates a New Right political agenda with one which in its attitude to the management of the economy might be called "neo-neo-liberal". Chapter Four (p. 139) considers the Austrian "economic order" a "social-corporative way of steering the macro-economy, based on market-economic principles".

In one view, market forces work so efficiently that, in the face of difficulties, what is required is to allow them even greater rein: not only are market solutions best, but *any* interference is ineffective or even damaging. Taken to its logical or, rather, illogical – conclusion, this implies the end of economic policy as we know it.

The other view is that markets are dynamic and powerful mechanisms for growth and narrowly defined efficiency, but that their *wider* efficiency has its limitations, and economic policy – intervention in the workings of market forces and the appropriate kind and a proper degree of regulation – is at times justified, even required, in order to tame and civilise market forces in the interest of social justice, solidarity and cohesion, and also for the smooth functioning of the

economy. Nowotny (p. 13) agrees with Matzner that markets as social institutions do not simply function by way of a (mechanistic) "invisible hand" but need a comprehensive institutional base, a "socio-economic context" that is not limited to the protection of the right to property. The debate about the functions of the market is being played out against a background of a world economy in a more than usually rapid and extensive state of flux, and of the emergence of new and the re-interpretation of old theoretical approaches suitable for underpinning any shade of political opinion.

Material and intellectual political and ideological currents are swirling around and do not stop at national borders. Nor is Austria's domestic scene itself tranquil and impervious to homegrown material, social and political changes. In times like these, periods of reflection are at a premium and thus the appearance of a book that provides a snapshot of the present economic policy situation is doubly timely and welcome.

There are good reasons for the *autonomy* accorded to the individual chapters and their authors, but it seems to have led to the two Herausgeber denying themselves an editorial voice that transcends individual chapters. A concluding chapter could have put the content of the various contributions into a wider perspective and have provided a *synthesising* evaluation of Austrian economic policy and some answers to questions raised in the book, going beyond what could reasonably be expected to be dealt with in individual chapters that by their (proper) assignment are concerned with specific areas (4): there are many important and thought-provoking ideas in the book: but by focusing on the (constituent) trees the reader is in danger of not being shown (the whole of) the wood.

A number of vital general issues come to mind, for which such a chapter would have been more than useful. Perhaps the most important one concerns the *effectiveness* of policy, the tricky question of how it relates to the overall performance of the Austrian economy: after all, "the proof of the pudding is in the eating". But this relationship is not subjected to overall evaluation in "Wirtschaftspolitik". Some of the raw material can be found distributed across a few of the individual chapters, and it will be dug out, complemented and brought up to date in this review article. While it would be simplistic to make an absolute and mechanistic connection between policy input and economy output, the presumption must be of *some* causal link: and in the end, results is what policy is all about.

A synthesising chapter could also have discussed the widespread, slow-fuse demolition of the basic postwar economic policy accommodation that had proved highly beneficial to all of western Europe. The change comes under various theoretical and ideological influences.

Take first the *general* question concerning the choice of priority policy objectives and the relationship between them and policy instruments. The question appears sporadically in some of the chapters in relation to *specific* issues. The postwar world was characterised by the emergence of a multiplicity of objectives (and instruments) in steering the economy which had been unrecognised in the inter-war period. With that there emerged the then universally acknowledged Tinbergen relationship between the number of objectives and the number of instruments required. Now there are claims, particularly in the neo-conservative project, that *single* instruments can steer the economy and miraculously and simultaneously solve a *number* of problems. An example was the rhetorically over-sold but in fact short-lived monetarist proposition that controlling the money supply would, in conjunction with a bonfire of controls and regulations (i. e.

the *opposite* of policies), ensure the avoidance of not only inflation (its immediate target) but also recessions and unemployment, and would guarantee fast and sustainable growth. This of course it did not do (5).

More significantly, there has in recent times developed a wide "policy scepticism" sometimes to the extent of "policy phobia", which brought a notable shift towards privatizing publicly-owned enterprises, deregulation and giving clear precedence to the operation of market forces over public intervention, regulation and control. The switch received an additional boost as Soviet-type central planning progressively discredited itself and finally collapsed. The idea of a fully deregulated market being a "perfectly efficient" allocator of resources and of incomes is at times pushed – most vocally in Britain – to an extreme which comes close to decrying *all* things "public" and to denying the validity and efficiency altogether of key aspects of public intervention (economic policy) to steer the economy. This appears paradoxical – whatever weaknesses the postwar accommodation may have started to display – in the face of the overall successes of three decades of postwar interventionist policy-making that has led everywhere in western Europe to an economic and social performance that was vastly superior to that of the inter-war period.

While "policy-phobia" and "market mania" were clearly ideology-driven, and sat happily with New Right *political* preoccupations, justification was sought for it in economic theory. There exists in our time a near-infinite number of explanatory models, a veritable supermarket of theories, among which support can be found for any ideology or dogma.

By way of example, theoretical support has been claimed from the model of "rational expectations" as showing (for instance in the context of the stabilisation of national output) that government policy is likely to be ineffective because market participants would as "rational expectors" anticipate its results and thus act to frustrate it. Similarly, if "correctly expected" a rise in aggregate spending would have little or no effect on employment. In fact, the theory shows nothing of the kind. As an authoritative textbook states: where "ineffectiveness of government . . . policy" can be observed, this is not due to the existence of "rational expectations". On the contrary, new models imply that "government policy has a potential role even if expectations are rational" (6).

An even more potent example of dogmatic, ideological doctrine passing itself off as science: crucial to the discussion of the (reduced) status of economic policy is the "general competitive equilibrium" model that "Wirtschaftspolitik" (pp. 203 ff.) refers to as the "voluntary exchange model" and that for the best part of a century has been central to mainstream economics and to students' textbooks. Following Walras, perfectly competitive markets are shown to achieve the most efficient allocation of productive resources and of final goods (incomes) – the so-called Pareto optimum. No re-allocation can increase overall welfare, so there is no role for public policy intervention (and so no role for a book on economic policy!).

"Wirtschaftspolitik" soon restores realism by its reminder that the logical validity of such uncompromising claims depends entirely on the assumptions underlying the model. One condition for the model to lead of itself to the maximisation of welfare is that all markets are "perfectly competitive" (which evidently they are not) and, even more crucial than that for the market to bring both efficiency and justice, all individuals participating in the market must start out with equal initial endowments of productive resources (which evidently they do not). Dare one mention that Marx's concepts of "class" and of "exploitation" start from the premise that in capitalism initial endowments differ, with one

class owning real capital and the other class having been deprived of it and having therefore to sell its labour to those who do own capital?

The fact that the conditions (7) of the model are not satisfied has of course been long recognised. It suggests, by inversion, that when left to themselves markets can and in fact often do lead to *inefficient* market equilibria, and *losses* in welfare: *market failure*. Thus measures summed up as allocation and distribution policy (pp. 204 ff.) can not only be *justified* but may even be *required* for the purpose of improved allocative efficiency as well as of improved distributional justice. Of course, inappropriate economic policy can lead to state *failure*. While "Wirtschaftspolitik" demolishes the *extreme* intellectual position, dormant for a long time, but awakened to serve neo-liberal purposes, that would deny any relevance to economic policy, one cannot ignore the fact that international economic developments, which could not have left Austria unaffected, such as the globalisation of the economy, the rapid progress in functional and institutional integration and the deregulation of financial markets, have indeed reduced the effectiveness of *national* economic policy (p. 38) without compensatory *international* or supra-national policy-making, regulation and control filling the gap.

It is to do "Wirtschaftspolitik" full justice that what follows will focus on some of these issues raised by the book but left partly unresolved. The vantage point from which this article looks at these questions is given by the author's close physical proximity to the "market-fundamentalism" of the Thatcherite project in Britain with its destabilising societal and economic consequences. In spite of increasing disillusion and hostility in its home base, its preoccupations are continuing to reach out into much of continental Europe. Thatcherite overtones and undertones can nowadays be heard from inter-governmental bodies and from government and employers' organisations, for instance in Germany, a warning not confined to that country of possible dangers ahead for social consensus.

The Institutions of Economic Policy

"Wirtschaftspolitik" starts (pp. 11–43) with an over-arching exposition of the fundamentals and institutions of economic policy by Ewald Nowotny, one of the two editors. It covers Austria's economic order including the production, market, finance, monetary and social orders, and the actors in economic policy, namely political parties, interest groups, the bureaucracy and the media. It then discusses the levels of policy, the legislative, executive and the judiciary in Austria, and the international level with special reference to Europe.

Most importantly, we are given a detailed account of that Austrian speciality, the system of Economic and Social Partnership (ESP), a voluntary arrangement greatly facilitating the co-operation of the "two sides of the economy" in the solution of basic problems of economic policy-making and co-ordination. Its constituent bodies are the Chambers of Labour, of Business and of Agriculture and the Trade Union Federation. Decisions are taken by unanimity (which implies consensus and compromise) in a number of key bodies and applied in innumerable committees and commissions by the representatives of the "partners". It is this all-pervasiveness of ESP that makes it effective and significant societally in a way that is unique in Europe. The system has always evolved and adapted successfully to changing circumstances and demands made upon it.

In recent times the ESP has been affected by changes in the overall environment in which it functions: in Austria, as elsewhere, objectives of societal policy are shifting and are being given new weighting as a consequence of changes in economic structures and of intellectual currents that operate internationally. There is a relative reduction in the weight accorded by some sections of society to the orientation towards economic growth (traditionally a central element in the basic consensus underlying the ESP): a reduction in the *additions* to income can intensify the conflict over income *shares*. And there arise new economic and societal areas of conflict such as ecological questions, issues affecting the position of women, and the "new poverty", which are – according to Nowotny – more difficult to fit into the area of ESP competence.

The author, however, also lists considerations that *enhance* the role of, and the need for, the ESP system. Specifically, its incomes-policy aspect becomes increasingly important in view of the much more limited availability of alternative policy instruments, such as monetary and, in the further perspective, fiscal policy consequent on the increasing openness and internationalisation of the Austrian economy, (and, one might add to this, exchange rate policy). Accordingly, a well-functioning ESP could, in Nowotny's view, be considered a significant Austrian economic locational advantage. Finally, there is the important suggestion that the required – and to be expected – future accelerated structural change needs to be managed in a way that is compatible with social objectives, a task for which ESP is eminently suited, given its orientation on the long term, and its wide legitimisation amongst the population.

Austria in the International Economy

In the second chapter (pp. 44–81), Johannes Pointner and Friedrich Schneider place Austria in the international economic arena. Austria's steadily increasing relative productivity development has been impressive. Accordingly, the export structure has also improved greatly: between 1961 and 1991, the proportion of exports that are resource-intensive was halved, the proportion of exports of technological consumption goods almost doubled and the proportion of high-technology goods increased five-fold. Even so, this latter proportion is still only half that of the OECD average, and the proportion of labour-intensive exports is markedly higher than in the OECD as a whole. The geographical structure of exports shows a weakness in the high and increasing dependence on the German market, though one must add that most of Germany's small European neighbours show a similar dependence on the German "economic locomotive".

In an interesting and highly critical discussion of the "convergence criteria" that have to be satisfied before member countries can participate in Economic and Monetary Union (EMU), Pointner and Schneider alert the reader to the fact that. These criteria are purely fiscal and monetary and that "real" criteria such as GdP per capita, current account balance and unemployment rates play no part at all. Reference is made to the fact that the criteria impart a deflationary bias to the European economy.

Of considerable interest is the last part of the chapter that points to the important changes that arise for Austria's economy as a consequence of the opening-up of the central and east European countries, as well as of continuing integration process in Europe as a whole. The key macro-economic results forecast show – over the medium term – an improvement of Austrian Gross Domestic Product (GdP), an increase in employment, a fall in prices, and an improvement

in the current account balance. A slight deterioration of the budget balance reflects the fact that Austria, as a relatively rich country, will be a net contributor to the European Union (EU) budget. The expected additional dynamics, welfare and other results for Austria will be less favourable than those expected for the twelve older member countries, mainly because of Austria's later start and its peripheral position relative to the agglomerative core of the EU. The next (eastwards) enlargement will reduce this geographical disadvantage.

An interesting parallel is drawn between the impact of Austria's "Hard-Currency Policy" (HCP), which has acted as a spur to improved productivity (Produktivitätspeitsche) and that from participation in the European "internal market", which will be a spur to structural improvement (Strukturpeitsche).

The Labour Market

Chapter Three (pp. 82–119), by Ingrid Kubin and Peter Rosner, deals with the theories and policies concerning the labour market and the relevant Austrian institutions. It provides comprehensive information on the development and the changing make-up of the labour force between 1954 and 1992, the changing relative weight of male and female participants, the growing importance of foreign workers, the increasing numbers of the dependent labour force, and the decreasing numbers of the self-employed. It gives the unemployment rates between 1960 and 1993, with the vital additional information on duration and incidence. A table shows the structure of unemployment, giving rates that differ widely according to various criteria such as gender and educational attainments.

The complexity of calculating and comparing unemployment rates internationally is underlined. Since the chapter was written, Austria has adopted the system used by the OECD, the EU and the International Labour Organisation (ILO), thus making the data more comparable. The Austrian rate for 1993 that is given in the chapter as 6.4% now shows as 4.2%. The unemployment rate for 1994 was 4.4% (old style 6.6%), compared with 11.8% for the EU (8).

Another section deals with wage and salary levels and with income structures and income hierarchies in various industries. A particularly valuable section supplies the details for Austria of the international phenomenon of horizontal and vertical discrimination of women in the labour market, seeks to account for it and surveys measures aimed at overcoming it (9).

Theoretical models of the labour market are presented to explain the level of employment, of unemployment and of labour incomes; a general model of a market is used as a first approximation, and then modified to be (more) relevant to the special case of the "labour" market. Attention is paid to the Austrian institutions that are involved in wage formation and labour market policy, making the significant distinction between "passive" and increasingly important "active" labour market policy. The reduction of the labour supply as a means of balancing the labour market is also discussed. The *perspectives* of labour demand and labour supply conclude the discussion.

Competition and the Structure of the Economy

Chapter Four (pp. 120–154), by Christian Bellak, Werner Clement and Reinhold Hofer, combines competition and structural policy, both components of longer-term economic activities. The main objective is to create the conditions

for a welfare-maximising allocation of resources. The main groups of theory are set in perspective and their respective usefulness in real world conditions is evaluated. So too is the manner in which they deal with welfare-reducing distortions of competition that arise out of state and/or private enterprise action, including those that come under the by now well-established concept of "market failure", the widespread existence of which justifies public policy intervention – even to market enthusiasts.

Growth and the Environment

Chapter Five (pp. 155–202), discusses growth and the pressure on the environment, two long-term phenomena of the real economy which show, according to Erich Streissler and Werner Neubeck, surprising parallels. Both growth- and environmental policy find their basic justification in the desire for organs of society to internalise "externalities" that arise as growth and environment-related actions by economic agents almost always have positive or negative consequences for third parties; policy measures are intended to neutralise them. Both kinds of policies thus represent dynamic long-term allocation measures aimed at increasing the quantity and quality of the social product and at welfare maximisation. By contrast, the "Coase-Theorem" suggests that policy intervention is superfluous. This argument is relativised: according to the authors, it would presuppose perfect knowledge of the (essentially unknowable) subjective costs and benefits of those involved. The chapter also counters the claim that economic growth and keeping the environment undamaged are mutually exclusive. Finally, the specific methods and instruments of environmental policy and growth policy are discussed, and the way they are applied in Austria.

The Public (Finance and Social Policy) Sector

In Chapter Six (pp. 203–248), Bernd Genser and Robert Holzmann survey finance and social policy. After discussing in general terms the economic justification for state intervention, they deal with *allocation* policy, the aim of which is to eliminate or counteract market failure and to minimise efficiency and welfare losses associated with it. This involves the supply of "public goods", the internalisation of externalities, the regulation of "natural monopolies", but also the construction of inter-temporal programmes of redistribution made necessary by the insufficiency or even absence of inter-temporal markets due to incomplete information (10). Distribution policy is required to reduce inequality when the market process results in a distribution of income and wealth that does not correspond to society's requirements.

The Monetary Sector

Chapter Seven, (pp. 249–285), by Georg Winckler (one of the two editors of the book) deals with the finance sector and monetary policy. He discusses the meaning and role of money and monetary policy, the financial sector, with special reference to their progressive internationalisation.

Of considerable importance is the section surveying the "Hard Currency Policy", the orientation over recent decades of the Austrian Schilling towards stability, shadowing at first a basket of six "value-stable" foreign currencies and from 1976 the Deutsche Mark – though not in a fully automatic way, maintaining in recent years a rate of roughly 7 Schillings = 1 DM.

The DM link removes an important instrument (exchange rate policy) from Austrian policy-making, but the author shows how the gain from participation in an "optimal currency area" more than compensates for this. In the event, it has enabled the necessary price and wage flexibility. The challenge demanding the constant raising of productivity has been met and has led to a positive change in the Austrian production structure in the direction of technologically more advanced, and so more valuable, goods. The continuing upvaluation of the Schilling associated with that of the DM has led neither to a deterioration in the employment situation nor to deficits in the current account balance. Production and export of goods and (e. g. tourist) services that are more quality- and less price-sensitive was a condition of success. The policy implied "unofficial" membership of the European Monetary System (EMS) and provided a trial run for future membership of a single European currency. (This would reduce the availability to Austria of policy instruments still further: the DM link was discretionary, while participating in a single currency is irrevocable). Since the chapter was written, Austria has officially joined the EMS (January 1995) and is participating in preparations for EMU.

Postwar Economic Policy

In the first three decades of the Second Republic, Austrian economic policy was generally in line with that of other western European countries. The widespread misery of war and post-war devastation and dislocation had in Austria, as elsewhere, given added force to the rejection of the disastrous European inter-war experience to a degree that was widely perceived as calling into question the existing political and socio-economic system. The general understanding was that, if capitalism was to survive, it would have to be much modified to become a "mixed" and "managed" capitalism. This was in line with a modest but not insignificant change that had occurred in the balance of social forces and of their political representatives. The Cold War added to the urgency of a fundamental policy re-think.

Various models of a "new economic policy" emerged, whether under the label of Keynesianism or the Scandinavian model (as in Sweden, Austria and Britain), social market economy (as in West Germany and Switzerland), or indicative planning (as in France, Belgium, the Netherlands and in a later and somewhat different context in Spain and Portugal). Austria clearly belongs in the first group, even if, in the 1960s, consideration was given by the representatives of labour in the ESP to the introduction of indicative planning, and one can discern in Austria also some of the more "civilised" features of the social market economy.

All west European political elites and their governments realised the political necessity of achieving and sustaining high levels of economic growth, employment and social provision, and of stabilising the economic cycle, keeping inflation low and of balancing international payments. Some of these were objectives which had rarely been considered part of public policy responsibility in the inter-war years and for which, therefore, new policies (and instruments) had to be

created. The *credible* commitment by governments to act decisively and effectively in an interventionist way frequently made actual action unnecessary, a clear case of benign "self-realising expectations".

One could perhaps sum up the positive features of the new policy regimes as creating confidence and establishing "long-termism", giving individuals and enterprises an extended time horizon over which to plan their actions. Its importance can be appreciated more fully when one observes the damage that is done to the contemporary British economy by its notorious "short-termism". In Britain this represents a business culture which militates against investment in real and human capital and tends towards precipitate labour lay-offs. In Austria the ESP additionally strengthens long-termism, reinforcing confidence and facilitating compromises by allowing for a longer-term perspective for the exchange of give-and-take. This further reduces uncertainty.

Public ownership of some key industrial and financial enterprises and a generally growing public sector were seen as important support structures for the "new economic policy" in western Europe. Heinz Fischer pointed to the contribution the existence of a strong nationalised enterprises sector made in Austria to a balance in socio-economic political power between trade unions and employers' organisations (11): it acted in addition as providers of cheap inputs for private industry and as shock-absorbers for the labour market, as employers of last resort, and so did the public sector as a whole (p. 137).

The policy systems – including rising mass incomes and welfare transfers – assured sufficient and reasonably stable aggregate (private and public) *demand* that allowed full use to be made of the favourable *supply* conditions for factors of production. These systems were self-perpetuating and led to the Austrian and west European "golden age" of the first three postwar decades.

Success had bred success and also confidence that there were answers available to all economic and social questions as long as the set of wide and varied (often new) policy instruments was appropriately applied to a set of wide and varied (often new) policy objectives: this was in complete contrast to the later appearance of intense "economic policy scepticism" as part of a wider agnosticism regarding the general feasibility of achieving economic and societal objectives.

A New Policy Paradigm

As the mechanism depended on continued parallel forward motion, it collapsed when in many west European countries a new policy paradigm (12) arose in the mid-1970s in which the near-absolute priority objective of full employment was abandoned, sometimes only implicitly, in favour of an uncompromising, explicit priority commitment to disinflation (13). Growth-rates reverted to the much lower averages of earlier periods of Europe's industrial history. Mass unemployment reappeared, rose inexorably to ever-higher levels in recessions, but tended to fall only modestly in the conjunctural upswings in much western Europe.

The problems singled out by policy-makers were "excessive" rises in incomes from employment, and inflationary pressure and inflationary expectations ascribed variously to a number of causes, or a combination of them (14). Rising mass incomes had been recognised as assuring growing living standards and as maintaining aggregate demand: now they tended to be condemned as holding down incomes from property and enterprise and causing inflation. It can be argued that a different breed of policy-makers pursuing a different ideological

and societal agenda used unemployment as its major instrument to control inflation and the rise of wages, to put workers and their unions in their place, and to increase employers' income shares.

But not in Austria: in the later 1970s key aspects of policy-making in Austria began to diverge fundamentally from those practised in most other west European countries. It was a period of continued strong government intervention that became known as Austro-Keynesianism. It proved that, in the specific constellation, there needed to be no unreconcilable conflict in objectives if (an expansive) fiscal policy to further growth and maintain employment was used to counter demand deflation and was combined with (a restrictive) exchange rate policy and with the (strong) incomes and prices policy aspect of ESP to contain (cost) inflation (15), making use of Tinbergen's prescription concerning the number of policy instruments that have to be used to reach a number of policy objectives and applying an imaginative "assignment" of instruments to objectives. This was in the face of a new orthodoxy according to which others were applying "monetarist" principles (16). A slightly different interpretation suggests that budgetary policy was used to stabilise employment, exchange rate policy to contain inflation, and interest rate policy to balance external payments (17). It has, however, been pointed out that the success of the sophisticated combination of economic policy instruments also depended on the political-institutional Austrian specifics, such as the ESP and the public/private economy mix (18). Overall in the 1970s Austrian economic policy paid greater attention to theoretical and programmatic fundamentals: policy-makers were "conscious of the difference between pragmatism and programme" (19).

The successful outcome was that between 1975 and 1980 Austrian growth averaged 3.4% annually, compared with 3% in the EC, but inflation 5.3% against 10.6% in the EC, and, most significantly, Austria's unemployment 1.6% as against 5.8% in the EC (20).

There had been a downside to the socio-political and regional policy measures in that they tended towards conservation of production structures. To counter this, HCP was given a central role, acting as a spur to structural improvement (p. 137). The IMF had at first counselled against Austria adopting a HCP; it was the Austrian labour movement that insisted (21). The international organisations at the time clearly did not understand the determination and so the potential strength of ESP which, with a wages policy characterised by solidarity, provided the vital ingredient for success.

In recent years, a growing number of countries had also adopted the "hard currency" option. But Britain, France, Spain and Italy found that they achieved their objective of falling inflation at the high price of a deflationary economy and growing and stubbornly persistent unemployment (22). This was arguably because of the absence of a consensual and credible partnership environment that would keep a tight rein on wages without neglecting wage-earners' wider interests.

The Recent Performance of the Austrian Economy

A summary evaluation of the outcome of overall Austrian economic policy-making, taking the conventional measures of the "magic square", shows that *growth* was relatively high (p. 79) *unemployment* (pp. 86, 87, 89) and *inflation* (p. 36) relatively low, even when unemployment rose noticeably in the 1980s,

and that the *current balance* of payments was in rough equilibrium over the last ten years (p. 47) in a way that was sustainable over the longer term. To be specific, between 1980 and 1994, inflation averaged 3.7% in Austria and 6.2% in the EC: unemployment between 1980 and 1994 was 3.3% in Austria and 9.7% in the EC (23). A further indicator of performance, *equitableness in the distribution of income*, is more difficult to assess, as value judgements as well as efficiency criteria are involved. If there is a conflict between these two, then the appropriate trade-off will clearly depend on the preferences expressed in the prevailing social philosophy.

New Right, neo-liberal propositions assert that an increase in inequality (decrease in equity) is irrelevant or unavoidable or even beneficial, as the gains for top earners will then "trickle down" and raise the living standards of the disadvantaged. What is emerging, however, is a growing body of evidence suggesting that trickle-down economics does not work and that social efficiency can enhance economic efficiency, whereas increased economic inequality not only turns into increased social but also economic *inefficiency*: growing poverty becomes an actual *competitive disadvantage*, in the way it weakens social cohesion and the sense of common and co-operative purpose (24).

Chapter One tells us that the basic consensus on which ESP is built includes holding constant over the long term functional income distribution, i. e. the relative share in national income from dependent employment and from property and enterprise. *Improvements* in welfare for either group are thus to be based on economic growth (p. 36) including increased productivity, rather than by redistribution of primary incomes. (One could add that such constancy is itself instrumental in holding back inflation). In the early 1970s, the "pure income from property share" was relatively low (25): the adjusted income share from dependent employment (Nettolohnquote) rose between 1970 and 1975, fell between 1975 and 1988, then steadied and improved again marginally by 1992 (26), and 1993 (27).

In 1983, Austria ranked eighth of fourteen west European countries whose equality rates had been calculated (28). As to the *redistribution* of income that arises out of welfare transfers, Austria ranked sixth out of thirteen west European countries in 1980, well ahead of Britain, Italy, France, Germany and Switzerland, but below the Scandinavian countries (29).

The bottom line in assessing economic success could be the *standard of living*, the material part of which is conventionally measured by per capita GdP, (even though the distribution of GdP is heavily skewed). "Wirtschaftspolitik" ranks Austria tenth in the OECD for 1991 and above the EC average (p. 45): this for a country that had been a relative late-comer to European industrialisation, was particularly strongly affected by the world economic crisis of the 1930s, and whose degree of war and occupation-related destruction and dislocation was in 1945 among the highest in western Europe. In 1955 (30) Austria's per capita GdP had been only two-thirds that of the OECD, in spite of growth rates that far exceeded those of most of the rest of western Europe.

The growing degree of functional trade integration (p. 47) contributed to success, and a surplus in the export of services compensated for a deficit in goods. Productivity rose steadily from 60% of the OECD average in 1950 to reach the OECD level by 1991 (p. 49) but then (after the book was written) declined marginally in the recession (31), partly because a strong increase in the supply of foreign labour brought new jobs in less-productive categories. It rose again from 1992 (32). The export structure improved greatly with an increase in the proportion of goods and services that incorporate higher value-added (pp. 48 ff.).

Unemployment

Kubin and Rosner remind us that "high and rising employment" and "low or falling unemployment" are a universal economic policy objective, even though there is disagreement about ways of attaining it (p. 82): in Austria, although full employment was achieved as late as the end of the 1950s, later than other countries as a consequence of the high level of war-related damage and dislocation, unemployment figures have remained among the lowest ever since. In the early 1970s they averaged 1%, well below the rest of OECD-Europe. After the oil-price shocks of the 1970s, Europe's unemployment soared inexorably to peak at 11% by 1985/86, (Austria 3.1%) (33). It was in Austria kept at little more than 1.5% until 1980, as a consequence of the imaginative and sophisticated economic policy of "Austro-Keynesianism" (see above): Bruno Kreisky (who was very sensitive to the vulnerability of capitalism to economic crises (34) and even more so to unemployment) (35) "and his team" gave full support to the ESP, as it made the maintenance of full employment its central objective. To reinforce the macro-economic approach, the labour supply was curtailed (pp. 108 f.) by issuing fewer additional permits to foreign workers and by facilitating early retirement. Working hours were reduced. Longer compulsory education contributed further. Some observers put the decisive period for laying the basis of Austria's later relatively good unemployment performance as early as the first half of the 1970s (36).

The significance of *keeping unemployment low* while elsewhere it was *allowed to rise*, and yet controlling inflation, is difficult to overstate. The beneficial effects go much beyond the specific period itself: there were long-term benefits that are still operative today. They are in fact crucial for the explanation of Austria's continuing good (by European standards) performance (37). Chapter Four (p. 137) refers only in passing to it and, surprisingly, not at all to its (long-term) significance.

The general, contrasting, European experience clearly makes the point that *almost any* way of keeping unemployment low and inflation under control in the first place involves over the longer term immensely lower economic and social costs than trying to restore the situation once it has got out of hand. The "hysteresis" phenomenon observed in most western European countries provides one possible explanation for such a view. Even when unemployment in Austria rose as high as 3.7% by 1983 and averaged 3.5% over the rest of the 1980s – 5.2% according to the now discarded method of calculation (p. 87) – this compared with 10.2% of the EC countries (38).

With the recession of the early 1990s, however, (i. e. after the publication of "Wirtschaftspolitik") came a new challenge to the whole of western Europe. Employment advances and unemployment reductions of the recovery of the second half of the 1980s which had been strengthened and extended by the "oil-counter-shock" (oil prices falling in real terms), came to an end, and unemployment began to rise again, reaching 11.8% in the EU by 1994. Austria suffered 4.4% in that year. Sweden (which tended to have even lower unemployment than Austria) experienced nearly 8% and Switzerland (which even in 1991 had little more than 1%) reached 4.7%. The new surge came even though the reasons previously blamed for high levels of unemployment in western Europe had disappeared: by then profit margins of firms had been rebuilt as labour shares of national income had been drastically reduced, the substitution of labour by capital had virtually vanished in the 1980s (39), and deflationary policies should have become redundant in view of generally low inflation figures (40). What *had*

remained were problems of budget consolidation that were not merely cyclical (p. 216, p. 242). Evidently new forces are at work. While this is not the place to go into detail, one can identify two types of explanation that are dominating the debate. One approach expects even worse for employment and unemployment in industrial countries, because of increasing competition from a growing number of low-labour-cost developing countries that are rapidly industrialising. They affect employment negatively *directly* by competition, and by inducing enterprises in industrial countries to relocate production in low-wage countries, and also *indirectly* by the labour-saving investment introduced to meet such competition. For Austria one would suspect that it is not so much the overseas developing countries that pose the threat, but the low-wage "transitional" countries on the doorstep. The impact of competition from, but also of opportunities in, neighbouring east European countries, which affect different industries in different ways, is discussed in "Wirtschaftspolitik" (pp. 77 ff.). The other approach puts all the blame on an intensifying process of application of high technology which makes employment increasingly skill-biased. Both arguments, which are not necessarily mutually exclusive, are put into perspective by a wide-ranging report of the ILO which concludes that a new international division of labour and new technology do indeed *destroy* (mainly lower-skill) jobs but with appropriate and continuous structural adaptation also *create* jobs. In what is not a zero-sum game, the low-cost, as well as the high-productivity, countries stand to gain overall. However, for this to happen, increased and improved training and education are required but even more fundamentally a return to higher growth rates. Such growth is, however, held back by a deflationary bias imparted to the European economies by insufficient policy co-ordination and by the attempts to satisfy the criteria for monetary convergence for the projected EMU (41). This second point is also made by Pointner and Schneider (p. 73).

Just before resigning as Finance Minister, Ferdinand Lacina spoke of the deflationary consequences of the exaggerated fear European policy-makers have of inflation, a fear which leads to unnecessarily high levels of unemployment, budget deficits and interest rates. All this has the distributional effect of a disproportionate growth of incomes from property. A better economic policy balance could be achieved if the "Maastricht criteria" included an employment target. He pointed out that, in contrast to most European central banks, the Austrian Nationalbank was not hypnotised by "stability fetishism" and was utilising the available national margin in economic policy (42).

The conclusions of the ILO are in sharp contrast to the prescription of a new ultra-liberal orthodoxy that latterly appears to be shared by many governments and international organisations such as the IMF and the OECD. What they recommend to meet the challenge of unemployment is the weakening of trade unions, and the full decentralisation of wage bargaining so as to lead to a thoroughly deregulated labour market implying *lowering* of wages, of non-wage labour costs, of social (including unemployment) benefits, of employment protection and redundancy pay, all for the purpose of lowering the costs of businesses and thus making them internationally more competitive. This might, at least conceptually, be effective in the short term for a *single country*; how it could conceivably increase competitiveness if *all countries* so lowered costs at the same time, remains unexplained, as also who will be able to buy the "competitively-produced" goods, if mass incomes are reduced everywhere.

It is interesting to note that the features that the Austrian labour market exhibits are the very opposite of those prescribed by the neo-liberals, and yet it re-

cords the lowest unemployment levels in western Europe (43). Wages in Austria are clearly not low in European terms, nor are non-labour costs nor social provisions and benefits; nor are employment protection and redundancy provisions weak; trade unions are strong and central pay bargaining is the norm. One is tempted to argue that, against the current ultra-liberal "conventional wisdom", it is these very features that allow wage flexibility both generally and in respect of specific firms, and help to *maintain* employment. Clearly, flexibility is not synonymous with deregulation and lower labour standards. As to the suggestion that giving up the centralised system of wage bargaining: while this could conceivably cut the price of labour, it could also damage the social consensus (44). In any case, the key factor in locational advantage is not low wages (that tend to go with low productivity). What matters are the advantages of stability which Austria exhibits, what the Swiss call their "neutrality dividend" and their "social stability dividend".

The ILO analyses a wealth of theoretical considerations and empirical findings which are relevant to the features of the Austrian employment system and which show that it is no fluke, that Austria's is one of the few economies that have "been better able to adjust wages consistent with the objectives of full employment and low inflation (45). As to employment protection: this can reduce the volatility of employment fluctuations, and "it may even *raise* total employment over the economic cycle (46). A study is quoted which distinguishes between *labour-market* deregulation (that may lead to a high number of low-skill, low-wage jobs) and deregulation in the *product market* that "will lead to job creation across the board" (47). Where deregulation is considered, it is "important that social partners be involved" as "social concertation" is needed (48). Flexibility does not seem antithetical "either to the presence of strong unions, or to high degrees of economy-wide co-ordination" (49). Overall the institutional system of wage determination "may help to explain the relative success . . . of Austria": it may have provided a "relative competitive advantage in recent years" (50).

The Centrality of ESP and its Legitimacy

The "concertation" referred to by the ILO, the ESP system, has been central to Austria's policy-making and to its economic success. Its *modus operandi* is discussed in Chapter One (pp. 33 ff). For its effectiveness, it has at all times depended on the recognition of its legitimacy not only by the main political players but also by the population at large. For most of the time, this was forthcoming, though never uncritically.

Its earliest, still crude, manifestation – the Lohn-Preis-Pakte – was not universally popular and became decreasingly so over the years of its operation. But the character of the arrangement changed fundamentally after that: if at first it had been all about convincing wage-earners that they had to make the greater sacrifices for the common good, from then on it gave them a significant input into general policy-making. And it helped to impart key ingredients of success – consensus, compromise and "long-termism" – to the Austrian economy.

As the partnership grew up and increased in scope, complexity and sophistication, criticism tended to become confined to fringe positions on the left and the right: the patent success of ESP in keeping the social, industrial and political peace and in easing the way to steadily growing prosperity associated with growth, full employment and an ever-widening system of social provision, was

reflected in its ultimately achieving near-general acceptance. Surveys in the 1970s and 1980s and one as late as 1992 showed almost identical approval rates of roughly two-thirds, with disapproval still no more than 7% of respondents (p. 42). Memories of the conflictive inter-war period and its horrendous consequences were still strong.

Since "Wirtschaftspolitik" was published, however, a survey of October 1994 (51) showed a much more ambiguous public view. Domestic and international economic, social and political changes had now become apparent. The number of respondents that believed that on the whole ESP had been "of disadvantage to Austria" had sharply risen to 24%. Even so, only 5% wanted it abolished: 94% wanted to keep it, but most wished to see (generally unspecified) reforms. Consistently adapting to new conditions and requirements has in fact been a feature of ESP over the decades, the latest being agreed in November 1992, but that has clearly not received general recognition.

The replies were contradictory. While a reformed ESP continues to be welcomed overwhelmingly, the four key constituent bodies have not had such a good press. Even though well over 50% "have a high opinion" of them, an unprecedented 27% to 40% expressed a "low opinion": most significantly, 71% oppose automatic and compulsory membership of the Chambers of Labour, of Business and of Agriculture. The real contradiction between this view and the general view expressed at the same time that the ESP should be maintained lies in the fact that it is the very all-inclusiveness of the Chambers (with all members electing the leading organs at regular intervals) that makes them effective by giving them the authority to speak for the sectors of society which they represent. Equally, universal membership alone can provide them with the financial resources needed to carry out the tasks of research, scrutiny, advice and political representation of employees' interests. It is likely that the new negative expression of opinion in actual fact relates not so much to the Chambers and the ESP as to a general loss of influence of the two main political parties with which the ESP and the Chambers are identified.

ESP is a mechanism of consensus and co-operation between social classes („Wir alle sitzen auf *einem* Ast") and the organisations that represent them, of class compromise between two forces neither of which had throughout the Second Republic been strong enough nor willing to attempt to dominate. (Bruno Kreisky approved of the statement that ESP had transferred the class struggle from the streets to the negotiating table) (52). In practice the mechanism is operated by representatives of two political parties which have also over long periods been joined in government coalitions. This had further strengthened the compromise and its translation into public action. In periods of single-party governments, additional responsibility and importance fell to the ESP system. The two parties represented in the heyday of ESP up to 95% of the voting population. By the time of the election of 1990, the proportion had fallen substantially and, by that of 1994, even further, to 63% (53). If one can trust later opinion polls, their support appears to have continued to decline.

What had happened over some considerable time, but has recently become evident, was that, as all over Europe, party loyalties are weakening and voters are becoming "footloose". Associated with ongoing general West European and some specifically Austrian socio-economic and socio-political developments and issues, the two parties lost some of their internal coherence and some of their respective clientèles to newer parties, one of which has been "able cleverly to use" the existential fears of the "older and less educated" people who feel most threatened by the changes brought by the accelerated process of moderni-

sation, and which in 1994 polled nearly 23% of the electorate (54). This is a party which attracts a "protest vote", but whose populist right-wing leadership proclaims the objective of radically altering the political consensus and the structures of the Second Republic and of establishing a Third (unspecified) Republic, which many Austrians associate with a "Führer-state". It is this party which feels that it is not given adequate recognition in the ESP set-up.

Conclusion

We are living through a period of New Right dogma and intoxicated "market mania", the worst of which Austria has up to now resisted, but from which it is evidently not immune: "Wirtschaftspolitik" is – in its scholarly and understated way – a blast of sanity.

In the crucial current debate about how "the market" can be made socially friendly and accountable, instead of being socially divisive and destructive (and so also less efficient economically) there may just possibly be a chance to give the market economy "a human face": books like "Wirtschaftspolitik" make a positive and important contribution.

"Wirtschaftspolitik" reminds us how high levels of employment and low levels of unemployment are a crucial test for the quality of an economy; how beneficial organised co-operation between economic and social partners in policy co-ordination has been and how it still has an important job to do. It is books like this which help to clear the mind.

In the opinion of the author of this article, we do not yet have a final verdict in the trial on the way the Austrian, indeed the European market economies and their way of policy-making, will be going. The jury is still out. But let us not forget that the verdict depends on us: it is we who are the jurors.

Wolfgang Brassloff

Notes

- (1) This will be referred to as "Wirtschaftspolitik" throughout the article.
- (2) There *have* been some authors who wished, against the current orthodoxy, to re-introduce "institutions" into economics and in Britain one can now observe growing numbers of those who realise that, to solve the problem of a persistently underperforming economy, structural, political, social and institutional, not mere economic policy changes are needed. Will Hutton's critique of the economy, for instance, is titled: "*The State We're In*".
- (3) Page numbers in brackets refer to pages in "Wirtschaftspolitik".
- (4) What may have contributed to the absence of such a wider perspective is that "Wirtschaftspolitik" is a companion to a more comprehensive work published some years earlier. Abele et al. (1982), latest edition (1989).
- (5) There are indications that the Bundesbank is now reconsidering its position, while most central banks have long ago abandoned monetary targets as a (failed) panacea. Roll (1995) 67.
- (6) Allfield et al. (1991) 222 ff.
- (7) Some authors have for a long time now gone much further in their critique of the "equilibrium model" as a meaningful representation of economic reality, questioning

not only the relevance of its assumptions. The possibility of the existence of not a *unique* but of *multiple* equilibria and the fact that in the traditional model economic agents act in a world in which there is no *future* and therefore no *uncertainty* also disqualify many of the conclusions. This, in turn, underlines even further the justification of public intervention/policy. See f. i. Rothschild (1981), Ormerod (1994) Chapters Three and Four and Hutton (1995) 235 ff.

- (8) Additional data from OECD sources and Bank Austria (1995) 4.
- (9) A collection of studies covering almost all European countries permits international comparison of the position of women in economy and society. Wörsching (1995). For Austria see Brassloff (1995).
- (10) New such markets are being created, among them the one for derivatives. It is exploding in terms of the value of instruments traded and of the losses that can and are being incurred by financial and other enterprises which speculate in them. In view of the astronomically high sums involved, it is more than doubtful that it makes the contribution to the *stability* of world finance and goods markets that are claimed for it.
- (11) Fischer (1993) 173.
- (12) See Chaloupek, Mesch (1993).
- (13) Indicative planning was quietly abandoned, the German social market economy was maintained but greatly modified by the introduction of counter-cyclical demand management and the more "vulgar" (to use Joan Robinson's phrase) interpretations of Keynesianism came under increasing pressure.
- (14) For instance: the raw material and oil-price shocks of the 1970s, the rising wage expectations of a labour force that had enjoyed the unique experience of decades of full employment and of job security, the massive increase in international liquidity caused by the outflow of dollars due to foreign investment by US multinational corporations and the spiralling US trade deficit mainly caused by the Vietnam war. The proper response appeared in most west European countries to be a switch to contractionary policies at first having attempted an expansionary policy stance in response to demand deflation caused by the strong oil and raw materials price hikes and a transfer of purchasing power to some OPEC countries with small absorptive capacities.
- (15) Seidel (1985) 33.
- (16) Seidel (1985) 33.
- (17) Rhomberg (1985) 58. For a full discussion "Austro-keynesianism" see Weber, Venus (1993).
- (18) Fischer (1993) 170 f.
- (19) Fischer (1993) 165.
- (20) Calculated from various issues of OECD Economic Outlook.
- (21) Personal communication to author of this article by a then director of the Nationalbank.
- (22) Britain also entered the exchange rate mechanism of the EMS at a quite unrealistically high exchange rate, given the state of its economy. Britain and Italy were later forced out of the system and sharply devalued their currencies.
- (23) Calculated from various issues of OECD Economic Outlook and OECD Employment Outlook.
- (24) Joseph Rowntree (1995); Davies (1995); Persson (1994).
- (25) Fischer (1993) 173.
- (26) BMAS (1993) 173 f.
- (27) OECD (1994) 18 f.
- (28) Davis (1992) 21.
- (29) Davis (1992) 24.
- (30) Seidel (1985) 26.
- (31) OECD (1993), 17.
- (32) OECD (1994) 18 ff.
- (33) OECD (1994) 116.
- (34) Fischer (1993) 171.
- (35) See his international initiative: The Kreisky-Commission and its full employment programme for the 1990s. Kreisky (1989).

- (36) Scharpf (1983) is quoted in this context by Seidel (1985), 33. See also Fischer (1993) 165.
- (37) The then Minister, Erwin Lanc, is reported as saying, "We have today better labour market data because we developed at that time an appropriate culture. Our entrepreneurs do not make people redundant as rashly as elsewhere". Hannes Androsch, the then Finance Minister, is a dissenting voice, saying that at the time employment security had been overdone in the government's approach to jobs. Both are quoted in "Profil" (20. 2. 1995).
- (38) Additional data calculated from OECD sources.
- (39) ILO (1995) 173 f.
- (40) ILO (1995) 140. See also Note 42.
- (41) ILO (1995) 141 ff.
- (42) Reported in: *Der Standard* (25. 3. 1995).
- (43) This is not counting Luxembourg, which has an atypical employment structure.
- (44) This is the comment of a generally neo-liberal and anti-corporatist journal concerning Germany, but it would apply equally to Austria. *The Economist* (18. 3. 1995).
- (45) ILO (1995) 146.
- (46) ILO (1995) 155.
- (47) ILO (1995) 158, quoting McKinsey (1994).
- (48) ILO (1995) 158.
- (49) ILO (1995) 149.
- (50) ILO (1995) 148.
- (51) *Profil* 31. 10. 1994.
- (52) In his memoirs, he recalls describing ESP as "sublimation of the class struggle". Kreisky (1988) 395.
- (53) *Profil* 11. 10. 1994.
- (54) *Ibid.*

Bibliography

- Abele, H., et al., *Handbuch der Österreichischen Wirtschaftspolitik* (Wien 1982).
- Allfield, C., et al., *Rational Expectations in Macro-economics* (London 1991).
- Bank Austria, Report (Wien, Jänner 1995).
- Brassloff, W., The Insidious Double Message, in: Wörsching, M., (ed.), *Women in Eastern and Western Europe – in Transition and Recession*, in: *Journal of Area Studies* (London 1995).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Bericht über die soziale Lage* (Wien 1993).
- Chaloupek, G.; Mesch, M. (Hrsg.), *Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren* (Wien 1993).
- Davies, H., Inequality impedes UK, in: *Financial Times* (10. 2. 1995).
- Davis, H., Social Stratification in Europe, in: Bailey, J. (ed.), *Social Europe* (London 1992).
- Fischer, H., *Die Kreisky-Jahre 1967–1983* (Wien 1993).
- Hutton, Will, *The State We're In* (London 1995).
- International Labour Organisation, *World Employment 1995* (Geneva 1995).
- Joseph Rowntree Foundation, *Inquiry into Income and Wealth* (York 1995).
- Kreisky, Bruno, *Im Strom der Politik* (Berlin 1988).
- McKinsey Global Institute, *Employment Performance* (Washington 1994).
- OECD Economic Outlook (various issues).
- OECD Economic Surveys: Austria (various years).
- OECD, *Employment Outlook* (various issues).
- Ormerod, P., *The Death of Economics* (London 1994).
- Persson, T.; Tabellini, G., Is inequality harmful for growth?, in: *American Economic Review* (June 1994).

- Rhomberg, R., Von der "kontrollierten Inflation" zur Hartwährungspolitik, in: Kramer, Helmut; Butschek, Felix (Hrsg.), Vom Nachzügler zum Vorbild? (Wien 1985).
- Roll, E., Where did we go wrong? (London 1995).
- Rothschild, Kurt W., Einführung in die Ungleichgewichtstheorie (Berlin 1981).
- Scharpf, Fritz, Economic and institutional constraints of full employment strategies: Sweden, Austria and West Germany 1973–1982 (Berlin 1983).
- Seidel, Hans, Das Ergebnis eigener Leistung? in Kramer, Helmut; Butschek, Felix (Hrsg.), Vom Nachzügler zum Vorbild? (Wien 1985).
- Weber, F.; Venus, Th., Austro-Keynesianismus in Theorie und Praxis (Wien 1993).

EINKOMMENS POLITIK: WOHIN UND ZURÜCK?

Rezension von: Ronald Dore, Robert
Boyer, Zoe Mars (eds.),
The Return to Incomes Policy,
Pinter Publishers,
London, New York 1994,
198 Seiten, £ 10,99.

Der Titel des vorliegenden Bandes verunsichert den interessierten Leser: Wohin soll hier zurückgekehrt werden? Was versteht man unter Einkommenspolitik? Handelt es sich um zentralstaatliche Initiativen mit dem Ziel, die Tarifparteien auf eine gemeinsame makropolitische Orientierung zu verpflichten? Geht es um den Abschluß von Sozialpakten zwischen Staat, Arbeitnehmern und Arbeitgebern, die schwierige wirtschaftspolitische Phasen unter geordneten sozialen Rahmenbedingungen bewältigen helfen sollen? Wird ein breites Institutionenmodell beschrieben, in dem vielfältige Interessenkonflikte gelöst werden können? Oder geht es schlicht um Lohnverhandlungen in Tarifautonomie auf Branchen- oder gesamtwirtschaftlicher Ebene? Für alle diese Varianten der „Einkommenspolitik“ gibt es im Europa der achtziger und neunziger Jahre mehr oder weniger erfolgreiche Beispiele. Unter „Einkommenspolitik“ firmieren daher in der theoretischen und empirischen Literatur die unterschiedlichsten Vorstellungen von ökonomischen Politikkonzepten.

Leider gelingt es dem vorliegenden Sammelband nicht, eine gemeinsame Terminologie in bezug auf den Erkenntnisgegenstand zu entwickeln und Strukturen einer begrifflichen und politischen Einheit in der empirischen Vielfalt auszumachen. Fast hat man den Eindruck, als würde sich nur

die Vielfalt an einkommenspolitischen Konzeptionen auch in der Tagung, die dem zu rezensierenden Buch zugrunde liegt, widerspiegeln. Ohne zumindest den Versuch zu unternehmen, gemeinsame Strukturen der verschiedenen Modelle der Einkommenspolitik herauszudestillieren, muß das Unterfangen, eine Tagung, deren Ziel über die narrative Beschreibung nationalstaatlicher Entwicklungen hinausgeht, zu organisieren, einigermaßen mühsam gewesen sein. Zumindest das publizierte Ergebnis der Tagung scheitert somit an seiner Konzeption. In sieben von neun Kapiteln werden nationale Wege der Einkommenspolitik und ihrer Perspektiven nachgezeichnet. Die Orientierung auf eine gemeinsame Zielsetzung in Form von Grundprinzipien der Einkommenspolitik ist dabei nicht gelungen. Dies ist unmittelbar wohl eine Schwäche der Herausgeber-schaft, die sich in einem Mangel an theoretischen, übergreifenden Artikeln manifestiert. Dem einführenden und dem abschließenden theoretischen Beitrag kann es kaum gelingen, eine Klammer für die Beleuchtung der nationalen Beiträge zu bilden.

Im ersten Beitrag sorgt sich Robert Dore (LSE, MIT) um die politische oder moralische Basis für Einkommenspolitik, ohne zumindest eine persönliche Definition des Begriffs zu versuchen. Seiner Meinung nach kann diese Basis im Bereich des Eigeninteresses (Selbstbeschränkung kann über positive externe Effekte auf den Akteur zurückwirken, wenn andere auf eine ähnliche Strategie verpflichtet werden können), des Patriotismus (nationale Wettbewerbsvorteile gegenüber den Konkurrenten in der Weltwirtschaft) oder Solidarität (Berücksichtigung der Auswirkungen des eigenen Handelns auf das Wohlfahrtsniveau der Mitakteure). Diese drei potentiellen Legitimierungsgrundlagen äußern sich in unterschiedlichen institutionellen Entwicklungen einzelner Volkswirtschaften und Regulierungs-

regimes. Eine besondere Bedeutung kommt den Institutionen in der Frage der Fristigkeit ihres politischen Handlungshorizonts zu. Dauerhaft kann ihr Bestand und Erfolg nur sein, wenn es gelingt, langfristig Orientierungen in ihrer Politik gegenüber kurzfristigen Interessen zu priorisieren.

Der das Buch abschließende Aufsatz des *Industrial-relations*-Experten Colin Crouch (Oxford) gibt einen guten, systematisierenden und analytischen Überblick über die jüngsten Entwicklungen der Einkommenspolitik, die in den Beiträgen über die Nationalstaaten nachgezeichnet wurden. Er unterscheidet verschiedene Formen der Einkommenspolitik: Staatlich initiierte Einkommenspolitik hatte in verschiedenen Staaten den Charakter von Feuerwehraktionen in einer außer Kontrolle geratenen makroökonomischen Situation vor allem in bezug auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Als Beispiele dafür nennt er die Entwicklung in Belgien, den Niederlanden oder jüngst auch in den skandinavischen Ländern. Eine zweite Gruppe sieht er in jenen Ländern, die versucht haben, einen Sozialpakt zu schließen, der die Bewältigung politischer Übergangsprobleme erleichtern sollte. Als Beispiel dafür führt er Griechenland, Spanien und Portugal in den achtziger Jahren und Italien zu Beginn der neunziger Jahre an. In einer dritten Gruppe führt Crouch jene Länder an, denen es gelang, korporatistische Institutionen über dem betrieblichen Niveau auch langfristig zu verankern. Dies sind für ihn die erfolgreichen korporatistischen Länder Österreich und Deutschland. Schließlich bleibt das britische Modell, in dem als bewußte politische Strategie eine weitgehende „Deinstitutionalisierung“ betrieben wurde. Im Beitrag vom Crouch wird somit die Vielfalt an Formen der Einkommenspolitik, die in den Länderstudien beschrieben werden, offensichtlich. Klar herausgearbeitet wird der Wandel in

den Rahmenbedingungen für Einkommenspolitik und die Reaktion verschiedener politischer Institutionen aber auch hier nicht.

Franz Traxler betont in einem kürzlich erschienenen Kommentar die aufrechte Bedeutung der gesamtwirtschaftlichen Einkommenspolitik, die sich darin äußert, daß sich in der Vielfalt der nationalen Koordinationen sowohl Funktion als auch Form der Einkommenspolitik geändert haben (1). In bezug auf die Funktionsverschiebung betont er den Wandel vom traditionellen keynesianischen Nachfragekorporatismus zum modernen Angebotskorporatismus. Einkommenspolitik ist heute weniger als ergänzendes Instrument zur Fiskal- und Beschäftigungspolitik denn als Maßnahme im Rahmen der Aufrechterhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu sehen. Bezüglich der Form der Einkommenspolitik sieht er eine Verschiebung von einer stark zentralisierten Institutionenwelt hin zu einer stärkeren Dezentralisierung, die allerdings in vielen Fällen sehr kontrolliert, das heißt ohne Zerstörung der vorhandenen Institutionen ablief. Ähnlich argumentiert Crouch im vorliegenden Band, wenn er Institutionalisierung der Ökonomie und Marktkonformität als zentrale Entwicklungslinien der Einkommenspolitik herauskristallisiert. Mit diesem Analyserahmen fällt es etwas leichter, die Beiträge über Entwicklungen der Einkommenspolitik in den Nationalstaaten zu lesen.

Der stärkste Wandel im Stellenwert der Einkommenspolitik und in der mikro- und makroökonomischen Institutionenwelt hat zweifellos in Großbritannien stattgefunden. Er wird im vorliegenden Band vom Cambridge-Ökonomen William Brown analysiert. In den sechziger und siebziger Jahren waren vor allem die wechselnden Regierungen verzweifelt bemüht, die beiden offenen Flanken der keynesianischen Politik – Inflation und Lei-

stungsbilanz – über eine einkommenspolitische Regulierung mit starker staatlicher Initiative abzuschirmen. Der Erfolg blieb bescheiden. Der – in Großbritannien am stärksten ausgeprägte – wirtschaftspolitische Paradigmenwechsel der achtziger Jahre hat einen weitgehenden Abbau der gesellschaftlichen Institutionen mit sich gebracht. Für die Einkommenspolitik ist die dramatische Schwächung der Gewerkschaften ebenso relevant wie das weitgehende Fehlen wirkungsvoller Arbeitgeberorganisationen. Lohnpolitik wird heute in Großbritannien praktisch ausschließlich auf betrieblicher Ebene durchgeführt. Gemäß den Ergebnissen von Calmfors/Driffill, die einen Zusammenhang in Form einer „hump-shaped-curve“ zwischen Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen einerseits und Reallohnentwicklung bzw. Beschäftigung andererseits beinhalten, wäre das eine Konstellation, die beschäftigungspolitisch erfolgreich sein sollte (2). Nach dem ersten Schock der deflatorischen Politik zu Beginn der achtziger Jahre sind die britischen Arbeitslosenraten in der zweiten Hälfte der Dekade auch relativ rasch zurückgegangen (bevor sie nach dem nächsten deflatorischen Schock der Teilnahme am Wechselkursmechanismus des EWS zu neuen Höhen stiegen). Der Preis waren allerdings extrem hohe Lohndifferentiale (die in der Sekundärverteilung noch verstärkt wurden) und eine schwache Wohlfahrtsentwicklung. Ein höherer Stellenwert für eine makroökonomisch orientierte Einkommenspolitik ist heute in Großbritannien nicht nur aus politischen Gründen nicht absehbar. Einmal zerstörte Institutionen sind nicht auf Knopfdruck wieder aufbaubar.

Robert Boyer untersucht die Strukturen der Lohnpolitik in Frankreich. Die starke etatistische Tradition der französischen Politik stellt diese in schroffen Gegensatz zur britischen Entwicklung. Einkommenspolitik wird

hier als staatliche Politik angesehen und äußert sich z. B. in einer aktiven Mindestlohnpolitik. Erst im letzten Jahrzehnt wurde versucht, Initiativen in Richtung einer Makrokonzertierung zu setzen, deren Ziel primär die Erlangung von gesamtwirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit und Preisstabilität war. Behindert werden diese durch organisatorische und institutionelle Umstände wie den geringen Organisationsgrad auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite, die große Bedeutung von Richtungsgewerkschaften und die traditionelle Militanz in den Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen. Einkommenspolitik, die über gesetzliche Maßnahmen hinausgeht, findet – wie in Großbritannien – im wesentlichen auf betrieblicher Ebene statt.

Die skandinavischen Länder, die von Rune Åberg (Schweden) und Thomas Boje/Per Madsen (Dänemark) analysiert werden, haben in den letzten Jahren eine sehr unterschiedliche Entwicklung genommen. In Schweden, wo Lohnpolitik traditionellerweise unter striktem Ausschluß des Staates stattfand, sind die korporatistischen Strukturen auf Initiative der Arbeitgeberseite schon seit 1984 praktisch völlig auseinandergebrochen. Zu Beginn der neunziger Jahre übernahm der Staat im Zuge des Versuchs, die Lohn-Preis-Spirale zu brechen, einkommenspolitische Verantwortung (Rehnberg-Kommission). Die deflatorische Wirtschaftspolitik und die hohe Arbeitslosigkeit haben die Gewerkschaften (trotz sogar noch steigendem Organisationsgrad) markant geschwächt. Ein neues konsistentes „schwedisches Modell“ des Korporatismus ist in der derzeitigen Krise nicht absehbar. Die dänische Entwicklung war eher von einer „koordinierten Dezentralisierung“ geprägt. Während die Lohnverhandlungen stärker auf Branchenebene verlagert wurden, bezog sich die Makro- und Mesokoordination auf Fragen der Arbeitszeit, der Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Mindestlohnpolitik.

Wolfgang Streeck sieht in seinem Beitrag die deutsche Entwicklung primär von der Dominanz der Bundesbank in der Wirtschaftspolitik („institutionalisierter Monetarismus“) geprägt. Diese verhinderte eine makroökonomische Koordinierung der Wirtschaftspolitik im postkeynesianischen Sinn. Im Rahmen dieser erzwungenen Separierung der wirtschaftspolitischen Ziele und Instrumentarien hat sich allerdings eine sehr effiziente und in ihrem Zentralitätsgrad oft unterschätzte Form der Lohnpolitik entwickelt. Die Lohnführerschaft der Industriegewerkschaft Metall mit ihrer heterogenen und exportorientierten betrieblichen Basis sichert eine stark makroökonomisch orientierte Lohnpolitik. Streeck betont ganz besonders die große Bedeutung der betrieblichen Mitbestimmung über starke Betriebsräte für die Sicherung des Zusammenhalts des Lohnverhandlungssystems, weil sie die Basis für eine zentralisierte Gewerkschaftsorganisation bietet. Als zentrale Herausforderung wird die Integration der ostdeutschen Tarifbezirke in die Lohnpolitik angesehen, weil in diesem Zusammenhang über Forderungen nach Öffnungsklauseln und stärkerer Lohndifferenzierung eine fundamentale Veränderung der „*industrial relations*“ in ganz Deutschland ausgehen könnte.

Im Kontrast zur deutschen Situation ist in Österreich die Lohnpolitik in den Kontext eines makroökonomischen Korporatismus eingebettet, der nahezu alle Bereiche der Wirtschafts- und Sozialpolitik umfaßt. Alois Guger und Wolfgang Polt diskutieren die bekannte österreichische Entwicklung, auf die hier nicht näher eingegangen werden muß. Der nunmehrige Arbeitsminister im „Professorenkabinett Dini“, Tiziano Treu, beschreibt den Übergang von einer relativ erfolgreichen Inflationsökonomie zu einer restriktionsorientierten Anpassungsökonomie in Italien. Die Einkommenspolitik spielte in der gesamtwirtschaftlichen

„Stabilisierung“ eine ganz zentrale Rolle. Die „tripartistischen“ Sozialpakete konnten trotz der politischen Schwäche des Staates und der institutionellen Schwäche der Sozialpartner die wirtschaftspolitischen Wechselbäder der letzten Jahre halbwegs bewältigen helfen.

Die sieben Kapitel über nationalstaatliche Entwicklungen der Lohn- und Wirtschaftspolitik zeigen die Vielfalt von Regulierungsregimes, die auch heute noch in Europa herrschen. Einheitliche Tendenzen, geschweige denn ein vorgezeichneter Weg für einen „Return of Incomes Policy“ sind nicht erkennbar. Für fast alle Länder (vielleicht mit der Ausnahme von Deutschland und Österreich) ist eine zunehmende Dezentralisierung in der Lohnpolitik festzustellen. Diese erfolgte allerdings in zwischen den Ländern ganz unterschiedlicher Weise. Die zunehmende Offenheit der Volkswirtschaften und die Liberalisierung der Güter- und Kapitalmärkte hat zudem die Bedeutung angebotsseitiger korporatistischer Arrangements erhöht. Wieder unterscheiden sich die Mechanismen und Institutionen dieses Wandels allerdings stark. Das vorliegende Buch liefert vielfältige interessante Details über nationalstaatliche Entwicklungen. Es mangelt aber an übergreifenden theoretischen Ansätzen zur Auseinandersetzung mit Erscheinungsformen und Zukunft der Einkommenspolitik in Europa.

Markus Marterbauer

Anmerkungen

- (1) Traxler, Franz, Tendenzen der Einkommens- und Kollektivvertragspolitik in Westeuropa. Kommentar zu G. Köpke, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 19/4 (1993) 491–496.
- (2) Calmfors, Lars; Driffill, John, Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance, in: *Economic Policy* 6 (1988) 13–61.

GEWERKSCHAFTEN IN GROSSBRITANNIEN

Rezension von: Robert Taylor,
The Future of Trade Unions,
Andre Deutsch Verlag,
London 1994, 238 Seiten, ca. DM 25,-.

Robert Taylor ist nicht nur seit einigen Jahren der Reporter der *Financial Times* für das Themengebiet der Industriellen Beziehungen, sondern auch aufgrund seiner zahlreichen Buchveröffentlichungen (u. a. „The Trade Union Question“) und seiner Arbeiten für den britischen *Economist*, *The Observer* und *The Sunday Times* ein Kenner der britischen Gewerkschaften. Da die *Financial Times* verlässliche Informationen, Einschätzungen und Darstellungen über die Gewerkschaften braucht, sieht Taylor die britischen Gewerkschaften nicht durch die Brille eines FAZ-Ideologen, sondern so, wie sie sind, wobei er allerdings eher eine unterstützende Position einnimmt. John Monks, Vorsitzender der TUC, schrieb das Vorwort für Taylors Buch. Das Buch basiert auf Aufzeichnungen, Berichten, Dokumenten und mündlichen Gutachterbeiträgen zum Fachausschuß des britischen Unterhauses zur „Zukunft der Gewerkschaften“.

Da die britischen Gewerkschaften wie keine anderen europäischen Gewerkschaften einer wilden Regulierungswut in den achtziger Jahren zum Opfer fielen, zeichnet Taylor deren Relevanz in seinem einleitenden Kapitel nach. Zwar waren und sind die Konservativen unter der Überschrift des „Deregulierens“ angetreten, doch genauso wie in Georg Orwells „Liebesministerium“ gefoltert wird, taten die Konservativen genau das Gegenteil

von dem, was sie propagierten. Taylor zählt hierzu die die Gewerkschaften knebelnden Gesetze der Thatcher/Major-Regierung auf, beginnend mit dem „Employment Act“ von 1982 bis hin zum „Trade Unions Reform and Employment Act“ von 1993. Insgesamt waren die achtziger Jahre gekennzeichnet durch scharfe Anti-Gewerkschaftsgesetze.

Dazu kommt, daß immer mehr Arbeitgeber nicht nur die Tarifvertragsysteme verlassen, sondern auch die betrieblichen Vertretungsstrukturen aufkündigen. Da es in England kein Betriebsverfassungsgesetz gibt, sind britische Arbeitnehmer ohne gewerkschaftliche Repräsentation in zunehmendem Maße schutzlos dem Unternehmerwillen ausgeliefert. Die achtziger Jahre wurden geprägt durch eine sehr hohe Arbeitslosigkeit, den Abbau des verarbeitenden Gewerbes zugunsten des Sektors und vor allem den Thatcher-Traum des schnellen Geldes für eine schmale Yuppie-Oberschicht im Londoner Finanzviertel und einer ungehinderten Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Alles das erzeugte ein Anti-Gewerkschaftsklima, in dem der gewerkschaftliche Organisationsgrad von 58% im Jahre 1984 auf 48% im Jahre 1990 fiel.

Obwohl die britischen Konservativen alles taten, um die Gewerkschaften zu schwächen, entstand jedoch so etwas wie eine Revitalisierung der Gewerkschaften, denn besonders Frauen gleichen die Mitgliederverluste im verarbeitenden Gewerbe aus. So hat die Gewerkschaft UNISON einen „Männeranteil“ von 36%, und dies bei einer Mitgliedschaft von ca. 1,4 Millionen. UNISON, so Taylor, ist die neue Form britischer Gewerkschaftsformierung für die neunziger Jahre. UNISON entstand aus COSHE (Gesundheitswesen), NALGO (Kommunalarbeiter) und NUPE (Staatsbedienstete). Alle drei Gewerkschaften sahen sich in den achtziger Jahren einer geschlossenen Regierungsfront gegenüber, die eine

wilde Privatisierung betrieb. Durch einen Zusammenschluß, so Taylor, konnte UNISON nicht nur an Kraft gewinnen, sondern auch seine Gewerkschaftsbürokratie rationalisieren. Zukünftig werden nicht mehr drei Verwaltungen das gleiche in drei Gewerkschaften tun, sondern gewerkschaftliche Aktivitäten werden von einer Zentrale organisiert. Die dadurch freierwerdenden Kapazitäten eröffneten UNISON den Weg, andere Felder und Serviceleistungen zu intensivieren und zu aktivieren. UNISON kann nun Kreditkarten, bessere Rechtsunterstützung, günstige Bauspardarlehen usw. anbieten.

Obwohl die gewerkschaftliche Tariffähigkeit in den achtziger Jahren nicht nur durch die Anti-Gewerkschaftsgesetze eingeschränkt wurde, bilden die Gewerkschaften, so Taylor, auch weiterhin den Kern tarifvertraglicher Verhandlungsstrukturen. Hier liegt auch weiterhin die Zukunft der Gewerkschaften. Überträgt man dies auf den Betrieb, so sind die Gewerkschaften auch hier weiterhin die zentralen Akteure. Taylor macht das am weithin bekannten Rover-„New Deal“ deutlich, denn mit dieser Betriebsvereinbarung (BV) zwischen den Gewerkschaften und dem Rover-Management beendete Rover seine Karriere als Produzent von schlechter Qualität, unzuverlässigen Automobilen und vor allem seine sprichwörtlich schlechten industriellen Beziehungen. Für Taylor, wie für viele, bildet das Rover-Beispiel eine der zentralen Errungenschaften britischer Gewerkschaften in den neunziger Jahren, und Rover ist kein Einzelbeispiel. Im Gegensatz zum massiven Stellenabbau in der bundesdeutschen Autoindustrie garantiert Rover allen seinen Mitarbeitern einen Arbeitsplatz.

Da Taylor sein Buch mit „Die Zukunft der Gewerkschaften“ (und dies ohne Fragezeichen) betitelte, stellt sich die Frage, wie sich der Autor diese Zukunft vorstellt. Eine Antwort auf

diese Frage liegt für Taylor in der Tradition britischer Gewerkschaften, denn diese waren schon immer im Sinne der „Friendly Societies“ im Servicebereich tätig. Eindringlich warnt Taylor jedoch davor, daß die Gewerkschaften so etwas wie der ACE in der Arbeitswelt werden sollen, denn sein Buch basiert auf dem Grundgedanken, daß der einzelne in der Arbeitswelt nur „organisiert“ eine Stimme hat. Taylor verweist den „neuen Individualismus“ in den Bereich der blanken Ideologie, der ein Vehikel ist, um die Gewerkschaften zu schwächen. Niemand arbeitet alleine, denn alle produktiven Tätigkeiten in der modernen Welt werden gemeinsam verrichtet. Zunehmend, so Taylor, werden Arbeiter in Produktionsgruppen organisiert. Arbeiter benötigen daher den kollektiven Schutz der Gewerkschaften, der sich auch auf das Leben außerhalb des Betriebes erstrecken soll. Taylor will starke Gewerkschaften, er hält das Bankeinzugsverfahren für Gewerkschaftsbeiträge für Unsinn, denn Gewerkschaftsmitglieder sollten willentlich und bewußt Beiträge zahlen.

Allerdings sollten die Gewerkschaften nicht davor zurückschrecken, gewisse Serviceleistungen anzubieten. Er geht sogar soweit vorzuschlagen, daß die Gewerkschaften, wenn die konservativen Regierungen in Europa den Sozialstaat weiter demontieren, wieder ihre eigenen Krankenkassen, Rentenversicherungen und Unfallversicherungen einführen sollten.

Doch Taylor sieht noch andere Aufgaben für die Gewerkschaften. So klagt z. B. die TGWU wöchentlich ca. 5 Mio. DM an Kompensationszahlungen für ihre Mitglieder ein. Dies sei ein Betätigungsfeld, das ausgebaut werden sollte. Darüber hinaus sollten Gewerkschaften ihren Einfluß auf Arbeitsschutzregelungen stärker geltend machen.

Auch sollten Gewerkschaften aktiver in der Mitgliederwerbung werden und dies besonders im Hinblick auf

Frauen, die einen immer größeren Anteil an den Erwerbstätigen ausmachen. Er nennt dies eine „Feminisierung“ der Gewerkschaften (S. 149). Der stahlkochende männliche Metallarbeiter ist ein Sinnbild der Vergangenheit.

Weitere Gebiete sind Training und Ausbildung. Hier sollten die Gewerkschaften im Sinne unserer Volkshochschulen und auch in Tageskursen vermehrt fachliche und qualifizierte Ausbildung anbieten. Dies kann in Zusammenarbeit mit anderen Gruppen auf lokaler Ebene stattfinden. Ebenso sollten Gewerkschaften Verbindungen zu anderen politischen Gruppen herstellen und lokale Initiativen unterstützen.

Essentiell für die Zukunft der Gewerkschaften ist es, so Taylor, eine neue Identität anzunehmen und das alte Paradigma des „them and us“ (die und wir) zu verlassen. Sozialpartnerschaft ist dabei eines der Schlüsselkonzepte, denn britische Gewerkschaften haben im Gegensatz zum Betriebsverfassungsgesetz der BRD keinerlei gesetzlichen Rechte. Aus dem „them and us“ auszubrechen heißt hier, nicht mehr alle Management-Initiativen grundsätzlich zurückzuweisen, sondern eigene Wege zu finden, diese Initiativen mitzugestalten. Gewerkschaften sollten nicht alle Elemente von Lean Production, Human Resource Management etc. einfach grundlos ablehnen, denn die neunziger

Jahre erwarten ein anderes Verhalten von Gewerkschaften, und da alle diese neuen Konzepte auf der „Mitarbeit der Mitarbeiter“ aufbauen, haben hier die Gewerkschaften einen wichtigen Hebel, um diese Prozesse zu beeinflussen und in Richtung Mitbestimmung zu bewegen. So hat zum Beispiel das einfache Ablehnen von *neuen Management-Konzepten* in den meisten Automobilwerken dazu geführt, daß Teamleader einfach vom Unternehmen ernannt werden, ohne jeglichen Einfluß von Gewerkschaften oder Arbeitern. Im Gegensatz dazu wurde durch den Einfluß der Gewerkschaften bei Rover erreicht, daß die dortigen Gruppensprecher von der Gruppe gewählt werden.

Taylor verspricht den Gewerkschaften keine rosige Zukunft, aber eine Zukunft, die mitgestaltet werden kann, ohne daß Gewerkschaften jede Wahl abwarten und auf einen Regierungswechsel hoffen. Die neunziger Jahre werden harte Jahre für die Gewerkschaften, aber diese Jahre sind zu meistern, wenn die Gewerkschaften Strukturen entwickeln, die ihnen die Möglichkeiten bieten, dies in Angriff zu nehmen. Europäische Gewerkschaften können viel von Taylors detaillierter Darstellung der britischen Gewerkschaften lernen. Taylors Buch sollte dem deutschsprachigen Leser nicht vorenthalten bleiben.

Thomas Murakami

ZUR ENTSTEHUNG DER ARBEITSMÄRKTE

Rezension von: George Grantham,
Mary MacKinnon (Hrsg.),
Labour Market Evolution.

The economic history of market
integration, wage flexibility and the
employment relation,
Routledge, London/New York 1994,
322 Seiten, £ 45,-.

Während die Literatur, welche die Industrialisierung – und in jüngerer Zeit die Protoindustrialisierung – zu erklären versucht, unübersehbar ist, läßt sich das von Studien über die Entstehung von Arbeitsmärkten schon viel weniger sagen. Das ist deshalb bemerkenswert, weil die Industrialisierung ohne die Existenz von Arbeitsmärkten unvorstellbar ist.

Nicht, daß es an Beschreibungen der Arbeiterschaft und ihrer sozialen Situation fehlte, selten findet man jedoch Untersuchungen, die sich mit dem Entstehen und Funktionieren des Arbeitsmarktes im engeren Sinne befassen, also damit, wie sich Angebot und Nachfrage nach dem Produktionsfaktor Arbeit entwickelten, danach, wie sich deren Strukturen veränderten.

Dazu liefert der vorliegende Sammelband einen äußerst wertvollen Beitrag.

Grantham (Economic History and the History of Labour Markets) zieht die Grenze zur reinen Ökonomie: "Economists study how given market structures produce specific outcomes. To historians, however, the question is how that structure came to be what it is." In diesem Sinne geht er zunächst der grundsätzlichen Frage nach, ob die Arbeitsmarktinstitutionen durch exogene, technische Veränderungen oder solche individueller Präferenzen be-

stimmt werden, oder umgekehrt. Hierbei weist er auf geographische Externalitäten hin; historische Arbeitsmärkte sind lokal begrenzt und vermitteln ein in seinen Qualifikationen traditionell determiniertes Angebot, welches die technische Entwicklung beeinflussen kann. Das eindrucksvollste Beispiel bieten die USA. Hier führte der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften – die amerikanischen Weißen neigten der Landwirtschaft, selbständiger Tätigkeit und Angestelltenberufen zu – zur Herausbildung einer spezifischen Produktionstechnik, einer weitgehenden Arbeitszerlegung, die später mit dem Ausdruck „Fordismus“ charakterisiert wurde.

Die dadurch bedingte, rasche Ersetzbarkeit der ungelerten Arbeitskräfte, wie auch das Interesse der Ausländer an hohem saisonalen Verdienst, bildete wiederum das Nachfrageverhalten des „hire and fire“ heraus.

Unter diesem Aspekt wechselseitiger Kausalitäten versucht der Autor die Frage zu beantworten, wie der Arbeitsmarkt entstand. Im Mittelalter existierte eine Nachfrage nach familienfremden oder leibeigenen Arbeitskräften lediglich für die Saisonspitzen, also die Ernte in der Landwirtschaft. Diese Nachfrage wurde jedoch von Kleinbauern befriedigt, welche selbst über – wenngleich unzureichendes – Land verfügten. Lohnarbeit brachte nur ein – sehr unsicheres – Zusatzeinkommen.

Aber auch in den frühen Phasen der Industrialisierung erwies sich das Lohneinkommen insofern unstetig, als die Saisonalität der Produktion stark ausgeprägt blieb. Erst durch die eigentliche Industrialisierung vollzog sich die klare – auch räumliche – Trennung von der Landwirtschaft. Die neu entstehenden, industriellen Ballungsräume zogen unselbständig Erwerbstätige mit der Erwartung eines dauernden Lohneinkommens an sich.

Einen hochinteressanten Beitrag vermittelt Jan de Vries (How Did Pre-

Industrial Labour Markets Function?). Er geht in seiner Analyse von dem Reallohnindex aus, den Phelps Brown und Hopkins für englische Baufacharbeiter von 1480 bis 1830 berechnet hatten. Dieser fällt von einem Höhepunkt um 1500 bis 1620, erhöht sich bis 1740 und erreicht einen weiteren Tiefpunkt um 1800. Die Autoren gelangten in der Auswertung dieser Daten zu dem Ergebnis, daß die Nominallöhne rigid waren – die Variationen des Realeinkommens ergaben sich aus den meist demographisch verursachten Veränderungen des Preisniveaus. Qualifikationsbedingte Lohndifferentiale blieben über Jahrhunderte weg konstant.

De Vries berechnete einen ähnlichen Index für Holland und kam zu einem etwas anderen Resultat, das sich vor allem aus dem „Goldenen Zeitalter“ der holländischen Wirtschaft zwischen 1570 und 1650 erklärt. In dieser Phase erfolgten nämlich, trotz enormer Ausweitung des Arbeitskräfteangebots durch Zuwanderung, mehrere Nominalloohnerhöhungen, die Reallohnsteigerungen bewirkten.

In der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts, als die holländische Wirtschaft zu stagnieren begann, zeigten sich die Nominallöhne gleichfalls äußerst rigid – kleinere Anpassungen erfolgten über die Arbeitszeit. Die arbeitslos gewordenen Kräfte flossen jedoch weniger in Bereiche mit geringen Löhnen oder saisonalen Charakters, sondern akzeptierten die Sucharbeitslosigkeit. Es entstand also ein segmentierter Arbeitsmarkt, der einerseits Arbeitslosigkeit, andererseits unbefriedigte Nachfrage hervorrief, wobei letztere durch ausländische Arbeitskräfte gedeckt wurde – ein durchaus modernes Bild.

Pastel-Viney (*The Dis-Integration of Traditional Labour Markets in France: From Agriculture and Industry to Agriculture or Industry*) zeichnet die Entwicklungslinien des prä- und frühindustriellen Arbeitsmarktes zu

jenem der Industriegesellschaft in Frankreich nach. Ersterer ist dadurch gekennzeichnet, daß der einzelne Arbeiter sowohl Industrie- als auch Landarbeit verrichtete. In der Erntezeit wurden in der Landwirtschaft Spitzenlöhne gezahlt, was viele Industriearbeiter veranlaßte, während der Sommermonate in die Landwirtschaft zu wechseln. Viele Industriebetriebe waren daher gezwungen, während dieser Zeit die Produktion einzustellen oder zumindest zu drosseln. Dieser Zustand ging ab 1870 zu Ende und war 1890 verschwunden.

Die steigende Produktivität der Industrie einerseits, der Preisdruck in der Landwirtschaft infolge überseeischer Importe andererseits machten es letzterer nach und nach unmöglich, auch nur für die Erntezeit höhere Löhne als in der Industrie zu zahlen. In ersterer wurde daher das stabile – nur konjunkturbedingt eingeschränkte – Beschäftigungsverhältnis die Norm, die Landwirtschaft griff zur Deckung der Saisonspitze auf ausländische Arbeitskräfte zurück.

G. R. Boyer und T. J. Halton (*Regional Labour Market Integration in England and Wales, 1850–1913*) prüfen das Ausmaß der Arbeitsmarktintegration in England. Nach umfangreichen statistischen Arbeiten kommen sie zu dem Ergebnis, daß sich Unterschiede nach der Qualifikation ergeben. So zeigte sich tatsächlich ein Rückgang der Lohndifferentiale für Tischler, nicht jedoch für landwirtschaftliche Hilfsarbeiter. Freilich scheint das eine spezifische englische Entwicklung gewesen zu sein, denn vor allem in den USA und Preußen, aber auch in Frankreich sank auch für solche Arbeitskräfte der Variationskoeffizient im Untersuchungszeitraum.

R. C. Allen (*Real Income in the English-Speaking World 1879–1913*) stellt die Frage, ob die Wanderungsströme in der angelsächsischen Welt zu einer Arbeitsmarktintegration, also einer Angleichung des Lohnniveaus

geführt haben. Hierbei zeigt sich, daß das in keiner Weise der Fall ist, sondern daß die Löhne in hohem Maße durch das BIP bzw. durch die gesellschaftlichen Vorstellungen über Einkommensverteilung bestimmt wurden. Nicht einmal die Wanderungsströme von Kanada nach den USA näherten die Löhne einander an.

K. O'Rourke (*Did Labour Flow Uphill?*) kommt zu durchaus entgegengesetzten Resultaten. Er geht von der interessanten Feststellung aus, daß die irischen Reallöhne spätestens seit der Jahrhundertwende den englischen gleichgekommen seien, wenn sie diese nicht sogar übertroffen hätten. Lediglich eine permanent hohe Arbeitslosigkeit in Irland könne als Wanderungsanreiz verstanden werden. Der Autor prüft noch einige Erklärungsmöglichkeiten, wie etwa die Altersstruktur der Wanderer – die älteren Nichtwanderer beziehen hohe Löhne – die ihn selbst nicht überzeugen. So verbleibt ihm nur der Wunsch nach weiteren – desaggregierten – Studien.

Bedenkt man, daß noch 1950 das irische Pro-Kopf-Einkommen kaum die Hälfte des englischen erreichte und auch heute noch deutlich darunter liegt, daß ferner die irische Republik seit den späten sechziger Jahren eine – erfolgreiche – Ansiedlungspolitik für ausländische Investoren mit dem Argument der niedrigen Lohnkosten betreibt, hinterläßt dieser Beitrag einen recht verblüfften Leser.

J. L. Rosenbloom und W. A. Sundstrom (*The Decline in Hours of Working in US Labour Markets 1890–1903*) beschäftigen sich mit dem Rückgang der Normalarbeitszeit in den USA, welcher schon am Ende des 19. Jahrhunderts einsetzte. Die Autoren stellen fest, daß dieser Rückgang nicht einfach als eine Bewegung auf der rückwärtsgeneigten Arbeitsangebotskurve verstanden werden kann, sondern durch einen *Ratchet-Effekt* charakterisiert ist. Lohnrückgänge führen nicht wieder zur Erhöhung der Normalarbeitszeit.

J. A. James (*Job Tenure in the Gilded Age*) stellt aufgrund zeitgenössischer Daten fest, daß die Arbeitsverhältnisse in den neunziger Jahren des vorigen Jahrhunderts weit stabiler waren, als die amerikanische Literatur bisher angenommen hatte. Zwar kam die durchschnittliche Dauer der Beschäftigungsverhältnisse nicht an die Gegenwart heran, zeigt jedoch keinen grundlegend anderen Charakter. M. Mackinnson geht dieser Frage anhand von Daten der kanadischen Eisenbahnverwaltung zwischen 1903 und 1939 nach (*The Great War and the Canadian Labour Market*).

D. Corbett (*Wage Woes in Weimar?*) liefert einen Beitrag zu der Diskussion darüber, ob das institutionell bestimmte, starke Ansteigen der Reallöhne (staatliche Lohnschlichtung) in der Weimarer Republik die stets relativ hohe Arbeitslosigkeit durch *profit squeeze* und damit ein Absinken der Investitionsquote verursacht habe, entsprechend der These, wonach im Gefolge von Hitlers Macht ergreifung die Lohnzurückhaltung eine wichtige Ursache für die damalige Wachstumsbeschleunigung gewesen sei.

Corbett verwendet einen neoklassischen wie einen keynesianischen Ansatz. Ersterer basiert auf einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion und leitet die Arbeitskräftenachfrage von Kapital, Reallöhnen und Inputpreisen ab, letzterer zusätzlich von den Produktionserwartungen. In beiden Fällen liefert die Lohnvariable negative Vorzeichen. Ein unter diesen Aspekten konstruiertes Simulationsmodell liefert überzeugende Ergebnisse.

Dies ist ein interessanter Beitrag zu einer Diskussion, die auch für Österreich von einiger Relevanz ist, da es auch hier nach 1918 zu einer ähnlichen Änderung der Einkommensverteilung gekommen sein dürfte wie in Deutschland. Es handelt sich um einen Problembereich, der bis heute noch überhaupt nicht erforscht wurde.

Abschließend beschäftigen sich W. Whatley und G. Wright (*Race, Human Capital and Labour Markets in American History*) damit, wie die Marktkräfte die Situation der Schwarzen auf den amerikanischen Arbeitsmärkten bestimmten. Das interessante Resultat zeigt, daß diese unter Umständen die Segregation noch verstärkten, also ihre Effekte allein sicherlich nicht zur Beseitigung der Diskriminierung führten.

D. Green (*Bridging the Gap between Labour Economics and Economic History*) bemüht sich, anhand der Beiträge dieses Bandes die Position der historischen Arbeitsmarktforschung zur Arbeitsökonomie zu umreißen. Es entspricht dem Stand der gegenwärtigen, theoretischen Diskus-

sion, daß der Beitrag der Wirtschaftshistoriker in der Erforschung der institutionellen Gegebenheiten der Arbeitsmärkte in den verschiedenen Perioden besteht, sowie der Determinanten ihrer Änderung.

Die heutigen Institutionen weisen Prägungen der Vergangenheit auf. Ihr Wandel erfolgt keineswegs linear im Sinne größerer Effizienz, worauf manche Beiträge hinweisen. Auch unter diesen Bedingungen ergeben sich jedoch Marktgleichgewichte, die freilich nur verstanden werden können, wenn man die Entstehung der Institutionen kennt. Ohne Zweifel präsentiert dieser Sammelband eine Fülle von Beiträgen, welche diesem Zweck in ausgezeichnete Weise dienen.

Felix Butschek

DAS WACHSTUM DES TRANSAKTIONSSEKTORS

Rezension von: Horst Löchel,
Institutionen, Transaktionskosten
und wirtschaftliche Entwicklung,
Volkswirtschaftliche Schriften,
Heft 444, Duncker & Humblot,
Berlin 1995, 205 Seiten, öS 577,-.

Der Inhalt der vorliegenden Studie ist zunächst eine Würdigung und Kritik der Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung des Nobelpreisträgers Douglass C. North. Diese befaßt sich bekanntlich mit den Zusammenhängen zwischen Institutionen, Transaktionskosten und wirtschaftlicher Entwicklung. Eine der Kernhypothesen lautet dabei, daß die Transaktionskosten das Wachstum von Volkswirtschaften begrenzen. Löchel bestreitet die Gültigkeit dieser Hypothese, da sich ein langfristiger Anstieg der (durchschnittlichen) Transaktionskosten weder theoretisch noch empirisch belegen läßt. Der Zusammenhang zwischen Transaktionskosten und wirtschaftlicher Entwicklung sei kein vorwiegend wachstumstheoretischer, wie North meint, sondern in erster Linie ein strukturtheoretischer. In der überproportionalen Expansion des Transaktionssektors entwickelter Volkswirtschaften schlägt sich das Bemühen nieder, Transaktionskosten zu senken.

Mit diesem strukturellen Aspekt beschäftigt sich der vierte und letzte Abschnitt des Buches: Die Ausdehnung des Transaktionssektors bestimmt im wesentlichen das Wachstum des Dienstleistungssektors in den modernen Industrieländern.

Transaktionskosten sind definiert als Kosten der Information, der Bewertung und Kontrolle des Kaufs und

Verkaufs von Verfügungsrechten an wirtschaftlichen Gütern. Sie schließen sowohl die Kosten des Markttausches (externe Transaktionskosten) als auch die Kosten der Koordination innerhalb von Unternehmungen (interne Transaktionskosten) ein.

Bei gegebenen Transaktionstechniken und gegebenem Ausmaß horizontaler (zwischenbetrieblicher) und funktionaler (innerbetrieblicher) Arbeitsteilung bestimmen die Institutionen die Höhe der Transaktionskosten. Je effizienter die Institutionen Tausch und Koordination regeln, desto geringer sind die Transaktionskosten. Ineffiziente Institutionen verursachen hohe Transaktionskosten, welche unter Umständen rational handelnde Akteure davon abhalten, Tauschbeziehungen einzugehen.

Gemäß North begrenzen steigende (durchschnittliche) Transaktionskosten das Wachstum von Volkswirtschaften, da sie Arbeitsteilung und Spezialisierung hintanhalten und damit den Produktivitätsfortschritt bremsen oder aufhalten.

Nun steigen zwar die gesamten, über eine Volkswirtschaft aggregierten Transaktionskosten, aber eine Zunahme der durchschnittlichen Transaktionskosten läßt sich empirisch nicht belegen. Im Gegenteil, die Produktivität des Transaktionssektors nimmt zu, wie am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland nachgewiesen wird.

Produzierende Unternehmungen gliedern betriebliche Funktionen aus, um die höhere Produktivität von selbständigen Dienstleistungsunternehmen in bezug auf die Organisation von Transaktionen etc. nützen zu können – mit anderen Worten: um die Transaktionskosten zu senken. Je größer der Transaktionssektor ist, um so mehr einschlägige Aktivitäten werden von Transaktionsspezialisten durchgeführt, um so geringer sind die Kosten je Aktivität. Der Zusammenhang zwischen der Größe des Transaktionssektors und den wachstumsre-

levanten durchschnittlichen Transaktionskosten ist somit ein inverser.

Das überproportionale Wachstum des Transaktionssektors ist daher nicht ein Hindernis für wirtschaftliche Entwicklung, sondern erweist sich als Bedingung letzterer.

Das Manko der Northschen Theorie liegt darin, daß die Entwicklung der Transaktionskosten lediglich in Abhängigkeit von der Effizienz der Institutionen und dem Ausmaß der horizontalen und funktionalen Arbeitsteilung gesehen wird, der technische Fortschritt in bezug auf die Transaktionen aber unberücksichtigt bleibt. Steigende durchschnittliche Transaktionskosten infolge von Diskrepanzen zwischen den bestehenden Institutionen und der fortschreitenden Arbeitsteilung wurden überkompensiert durch den Produktivitätsanstieg aufgrund der Anwendung verbesserter Transaktionstechniken.

Löchel betont den strukturtheoretischen Zusammenhang zwischen Institutionen, Transaktionskosten und wirtschaftlicher Entwicklung. Im Zuge der dem wirtschaftlichen Entwicklungsprozeß innewohnenden Ausdehnung von Arbeitsteilung und Spezialisierung nimmt die Komplexität des Markttausches und der unternehmensinternen Koordination zu. Daraus resultieren steigende Transaktionskosten. Kompensierende Gegenbewegungen zu diesem Anstieg ergeben sich erstens aus dem technischen Fortschritt im Bereich der Transaktionstechniken und zweitens aus institutionellen Wandlungen. Zu letzteren zählt die Herausbildung selbständiger Dienstleistungsunternehmen, deren Schwerpunkte die Organisation von realen und monetären Transaktionen einschließlich der damit verbundenen Informations- und Kommunikationsprozesse bilden. Sowohl aus einzel- als auch aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive kommt diesem Transaktionssektor die Aufgabe zu, Transaktionskosten zu senken.

Empirische Untersuchungen zeigen, daß die überproportionale Expansion des Transaktionssektors die entscheidende Ursache für das überdurchschnittliche Wachstum des Dienstleistungssektors in hochentwickelten Wirtschaften darstellt. Nicht – wie von der Drei-Sektoren-Hypothese angenommen – die Endnachfrage der Konsumenten, sondern die Vorleistungsnachfrage der Unternehmungen ist ausschlaggebend für die Tertiärisierung von Produktion und Beschäftigung. Die überproportional steigende Nachfrage nach Dienstleistungen resultiert aus einer Verschiebung der Vorleistungsnachfrage der produzierenden und der Dienstleistungsunternehmen von materiellen zu immateriellen Inputs. Bei den letztgenannten Inputs handelt es sich überwiegend um Inputs, die vom Transaktionssektor erstellt werden.

Der institutionell abgegrenzte Transaktionssektor umfaßt Groß- und Einzelhandel, Banken und Versicherungen, Rechts-, Realitäten- und Wirtschaftsdienste. In der Bundesrepublik Deutschland stieg die reale (Preisbasis 1985) Bruttowertschöpfung des solcherart definierten Transaktionssektors zwischen 1960 und 1990 um jährlich durchschnittlich 4,5 Prozent und die nominelle um 8,7 Prozent (S. 162). Diese Wachstumsraten lagen deutlich über jenen des tertiären Sektors insgesamt (3,8 bzw. 8,3 Prozent).

Auch die Verschiebung der Vorleistungsnachfrage wird anhand von deutschen Daten belegt. Zwischen 1965 und 1988 betrug die nominelle Wachstumsrate der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage nach Vorleistungen des primären und des sekundären Sektors jährlich durchschnittlich 4,9 Prozent, jene der Nachfrage nach Vorleistungen des tertiären Sektors aber 9,4 Prozent (S. 173).

Aus dieser kurzen Besprechung wird deutlich, daß der vorliegende Band für zwei Gruppen von Lesern von besonderem Interesse ist: erstens für jene,

die sich mit der „Neuen Institutionenökonomik“, der „New Economic History“ und speziell mit der Northschen Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung befassen; zweitens für jene Leser, die sich mit dem Wandel

der Beschäftigungs- und Produktionsstruktur in den hochentwickelten Volkswirtschaften, der Tertiärisierung dieser Ökonomien beschäftigen.

Michael Mesch

THEORIE IM WANDEL

Rezension von: Norbert Reuter,
 Der Institutionalismus.
 Geschichte und Theorie der
 evolutionären Ökonomie, Metropolis-
 Verlag, Marburg 1994, 460 Seiten,
 DM 59,80.

Die Arbeit zeichnet ein umfassendes Bild der evolutionären Ökonomie, die sich seit mehr als hundert Jahren unter der unglücklichen Bezeichnung „Institutionalismus“ der Notwendigkeit stellt, den historischen Wandel ökonomischer Bedingungen als für die Theoriebildung konstitutiv zu begreifen. Institutionalistische Theoriebildung heißt, es gibt keine Endgültigkeit oder Sicherheit der Theorie, sondern nur als zeitlich begrenzt zu verstehende Erklärungsmuster („patterns“), die sich revolvierend an ihrer Brauchbarkeit in der Wirklichkeit zu messen haben und dem sozialen und wirtschaftlichen Wandel entsprechend zu rekonzipieren sind.

Als ideengeschichtliche Säulen des Institutionalismus stellt Reuter die deutsche Historische Schule, den Darwinischen Evolutionsgedanken und die Philosophie des Pragmatismus heraus. Insbesondere letzterer wird eine für den Institutionalismus herausragende Bedeutung zugeschrieben, die weit über einen naiven Pragmatismus nach dem Motto „Erkenntnis ist der Lohn der Tat“ hinausgeht. Der Pragmatismus der evolutionären Theorie induziert nach Reuter ein weitgreifenderes Theorieverständnis, das sich nicht damit begnügt, anhand der Empirie Regelmäßigkeiten zu formulieren oder aus angeblich evidenter Axiomatik Gesetze zu deduzieren, sondern über die Ist-Analyse zum Seinsollen und politischen Können voranschreitet

und entsprechend die Entwicklung und Gestaltung der Gesellschaft als einen ständigen Prozeß begreift. Nach institutionalistischer Auffassung kann wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderung durch eine mechanistische, sich in ihrem Kern vom historischen Wandel der ökonomischen Umstände als unabhängig begreifende Wirtschaftstheorie weder adäquat beschrieben noch handlungsleitend unterstützt werden. Unter Hinweis auf den Unterschied zwischen scholastischem und pragmatischem Theorieverständnis weist Reuter dann auch den neoklassischen Tadel der Unwissenschaftlichkeit des Institutionalismus zurück: „Sieht man genauer hin, beruht der Vorwurf, der Institutionalismus sei untheoretisch, in Wirklichkeit auf unterschiedlichen Theorieverständnissen, die eng mit den völlig konträren Selbstverständnissen von orthodoxer und institutionalistischer Ökonomie zusammenhängen.“ (S. 100)

Folgerichtig besteht eines der Hauptziele der Arbeit darin, nachzuweisen, daß der Institutionalismus als eigenständige Schule neben Neoklassik, Keynesianismus und Marxismus anzusehen ist, also aus den als so heterogen geltenden Aussagen institutionalistischer Autoren die Gemeinsamkeiten herauszufiltern und sie gegen andere wirtschaftstheoretische Paradigma abzugrenzen. Neben dem bereits erwähnten geistesgeschichtlichen Hintergrund des Institutionalismus und dem besonderen institutionalistischen Theorieverständnis sieht Reuter die eigenständige Linie der Institutionen in deren grundlegender Ablehnung neoklassischer Prämissen und Ergebnisse sowie der institutionalistischen Kapitalismuskritik und Krisenanalyse.

Abgesehen davon, daß man sich nur schwerlich einen neoklassischen Marxismus vorstellen kann, bedeutet die Abgrenzung von wirtschaftstheoretischen Schulen ein nicht unproblematisches Unterfangen; ein Umstand, der

nicht zuletzt dadurch belegt wird, daß es ebenso keynesianische Marxisten, wie neoklassische Keynesianer gibt. Resolut verwehrt Reuter jedoch den Vertretern der sogenannten „Neuen institutionellen Ökonomie“ das Attribut „institutionalistisch“, da sie, eigenen Aussagen zufolge, die Grundlagen ihrer Theorie in neoklassischen Positionen sehen und damit die mehr als hundertjährige Tradition institutionalistischer Kritik der orthodoxen Ökonomie mißachten (1). Schwerer nachvollziehbar ist Reuters Abgrenzung des Institutionalismus von den ebenso kapitalismuskritischen Positionen des Marxismus und Keynesianismus. Hier scheint auch der Hinweis auf das „radikalinstitutionalistische“ Paradigma einer demokratisch legitimierten Wirtschaftsplanung bei unbefriedigenden Marktergebnissen nicht geeignet, InstitutionalistInnen ausreichend von Marxisten oder Keynesianern abzuheben (S. 43, S. 405–408).

Der bereits im Klappentext des Buches angekündigte Versuch einer paradigmatischen Abgrenzung des Institutionalismus erstreckt sich von der Differenzierung konträrer Institutionismuskonzepte über Entstehungs-, Organisations-, Theorien- und Methodengeschichte des Institutionalismus bis hin zur institutionalistischen Kritik an der neoklassischen Theorie und der Kapitalismuskritik und Krisenanalyse des Institutionalismus. Diese Themen füllen die ersten sechs Kapitel und damit in etwa die Hälfte der umfangreichen Arbeit, leisten allerdings über wesentliche Strecken vor allem Abgrenzung von neoklassischer Theorie, womit das gängige Bild vom Institutionalismus als eines „bloßen Sammelbeckens von Kritikern der orthodoxen Wirtschaftslehre ohne eigenständige Linie“ nicht nur Konterkarierung erfährt. Gleichwohl kristallisiert sich bereits hier eine Eigenständigkeit des Institutionalismus heraus, die bei dem im originären Marxismus nicht angelegten politischen Pragma-

tismus, der im Vergleich zum Keynesianismus größeren Offenheit gegenüber radikal-sozialistischen Positionen und der besonderen Betonung von Institutionen in einer sich den historischen Bedingungen unterworfen verstehenden Theoriebildung zu finden ist. Der selbstgestellte Abgrenzungsauftrag kann mit Abschluß des sechsten Kapitels als erfüllt betrachtet werden.

Mit dem siebten Kapitel beginnt Reuter über die institutionalistische Negation herrschender Wirtschaftstheorie hinausgehend die „positiven“ Elemente institutionalistischer Wirtschaftslehre zu erörtern, zu denen er die „eng miteinander verwobenen institutionen-, macht-, wert-, demokratie- und planungstheoretischen Ausführungen seitens der InstitutionalistInnen“ zählt (S. 209). Mit besonderer Detailtreue wird die Entwicklung von Begriff und Theorie der Institutionen, angefangen bei Veblen bis in die jüngere Zeit, geschildert. Hier wird klar, daß der Institutionenbegriff Veblens trotz vielfältiger Weiterentwicklungen bis heute innerhalb des Institutionalismus Geltung beanspruchen kann. Veblen begriff Institutionen als gesellschaftliche Gewohnheitsmuster, die für das Fühlen, Denken und Entscheiden, letztlich für die gesamte Lebensanschauung und Lebensplanung und damit das Wohlbefinden der Gesellschaftsmitglieder bestimmend sind (S. 218). Die Ausrichtung auf eine profitmaximierende und somit nicht unbedingt sinnvolle und notwendige Produktion, sichtbar beispielsweise in der Wohnraumunterversorgung moderner Industriegesellschaften, zählt in diesem Sinne zu den Institutionen einer kapitalistisch organisierten Marktwirtschaft. Die Berührungspunkte von Marxismus und Institutionalismus werden deutlich, wenn Reuter bemerkt, daß der im Produktionsprozeß Beschäftigte nach Veblen „zum bloßen Erfüllungsgehilfen der Profitinteressen der Geschäfts- und Finanz-

jongleure“ wird und „solcher Mißbrauch der menschlichen Arbeitskraft für letztlich unproduktive Zwecke ... zu einem Unbehagen bei den in der kapitalistischen Industrieproduktion tätigen Menschen“ führt (S. 225). Daß marxistische Kategorien, wie Entfremdung und Ausbeutung der Arbeitskraft, eben weil sie institutionalisiert, also gewissermaßen gesellschaftlich gängig sind, den Gesellschaftsmitgliedern möglicherweise unbewußt bleiben, da nicht jedermann, wie Veblen und Marx, als Fremder auf „seine“ Lebensumstände bzw. „institutionelle Verwicklung“ blickt, verdeutlicht den arbeitsbegrifflichen Charakter des Wortes „Institution“. Institutionentheorie, Theorie des institutionellen Wandels und der Begriff „Institution“ rechtfertigen sich aus dem Umstand, daß gesellschaftliche Gewohnheitsmuster sozialen Fortschritt begünstigen, hemmen, verhindern oder auch zurückschrauben können.

Die Forderung nach demokratisch legitimierter Wirtschaftsplanung bezeichnet Reuter als die „Quintessenz der ökonomischen und politischen Analysen des Institutionalismus“ und „das herausragende, den Institutionalismus von Veblen bis Dugger charakterisierende Element“ (S. 327). Der an verschiedenen Stellen benutzte Begriff „nationale“ bzw. „demokratische“ Planung scheint jedoch mehr einen qualitativ und quantitativ verstärkten Interventionismus zu meinen und wirkt leichtfertig benutzt, wenn es beispielsweise heißt: „Den InstitutionalistInnen geht es nicht um eine umfassende Regulierung des Wirtschaftslebens, sondern im Kern soll staatliche Planung dort den Markt ersetzen, wo private Initiative zu unbefriedigenden Ergebnissen führt“, und „[s]ie (die demokratische Planung; R. M.) versucht, den Unsicherheiten und Wirtschaftszyklen generierenden Markt dort zu ersetzen, wo er unerwünschte Resultate hervorbringt“ (S. 353 f.). Abgesehen von der zwanglosen Benutzung des

Begriffs „Planung“ besteht in diesen Formulierungen kein institutionalistisches Spezifikum, das geeignet wäre, eine Abgrenzung von Positionen des theoretischen Interventionismus zu markieren. Kurz: Wo Reuter respektive der Institutionalismus die Begrifflichkeit „Nationale Planung“ benutzt, wäre u. E. eher der anspruchslosere Modus „verwaltungswirtschaftlicher Eingriff“ angebracht. Fruchtbare Integration statt bemühter Abgrenzung von Institutionalismus und Keynesianismus scheint dann auch Reuters Plädoyer zu sein, wenn er bemerkt, daß eine breitere Keynes-Rezeption mehr an Konvergenz zeige, als verschiedene InstitutionalistInnen bislang wahrgenommen hätten (S. 384) (2).

Was das Verständnis des Institutionalismus so schwierig macht, ist, daß es zu seinen Charakteristika zählt, sich noch weniger als andere Schulen auf einen prägnanten, wenn auch noch so gekürzten Nenner bringen zu lassen. Man muß das ganze Bild verarbeiten, um eine Vorstellung von der Eigenheit des Institutionalismus zu gewinnen, die Reuter im Schlußkapitel seiner Arbeit resümierend skizziert (S. 391–409). „Eines der herausragenden Merkmale des Institutionalismus ist sein methodischer Ansatz, der historische, pragmatische und evolutivische Elemente vereint“ (S. 394), also keine geschlossene Theorie anstrebt, sondern auf als flexibel verstandene, gesellschaftliche Institutionen und deren Wandel einbeziehende Erklärungsmuster („holistic pattern models“) angelegt ist. InstitutionalistInnen sind daher eher als „Vertreter einer Methode – nämlich des ‚patterned modelling‘ – als einer spezifischen ‚Theorie‘“ zu verstehen (S. 133). Der Institutionalismus stellt neben dem Marxismus den einzigen breit angelegten Versuch dar, die Gesamtheit sozial-ökonomischen Geschehens zu erfassen, und ist weniger das „was man üblicherweise als ‚Wirtschaftstheorie‘ bezeichnet, als vielmehr eine umfas-

sende Gesellschaftstheorie, die wirtschaftliche, soziologische und politologische Aspekte miteinander zu verknüpfen sucht“ (S. 408).

Reuters Arbeit bietet nicht nur einen „Bissen in die verbotene Frucht“ (S. 27) des Institutionalismus, sondern eher ein opulentes Mahl, das von einem rund 800 Quellen umfassenden Literaturverzeichnis gekrönt wird. Dem Einsteiger bietet die Arbeit die zur Zeit detaillierteste deutschsprachige Einführung in den Institutionalismus an, dem fortgeschrittenen Institutionalisten liefert sie die Elemente der institutionalistischen Theorie als

Band 1 der vom Metropolis-Verlag begründeten Reihe „Evolutionäre Ökonomie“.

Rolf Münster

Anmerkungen

- (1) Siehe hierzu auch Reuter, Norbert, Institutionalismus, Neo-Institutionalismus, Neue Institutionelle Ökonomie und andere „Institutionalismen“. Eine Differenzierung konträrer Konzepte, in: ZWS 114/1 (1994) 5–23.
- (2) Ähnlich argumentiert Crotty, James R., Keynes on the Stages of Development of the Capitalist Economy: The Institutional Foundation of Keynes's Methodology, in: Journal of Economic Issues 24/3 (1990) 761–780.

VON DER SELBSTVERSTÄND- LICHKEIT ZUR SELBST- ORGANISATION

Rezension von: Frank Beckenbach,
Hans Diefenbacher, Zwischen Entropie
und Selbstorganisation – Perspek-
tiven einer ökologischen Ökonomie,
Metropolis, Marburg 1994, 395 Seiten.

In den Naturwissenschaften gilt jene Theorie als überlegen, die eine größere Zahl von Erscheinungen erklären kann, die sich als allgemeinere über mehrere spezielle Theorien stützen läßt. In der Ökonomie geht man eher den umgekehrten Weg. Man läßt einander ausschließende Theorien nebeneinander bestehen, indem man den jeweiligen Geltungsbereich abgrenzt. Daher überrascht es auch nicht, wenn Versuche, einen für sozial- und naturwissenschaftliche Phänomene gemeinsamen Erklärungsansatz zu finden, vor allem von den Naturwissenschaftlern ausgehen, also die Anwendbarkeit von naturwissenschaftlichen Konzepten auf sozialwissenschaftliche Fragestellungen untersucht wird. Und es überrascht noch weniger, wenn solche Versuche den traditionellen Ökonomen mit einigem Argwohn erfüllen, weil ihm diese, einen allgemeineren Standpunkt aufsuchende Methode sehr fremd ist.

Als sich die Wirtschaftswissenschaft aus der Moralthologie löste, war es eine Selbstverständlichkeit, daß das menschliche Verhalten in eine göttliche Ordnung eingebettet war, und es bedurfte keiner Analyse, sondern bloß der Feststellung, daß sich göttliche Ordnung über die Antriebe individuellen Verhaltens hinweg einstellt. Als sich dann nicht-interventionistische Sichtweisen durchsetzten, wurde von vielen übersehen, daß sich jeweils eine

spezifische Ordnung aus einer spezifischen Konstellation ergeben könnte. Die Untersuchung des Zustandekommens von Organisation wirtschaftlichen Handelns – neuerdings als Transaktionskostenminimierung zumindest in einem Teilaspekt fast schon zur Mode geworden – wäre Grundlage solch einer übergreifenden Theorie. Methodische Anleihen in den Naturwissenschaften können sich durchaus lohnen, wie ein eben vorgelegter Bericht über zwei Tagungen zu dem Thema illustriert.

Frank Beckenbach und Hans Diefenbacher haben den vorliegenden Band herausgegeben, der Beiträge einer Berliner Tagung (Feber 1992) zu „nichtlinearer Dynamik und Ökologie – Ökonomie-Probleme“ und einer Heidelberger Veranstaltung (September 1992) zu „Entropie, Selbstorganisation und ökologisch-ökonomischer Systemanalyse“ zusammenfaßt.

Die zwei Jahre, die zwischen den Tagungen und dem Erscheinen des Buches verstrichen, dienten der Überarbeitung und Ergänzung und hat Bezüge der einzelnen Beiträge aufeinander möglich gemacht.

Die mehrfache Gegenüberstellung von Ökologie und Ökonomie sollte zu keinem Mißverständnis Anlaß geben. Anliegen der Arbeiten ist es, die Erklärungskompetenz physikalischer Theorien auf soziale Systeme auszuweiten, was Ökologie einschließt, aber auch darüber hinausreicht.

Die Thermodynamik etwa hat das makroskopische Verhalten von Systemen vollständig beschrieben, ohne auf mikroskopische Modelle zurückgreifen zu müssen, ihr Forschungsgegenstand liegt weitab von Gleichgewichtszuständen im Bereich von Entwicklung, von Prozessen der Veränderung.

Wer also der Auffassung ist, daß – im Gegensatz zur Physik – das Entstehen globaler Strukturen oder Funktionen im Widerspruch zum individuellen Verhalten der Konstituenten in sozia-

len Systemen keine Rolle spielen darf (und auf mikroökonomischer Fundierung der Makroökonomie beharrt), sollte den Band nur zur Hand nehmen, wenn er schon gewisse Zweifel an seiner Auffassung hat, denn die Überzeugungskraft der Beiträge wird zumindest vom Rezensenten nicht als überwältigend eingeschätzt. Wer solche systemische Funktionen aber für das zentrale Problem der Sozialwissenschaften hält, wer etwa, dem jüngsten Versuch einer allgemeinen Theorie der Gesellschaft (1) folgend, in der Erforschung der Mikro-Makro-Übergänge ein wichtiges Ziel sieht oder sich mit dem Verhalten von Institutionen beschäftigt, kann daraus mit Sicherheit neue Anregungen gewinnen.

Der Band gliedert sich – nach einer begriffsklarenden Einführung – in drei Teile: das Konzept der Selbstorganisation im sozialwissenschaftlichen Kontext, Entropiekonzept und ökologische Ökonomie und ökologisch-ökonomische Systemanalyse, wobei auch in den späteren Teilen Ansätze über das Ökologiethema hinaus ins Grundsätzliche der Sozialwissenschaft gehen.

Unter den angebotenen hält der Rezensent das Konzept der Selbstorganisation für den fruchtbarsten Ansatz einer erweiterten, allgemeinen Theorie der Gesellschaft. Jenen gleichsam dem Entropiestreben der Umwelt entgegenwirkenden Prozeß des Ordnungsgewinns, der, zunächst im biologischen Bereich der Entwicklung des Lebendigen umfänglich erforscht, erst im Bereich der kulturellen Evolution seine ganze Dramatik entfaltet: Dramatik, weil er einerseits in der Lage ist, der Geschichte eine Richtung zu geben und andererseits das Rüstzeug liefert, einen Freiheitsbegriff zu erarbeiten, der nicht bloß auf Verlust von Ordnung hinausläuft, also auf Entropie, den Gegensatz von Materie und Leben gleichsam verleugnend.

Der vorliegende Band hält sich freilich von solchen emotionellen Schlußfolgerungen fern. In sehr sachlicher,

nicht zuletzt der Mathematik als dem Handwerkzeug moderner exakter Argumentation Tribut zollender Weise werden die Themen entwickelt, manchmal vielleicht etwas belastet von der Globalität des Geltungsanspruches vis-à-vis dem Spezialistentum moderner Wissenschaften und der neueren babylonischen Wissenschaftssprachverwirrung, immer wieder aber auch überraschende Einsichten gewährend:

Markus Pasche (Ansätze einer evolutischen Umweltökonomik) beispielsweise, wenn er aufzeigt, daß die klassische Ökonomie sehr wohl die Selbstorganisation (der *invisible hand*) gekannt, wenn auch nicht analysiert hat. Mit der marginalistisch/neoklassischen Wende wurde die Prozeßkoordination individueller Handlungen dann aber zugunsten einer zum Teil expliziten Analogie zur Mechanik als Forschungsthema aufgegeben.

Die Verengung der Sichtweise auf ein unendlich schnelles, reversibles Einstellen von Gleichgewichtszuständen, die viele Phänomene unangetastet lassen mußte, konnte durch den nachträglichen Einbau von Unsicherheit, asymmetrischer Information, Anpassungsrigiditäten und institutionellen Regelungen nicht wirklich saniert werden. Die entscheidenden Defizite eines historischen Zeitbegriffes, irreversibler Prozesse und der Entstehung und langsamen Diffusion von Neuem sowie nicht zuletzt eines Verhaltens, das nicht nach den Erfordernissen des Maximierungsansatzes zu definieren ist, haben die Entwicklung eines evolutischen Ansatzes, also einer stärkeren sozialwissenschaftlichen Fundierung begünstigt.

Es bleibt offen, ob dies als Gegenkonzept oder komplementär zu sehen ist, und es bleibt in jedem Fall amüsant, daß die Naturwissenschaft der Ökonomie nach deren Mechanisierung ein sozialwissenschaftliches Paradigma „zurückbringt“.

Zwischen dem methodologischen Individualismus, der die Genese makroskopischer Zustände ausschließlich den einzelnen Akteuren zuschreibt, und systemtheoretischen Ansätzen makroskopisch erklärten Verhaltens entwickelt Pasche ein synergetisches Konzept der Überleitung individuellen Verhaltens zu kollektiven Prozessen auf der Basis eines formalen stochastischen Modells.

Hinterberger ([Ko?] Evolution von Natur, Kultur und Wirtschaft) geht näher auf das Evolutionsparadigma ein, insbesondere auf die Evolution von Systemen.

Koevolution bezeichnet die aufeinander bezogene Entwicklung interagierender Arten. Durch die Erweiterung des Artenbegriffs auf „*second order organisms*“ (Güter im ökonomischen Sinn) läßt sich ein evolutorisches Konzept auf interagierende Märkte, Sozialsysteme und Natur ausdehnen. Dem Phänomen der Hierarchie weicht Hinterberger allerdings aus, indem er es als ein evolutorisches Prozesse überlagerndes versteht. Hier wäre die Einführung von *governance*-Strukturen als fließenden Übergängen zwischen Markt und Hierarchie und in diesem Sinn einer anderen Art von „*second order organisms*“ hilfreich, vermutlich aber zu Lasten rasch anwachsender Komplexität.

Von zentraler Bedeutung für Hinterberger ist, was Brian Arthur (2) wenig später vor der American Economic Association ausgeführt hat:

Sofern individuelles Verhalten Reaktion auf Verhalten ist, kann es ohne die Systemzusammenhänge zwischen den Individuen nicht ausreichend erklärt werden, da im individuellen Ansatz nur „subjektive Mutmaßungen über subjektive Mutmaßungen“ angestellt werden können. Erst Systemzusammenhänge machen Reaktionen auf Aktionen kalkulierbar.

Danach bedarf es nur noch der Formulierung von Zeitbedarf für Anpassungsprozesse (diese und nicht die kaum jemals erreichbaren Gleichgewichte sind relevant) und eines aktiven, intelligenten Verhaltens, das sich auch auf die Gestaltung von Systemzusammenhängen (den Spielregeln) erstreckt, um ein Modell biologisch-kulturell-ökonomischer Koevolution zu formulieren.

Dem empirischen Ökonomen mag das alles sehr abstrakt erscheinen, ist ihm doch häufig schon die „eigene“ Theorie relativ fremd geworden, im Gegensatz zu jener handelt es sich dabei aber möglicherweise um eine Theorie, die zwar abstrahiert, aber nicht von der Realität fortlockt.

Norbert Geldner

Anmerkungen

- (1) Coleman, James, *Foundations of Social Theory* (Cambridge, Mass. 1990).
- (2) Arthur, Brian, *Inductive Reasoning and Bounded Rationality*, in: *American Economic Review*, P & P 84/2 (1994).

ÖKONOMIE DES VERMEIDENS – EIN GANGBARER WEG AUS DER KRISE?

Rezension von: Karl Georg Zinn,
Die Wirtschaftskrise: Wachstum oder
Stagnation. Zum ökonomischen
Grundproblem reifer Volkswirtschaften,
B. I. Taschenbuchverlag, Mannheim,
Leipzig, Wien, Zürich 1994,
128 Seiten, DM 14,80;

Michael Müller, Peter Hennicke,
Wohlstand durch Vermeiden: Mit der
Ökologie aus der Krise, Wissenschaft-
liche Buchgesellschaft, Darmstadt
1994, 202 Seiten, DM 19,80.

Nicht nur in der interessierten Öffentlichkeit, sondern auch bei den relevanten Entscheidungsträgern in Politik und Wirtschaft herrscht – wenn auch nicht immer offen zugegeben – Ungewißheit: Zum einen bezüglich einer passablen Erklärung aktueller ökonomischer Krisentendenzen und deren Einordnung in einen historischen Gesamtkontext und zum anderen bezüglich tatsächlich zielführender, den Problemen adäquater Lösungsansätze. Die beiden hier zu besprechenden Bücher bieten, wenn auch keine abschließenden Antworten, so doch genügend innovative Gedanken, daß sie künftige Debatten positiv beeinflussen können. Eine umfassende Konzeption zur Lösung der anstehenden Probleme sollte – will sie Aussicht auf Erfolg haben – auf einer vernünftigen Durchleuchtung der ökonomischen Grundprobleme basieren. Erst dann lassen sich Wege aus der Krise benennen. Im Zuge entsprechender Lösungen wird von vielen lieb gewonnenen Gewißheiten und ideologischen Glaubenssätzen Abschied zu nehmen sein. Gefordert ist ein neues Denken und Tun.

In der kleinen Schrift von Karl Georg Zinn geht es vor allem um die Darstellung der langfristigen Ursachen der aktuellen sozioökonomischen Probleme (1). Dabei wird in einer historischen Betrachtung die Bedeutung des wirtschaftlichen Wachstums relativiert, d. h. auf die zeitlich befristete Notwendigkeit und die auf einem entsprechend hohen Wohlstandsniveau abnehmende Wertigkeit von Wirtschaftswachstum in jeweiligen Entwicklungsphasen von Volkswirtschaften hingewiesen. Die provozierende These lautet: „Im Unterschied zur Umweltkrise, der sich keine guten Seiten abgewinnen lassen, hat die Wirtschaftskrise Ursachen, die – human gesehen – eigentlich optimistisch stimmen sollten. Denn die Krise ist keine Armuts-, sondern eine Wohlstandskrise ...“ (S. 10 f.).

Wenn Wachstum aus ökologischen Gründen nicht mehr tragbar, aus ökonomischen Gründen nicht mehr machbar und aus wohlstandspolitischen Erwägungen nicht unbedingt mehr benötigt wird, dann „... sind Reformen notwendig, um Wohlstand und Stabilität auch bei stagnierendem Sozialprodukt zu gewährleisten. ... eine Theorie der ökonomischen Stagnationsstabilität steht (allerdings) noch aus“ (S. 11 und 39). Diese will der Verfasser, im Gegensatz zu Müller und Hennicke (siehe weiter unten), auch nicht liefern, ihm geht es vielmehr um tiefere Einblicke in die Krisenentstehung und die Möglichkeit der theoriegeleiteten Vorhersage von längerfristigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungstrends.

In einem kurzen Abriß stellt Zinn mit der Technik, der Bevölkerungsverdichtung und der sozialen Organisation zunächst die Grundfaktoren der historischen Wirtschaftsentwicklung heraus. Die Darstellung ist trotz der Kürze (S. 12–24) überzeugend und wird so manchem Leser ein neues Verständnis für größere Entwicklungszusammenhänge bieten. Nur die häufig

variierende Wechselwirkung der genannten Faktoren kann den Gang der Menschheitsgeschichte vom Jäger- und Sammlerdasein über die neolithische und die industrielle Revolution erklären. Grundlegend ist zudem ein differenziertes, von der noch herrschenden Sicht der meisten Lehrbücher abweichendes Verständnis menschlicher Bedürfnisse, das sich wie ein roter Faden durch das ganze Buch zieht. Technische Entwicklungen – so die plausible Überlegung – werden von Bedürfnissen geleitet. Die menschlichen Bedürfnisse sind in „... ihren biologischen Voraussetzungen genetisch vorgegeben, aber das genetische Programm läßt für die individuelle Entwicklung von Bedürfnissen und vor allem für die jeweils präferierte Art und Weise, Bedürfnisse zu befriedigen, erhebliche Variationsspielräume offen; und diese werden durch die sozialökonomischen Lebensbedingungen der Menschen ausgefüllt“. (S. 15)

Die technischen Entwicklungen, d. h. die Innovationen, lassen sich untergliedern nach neuen Produkten (Produktinnovationen) und neuen Produktionsverfahren (Prozeßinnovationen). Die produktivitätssteigernden Prozeßinnovationen sind dabei historisch betrachtet für die Steigerung des Lebensstandards bedeutender, da nur diese überhaupt diejenigen zeitlichen und kapazitätsmäßigen Spielräume schaffen, die zur Herstellung und Konsumtion neuer Güter notwendig waren. „Erst im Zusammenwirken von Produktivitätswachstum und Sättigung kam es zu dem epochalen Strukturwandel von der Agrar- zur Industriegesellschaft. ... Die wohlhabenden Industriegesellschaften stehen gegenwärtig vor einer erneuten strukturellen Revolution, und dabei sind wieder Produktivitätswachstum und Sättigung die wesentlichen Wirkungsfaktoren.“ (S. 22)

Nach einigen Überlegungen zum Thema „Strukturkrise“, in denen vor allem darauf verwiesen wird, daß die

internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Landes nicht primär durch die Höhe der Löhne und Steuern oder die Länge der Arbeitszeiten bestimmt wird, geht Zinn intensiver auf das Thema „Wachstum“ ein. Verdeutlicht wird, daß der Wachstumsprozeß aus sich heraus an seine Expansionsgrenzen stößt. Empirische Befunde stützen die Vermutung, daß der „... vor etwa 200 Jahren begonnene, weltgeschichtlich einmalige Wachstumsprozeß ... allmählich ausläuft“. (S. 53)

Der unbestreitbare ökonomische Erfolg der industrialisierten Marktwirtschaften enthält – so die These – gleichzeitig den Kern der Stagnation. Dies ist aber weniger problematisch als gemeinhin angenommen. „Die reichen Volkswirtschaften können bei sachgerecht veränderten sozialökonomischen Rahmenbedingungen, das heißt bei einer veränderten Einkommens- und Vermögensverteilung und modernisiertem Arbeitszeitregime nicht trotz, sondern wegen reduzierten Wachstums mehr Wohlstand und mehr Lebensglück erreichen. Denn Wohlstand und Lebensglück erschöpfen sich nicht im materiellen Konsum.“ (S. 35)

Recht ausführlich wird sodann die Frage erörtert, inwieweit die beschriebenen Entwicklungen vorhersehbar gewesen sind. Anhand verschiedener Langfrist- bzw. Entwicklungsprognosen belegt Zinn, daß die Tendenz zur Wachstumsstagnation in reifen Volkswirtschaften schon frühzeitig hätte erkannt werden können. Im einzelnen werden – worauf hier nicht weiter eingegangen werden kann – das Keynesische Stagnationstheorem, die Tertiärisierungshypothese von Fourastié, die Theorie der langen Wellen nach Kondratieff und Schumpeter und die Überproduktionstheorie beschrieben und in ihrer Bedeutung gewürdigt. (S. 57–116)

Zinn weist darauf hin, daß nur eine Kombination dieser (und gegebenenfalls weiterer) Erklärungsansätze, die

zwangsläufig jeweils nur Ausschnitte der komplexen Realität abbilden können, zu einem aussagekräftigen Gesamtbild beitragen können. (S. 63 ff. und S. 116) Der Grundgedanke der im Mittelpunkt dieses Kapitels stehenden Stagnationstheorie (im Sinne von Keynes und Fourastié) liegt in der langfristigen Veränderung des Nachfrageverhaltens im Verlauf wirtschaftlichen Wachstums, im Wachstumsrückgang durch sättigungs- und ersparnisbedingte Abschwächung der Nachfrage. „Das Stagnationstheorem läßt sich als eine Erklärung ‚natürlicher‘ Grenzen des Wachstums derart interpretieren, daß die Wachstumsgrenze ... im Menschen selbst ihren Grund findet. ‚Natürliche‘ Wachstumsgrenze meint ... nicht die durch Ressourcenerschöpfung, Umweltzerstörung und andere äußere Faktoren errichtete Wachstumsbarriere, sondern die Wachstumsgrenze liegt schon in der inneren Natur des Menschen. Wenn die menschliche Natur quasi gesetzmäßig auf diesen natürlichen Stagnationszustand hindrängt, so ist die Angst vor dem Wachstumsende unnatürlich.“ (S. 74)

Die in älterer Literatur häufiger anzutreffende, wichtige Klassifizierung von verschiedenen Bedürfnisarten (2) greift Zinn wieder auf, und löst damit recht elegant die bis heute anhaltende Kontroverse zur Frage auf, ob es eine Sättigung von Bedürfnissen gibt oder nicht. Er unterscheidet dazu zwischen absoluten (notwendigen und sättigbaren) Bedürfnissen, Vorsorgebedürfnissen (der Zukunftssorge, die deshalb nur tendenziell sättigbar sind) und relativen Bedürfnissen (nach Macht, Geltung und Luxus, die wohl kaum sättigbar sind). Die jeweilige Relevanz dieser Bedürfnisse ist offensichtlich sehr verschieden, „... verteilungspolitisch läßt sich die Maxime vertreten, daß die Befriedigung der absoluten Bedürfnisse Vorrang genießen müßte, so daß die Bedarfsdeckung bei lebensnotwendigen Gütern nicht durch die

Berücksichtigung der relativen Bedürfnisse beschränkt werden darf: Nahrung, Kleidung, Wohnung haben Vorrang vor Demonstrations- und Machtkonsum.“ (S. 80) Die Befriedigung der zweifellos menschlichen relativen Bedürfnisse müßte demnach künftig auf umweltunschädliche Weise ermöglicht werden.

Müller und Hennicke gehen in ihrem Buch (3), das sich in der grundsätzlichen Beurteilung der theoretischen ökonomischen Wachstumschancen von der Zinnschen Analyse unterscheidet (S. 37), davon aus, daß sich die westlichen Volkswirtschaften in einer industriellen Entwicklungsfalle derart befinden, daß die industriellen Produktivkräfte zu Destruktivkräften werden und die wachsende ökologische Unverträglichkeit und soziale Ungleichheit die weitere Entwicklung (nicht nur in den Industrieländern) beeinträchtigen oder gar unmöglich machen werden.

Der erste Teil beschreibt die in ihren Anfängen ausgesprochen effiziente Entwicklung der industriellen Wirtschaftsweise und analysiert die – inzwischen recht bekannten und deshalb hier nicht zu erläuternden – damit einhergehenden, vor allem ökologischen Risiken (S. 3–73). Daraus ergeben sich für die Verfasser vier große Reformnotwendigkeiten: die Reduktion der absoluten Menge des Energie- und Rohstoffeinsatzes (Effizienzrevolution), eine weitgehende Steigerung der Energie- und Ressourcenproduktivität, eine Reform der ökonomischen Funktionsmechanismen und technologischen Entwicklungsparameter, der Wirtschafts- und Lebensstile, sowie eine Überwindung der sozialen Ungleichheit. (S. 53)

Ausgehend von den bisherigen Überlegungen zu einer umweltverträglichen, dauerhaften Entwicklung (*sustainable development*) fordern Müller und Hennicke, sich mit diesem Thema nicht „... nur theoretisch anregend, aber praktisch folgenlos ausein-

anderzusetzen. Die Debatte muß (vielmehr) handlungsorientiert und in strategischen Konzepten konkretisiert werden. ... (es geht) um eine radikale Rundumerneuerung unserer Gesellschaftsordnung ... ein Zivilisations-sprung in eine Gesellschaft, die sich aus demokratischer Überzeugung in ihrem bisher schrankenlosen ökonomischen Expansionsdrang begrenzt“. (S. 94 und 97) In einem demokratischen Diskurs in Politik und Gesellschaft muß „... ein Maß-Nehmen und Maß-Halten so bestimmt werden, daß die sozialen Grundbedürfnisse befriedigt, die Qualität der Arbeit verbessert, die kulturelle Vielfalt erhalten, die Demokratie ausgebaut und der faire Lastenausgleich mit der zukünftigen Generation gesichert wird“. (S. 98) Daß dies – wie gesehen – auf einem historisch einmalig hohem Wohlstandsniveau geschehen müßte, dürfte die Umsetzbarkeit eigentlich erleichtern, vor allem wenn es gelingen würde, die anzustrebende, neue Entwicklungsrichtung als Chance darzustellen, als eine „... konkrete Utopie einer besseren Welt, die durch Reformen zu erreichen ist“. (S. 110)

Eine dauerhafte Entwicklung wird nur dann möglich sein, wenn es in den überindustrialisierten Ländern „... zu einem selektiven Wachstums- und gleichzeitigen Schrumpfungsprozeß kommt. Das erfordert einen tiefgehenden gesellschaftlichen Umstrukturierungsprozeß, der mit dem Begriff des ‚qualitativen Wachstums‘ nur unvollständig und zu konfliktfrei charakterisiert wäre“. (S. 114) Bezogen auf die derzeitigen Triebkräfte der ökonomischen Entwicklung formulieren Müller und Hennicke: „Was nun vorrangig wirkt, der Sog der scheinbar unersättlichen Bedürfnisse oder die Expansionszwänge der Kapitalverwertung, ist schwer zu beurteilen. ... zwei sich gegenseitig verstärkende wirtschaftliche und kulturelle Kräfte (sind) zu beachten... . Ob eine dauerhafte Entwicklung möglich ist, hängt also da-

von ab, ob in einem demokratischem Prozeß beide immanent expansive und umweltzerstörende Trends tatsächlich umgestaltet werden können, ohne daß dies in eine tiefe wirtschaftliche Krise führt. Mit der ‚Ökonomie des Vermeidens‘ wollen wir ein theoretisches Konzept und einen pragmatischen Reformansatz vorstellen ...“. (S. 115)

Ein solcher Ansatz basiert auf zwei Säulen: „Mehr Wohlstand durch Vermeiden kann ... prinzipiell dadurch entstehen, daß a) im bewußten Verzicht (Suffizienzaspekt) oder in der Substitution durch ein weniger umweltbelastendes Produkt ein subjektiver Wohlstandsgewinn gesehen wird ... oder b) ein höheres Dienstleistungsniveau mit einem gleichbleibenden oder mit geringerem Stoff- und Energieumsatz erreicht werden kann (Effizienzaspekt)“. (S. 123)

Das Suffizienzproblem läßt sich in der Frage zusammenfassen „Wieviel ist genug?“ Daß das Wachstum des Sozialproduktes nicht mit einer gleichwertigen Zunahme des Wohlstandes verbunden ist, ist nicht nur empirisch mehr oder weniger gehaltvoll nachzuweisen, sondern inzwischen spiegelt dies auch das Empfinden vieler Menschen wider. Sättigungstendenzen auf immer mehr Konsumgütermärkten und die allerdings oftmals nicht eindeutigen Wertwandeltendenzen müssen ernstgenommen werden. Die Akzeptanz eines ökologisch verträglichen Wohlstandes im Sinne von Selbstbegrenzung unter Berücksichtigung einer gerechteren Verteilung muß gefördert werden. (S. 115 ff.)

Die Ökonomie des Vermeidens besteht in stofflich-technischer Hinsicht darin, durch technologische, organisatorische und institutionelle Innovationen den Energie- und Ressourcenverbrauch so weit wie technisch möglich und wirtschaftlich sinnvoll zu reduzieren, damit ein gesamtwirtschaftliches Kostenoptimum realisiert werden kann. Die für eine solche Effizienzrevolution bereits heute erkennbaren

Elemente (entsprechende Prozeß- und Produktinnovationen, längere Produktnutzungsdauer, Recycling, Mehrfachnutzung u. a.) und die von Müller und Hennicke angesprochenen gesellschaftlichen Umbaubereiche (z. B. Energiewirtschaft, Verkehr und Mobilität, Stoffwirtschaft) können hier nicht im Detail beschrieben werden (S. 126–189). Sie müssen jedenfalls den Schwerpunkt künftiger Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen ebenso bilden wie für den Bereich von Politik und Wirtschaft zum strategischen und operativen Mittelpunkt werden. Umwelt- und Lebensqualität sind also – so ließen sich diese Überlegungen zusammenfassen – komplementäre Ziele. Sie lassen sich bei einer angepaßten Organisation der sozio-ökonomischen Sphäre gemeinsam anstreben und erreichen.

Zinn schließt sein Buch mit einigen fortschrittskritischen Überlegungen: „Wenn es zutrifft, daß die Menschen je nach ihrer sozialen Umwelt ihr vermutlich angeborenes Geltungsbedürfnis auf ganz unterschiedliche Weise befriedigen können – etwa von der demutsvollen Bescheidenheit bis zum aggressiven Wegwerfkonsum – ... so würde das Ende des Wachstums keinen schmerzhaften Verzicht, sondern nur Umstellung und Anpassung verlangen. Es gelte, sich auf die metaökonomischen Fähigkeiten des Menschen zu besinnen, um von der Zwangsvorstellung loszukommen, daß sich ohne Wachstum unsere sozialökonomischen Probleme nicht lösen ließen. ... Es gibt keine prinzipiellen anthropologischen Schranken, die den Menschen daran hinderten, auch ohne fortgesetztes Einkommens- und Konsumwachstum ein ‚glückliches‘ Leben zu führen. Der existentiell notwendige Wechsel von der Lebensstandardfixierung zur Orientierung auf die Lebensqualität muß aber von der (Wähler-) Mehrheit vollzogen werden, nur dann wird auch die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik die heute historisch gebotenen Ant-

worten auf die Probleme der reichen Volkswirtschaften geben.“ (S. 118 f.) (4)

Ähnlich heißt es bei Müller und Hennicke zum Schluß: „... wie nie zuvor in der Geschichte der Menschheit waren wir über die ökologischen Gefahren unseres Handelns so umfassend informiert wie heute, aber dennoch verhalten wir uns wie Zuschauer, die das Ganze zur Kenntnis nehmen, ohne daraus Konsequenzen zu ziehen. ... In den vergangenen 200 Jahren hat sich die Reformbewegung fast ausschließlich auf die Fragen von Macht und Herrschaft konzentriert, ökologische Fragen, der Umgang mit der Materie, haben dagegen theoretisch wie praktisch kaum eine Bedeutung gehabt. ... Nun gilt es, die großen Menschheitsträume auf anderen Wegen zu verwirklichen. Dies wird weltweit unter dem Stichwort ‚dauerhafter Entwicklung‘ diskutiert, ... dafür ist die Idee einer solidarischen Gesellschaft neu zu bestimmen. ... Was fehlt, sind nicht die Ideen, was fehlt, ist der politische Mut.“ (S. 191 f.)

Beide gut lesbaren Bücher bieten zusammengekommen einen guten Ausgangspunkt für eine den historischen Kontext berücksichtigende Krisenanalyse und eine darauf aufbauende und den neuen Anforderungen angemessene Krisentherapie. Das historisch einmalige Wohlstandsniveau muß – wie in beiden Büchern betont, selbstverständlich unter Einbeziehung der immer noch oder wieder verstärkt virulent werdenden Verteilungsunterschiede – zunächst als solches anerkannt werden. Auf dieser Basis kann eine bei Müller und Hennicke skizzierte kombinierte Strategie von Effizienz und Suffizienz zur Lösung der wichtigsten Probleme beitragen. Daß dies keine rein theoretische Kopfgeburten sein müssen, zeigen die angedeuteten Überlegungen zu konkreten Umbaunotwendigkeiten und -möglichkeiten in zentralen Bereichen unserer Ökonomie. Bei einem zwischen allen relevan-

ten Entscheidungsträgern abgestimmt, mittel- bis langfristigem Vorgehen dürfte ein so konzipiertes Umsteuern auch ohne fundamentale ökonomische Probleme realistisch sein, für eine zeitlich nicht unbedeutende Zwischenphase dürften sogar expansive und beschäftigungsintensive Effekte davon ausgehen.

Daß für dieses Umsteuern auf allen möglichen Ebenen – der staatlichen Rahmensetzung, der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, beim Produzenten- und Konsumentenverhalten – angesetzt werden muß, dürfte inzwischen schon zum allgemeinen Gedankengut gehören. Die bezogen auf die Ziele ökologischeres Wirtschaften und Verbesserung der tatsächlichen Lebensqualität evidenten Funktionsmängel der Ökonomie gilt es zu überwinden. Dabei ist, wie Zinn treffend bemerkt, unser Problem „... gar nicht im Mangel an Wachstum zu sehen ..., sondern (in) ... sozialen, menschlichen und politischen Schwierigkeiten, ... den immens gestiegenen Reichtum und das immer noch vorhandene absolute

Wachstum in einer ‚fortschrittlichen Weise‘ zu nutzen bzw. zu verteilen“. (S. 118)

Herbert Schaaff

Anmerkungen

- (1) Ergänzend zu empfehlen ist vom gleichen Autor in der gleichen Reihe: Zinn, K. G., Soziale Marktwirtschaft: Idee, Entwicklung und Politik der bundesdeutschen Wirtschaftsordnung (Mannheim, Leipzig, Wien, Zürich 1992).
- (2) Vgl. z. B.: Cuhel, F., Zur Lehre von den Bedürfnissen: Theoretische Untersuchungen über das Grenzgebiet der Ökonomik und der Psychologie (Innsbruck 1907); Brentano, L., Versuch einer Theorie der Bedürfnisse (München 1908).
- (3) Vgl. auch: Schmidt-Bleek, Friedrich, Wieviel Umwelt braucht der Mensch? MIPS – Das Maß für ökologisches Wirtschaften (Berlin, Basel, Boston 1994).
- (4) Vgl. ausführlich: Schaaff, H., Kritik der eindimensionalen Wirtschaftstheorie: Zur Begründung einer ökologischen Glücksökonomie (Thun, Frankfurt/M. 1991).

GLANZ UND ENDE DER
HISTORISCHEN SCHULE:
WERNER SOMBART 1863–1941

Rezension von:

Friedrich Lenger, Werner Sombart
1863–1941. Eine Biographie,
C. H. Beck-Verlag, München 1994,
570 Seiten, DM 98,–.

In den neunziger Jahren sind mehrere Biographien von zwei Ökonomen des zwanzigsten Jahrhunderts erschienen, von Repräsentanten unterschiedlicher Denkweisen, welche die Entwicklung der Wirtschaftswissenschaften in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts stark geprägt haben. Über Joseph Schumpeter, der in einer sozialökonomischen Synthese auf der Grundlage der modernen analytischen ökonomischen Theorie das höchste Ziel seiner Wissenschaft sah, erschienen seit 1991 im Abstand nur weniger Jahre drei Biographien (1). Es gab Bestrebungen, Schumpeter 1932 von seinem Bonner Lehrstuhl als Nachfolger jenes Mannes an die Berliner Universität zu berufen, der mit dem alternativen methodischen Ansatz der deutschen Historischen Schule eine „Theorie des Kapitalismus“ entwickelt hatte, welche manche von Schumpeters Thesen vorwegnahm, nämlich als Nachfolger Werner Sombarts. Auch über Sombart sind in den letzten Jahren zwei Biographien erschienen, 1992 jene von Michael Appel (2), und nun das schon von seinem Umfang her Respekt gebietende Buch von Friedrich Lenger.

Sombarts Entwicklung als Ökonom und Soziologe, seine Berühmtheit, ja Popularität steht in engem Zusammenhang mit dem Werk von Karl Marx, dem er sich trotz des starken Bruches in seinem Denken immer ver-

pflichtet fühlte. In der von seinem sozialdemokratischen Freund Heinrich Braun herausgegebenen Zeitschrift „Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik“ veröffentlichte Sombart 1894 unmittelbar nach dem Erscheinen des 3. Bandes des „Kapital“ eine ausführliche Besprechung, die Engels im Nachtrag zum 3. Band als „in ihrer Gesamtheit vortreffliche Darstellung der Umriss des Marxschen Systems“ approbierte: „Es ist das erste Mal, daß ein deutscher Universitätsprofessor es fertigbringt, im großen und ganzen in Marx' Schriften das zu sehen, was Marx wirklich gesagt hat“ (3).

Sombart war 1890 im Alter von 27 Jahren zum außerordentlichen Professor in Breslau ernannt worden, nachdem er mit seiner von den Rezensenten sehr positiv beurteilten Dissertation über „Die römische Campagna“ auf sich aufmerksam gemacht hatte. Seine ersten Schriften stehen in der Tradition des von seinem Vater mitbegründeten Vereins für Socialpolitik. Einen entscheidenden Anstoß für Sombarts Hinwendung zu den großen sozio-ökonomischen Fragestellungen gab seine Beschäftigung mit den Schriften von Marx und mit der Entstehung und Entwicklung des Sozialismus. Mit der erstmals 1896 erschienenen Schrift „Sozialismus und soziale Bewegung“ begründete Sombart seinen internationalen Ruhm als Sozialwissenschaftler, gleichzeitig stempelte sie ihren Autor zum Verräter an der Sache des Bürgertums und hemmte lange Zeit seine Karriere als Universitätslehrer.

In den neunziger Jahren verfolgte Werner Sombart jedoch nicht nur wissenschaftliche Ambitionen. Als bürgerlicher Wissenschaftler war Sombart auch gleichzeitig ein kritischer Sympathisant der Sozialdemokratie und bemühte sich einige Jahre intensiv darum, diese auf einen eindeutig reformistischen Kurs zu bringen. Zu erreichen versuchte er dieses Ziel nicht nur durch zahlreiche politische Schriften, sondern auch durch eine in-

tensive Tätigkeit in verschiedenen Reformvereinen. Indem in Lengers Buch nicht nur die Publikationen Sombarts aufgearbeitet werden, sondern auch seine Korrespondenz und sonstige in den Archiven erhaltene Dokumente von Sombarts Leben, wird erstmals ein umfassendes Bild der politischen und wissenschaftlichen Entwicklung eines Mannes geboten, die in ihrer Widersprüchlichkeit offenkundig, aber bisher schwer bis gar nicht nachvollziehbar war.

In seinem Versuch, eine Annäherung zwischen bürgerlichen Sozialreformern und dem revisionistischen Teil der Sozialdemokratie zu erreichen, geriet Sombart auch in die Mühlen des Revisionismusstreits, wobei es orthodoxen Marxisten wie z. B. Mehring gelang, Sombart als „Feind der Arbeiterklasse“ erscheinen zu lassen. Endgültig kapitulierte Sombart 1899, als die Parteigremien ihren zu einem von bürgerlicher Seite veranstalteten Arbeiterschuttkongreß eingeladenen Repräsentanten die Teilnahme untersagten (siehe dazu S. 102 ff. – alle Seitenangaben im Text beziehen sich auf das rezensierte Buch). Er distanzierte sich politisch Schritt für Schritt von der Sozialdemokratie. Der Verfechter des Fortschritts wurde zunächst zu dessen Skeptiker und später zum Kulturkritiker erzkonserverativer Prägung.

Die geistige Wandlung Sombarts deutete sich bereits in einigen Nebenbemerkungen in der 1902 erschienenen ersten Auflage seines Hauptwerkes „Der moderne Kapitalismus“ an. Sie verstärkte sich in seiner verächtlichen Kritik an der amerikanischen Zivilisation in seiner Schrift „Warum gibt es in den Vereinigten Staaten keinen Sozialismus“ (1906) und wurde als neues Programm verkündet in der Zeitschrift „Morgen“, als deren Mitherausgeber Sombart ab 1907 einige Jahre fungierte. „Hier konstatierte er das Ende der Fortschrittsgeißheit und diagnostizierte, daß ‚sich jetzt von Tag zu Tag die Stimmen derer‘ mehr-

ten, ‚die da meinen, daß wir inmitten allen Reichtums an Kulturgütern verarmen, in aller Fülle verkümmern, zwischen allen Schätzen verhungern; die darum allem fluchen, was uns die Kultur an Errungenschaften täglich neu darbietet, weil sie meinen, daß unter ihnen ... alles echte und edle Menschentum begraben werde wie Blüten unter einem Haufen Schutt und Geröll‘“ (S. 155).

Für eine breite Öffentlichkeit und besonders für viele sozialdemokratische Leser blieb Sombart aber noch lange der Autor von „Sozialismus und soziale Bewegung“. Durch dieses Buch wurden Generationen von Sozialdemokraten in die Gedankenwelt ihrer Bewegung eingeführt, es ist auch nach heutigen Maßstäben als absoluter Bestseller zu bezeichnen und erlebte in immer wieder erweiterter und leicht veränderter Form bis 1920 neun Auflagen, wobei Sombart „sein gewandeltes Sozialismusverständnis nicht recht deutlich werden (ließ)“ (S. 287). So ist es auch erklärlich, daß Sombart von Regierungsseite noch längere Zeit politisches Mißtrauen entgegengebracht wurde und eine Berufung zum ordentlichen Professor an eine prestigeträchtige Universität trotz des Umstandes, daß er Deutschlands international renommiertester Sozialwissenschaftler war, in der Zeit des Kaiserreiches nicht erfolgte. 1906 gab Sombart seine Breslauer Professur auf und lehrte bis 1918 an der Berliner Handelshochschule.

So sehr Sombart die Vorenthaltung der ihm gebührenden akademischen Anerkennung als Enttäuschung empfand, so war sie weder für seine öffentliche Anerkennung, für seinen Ruf als Sozialwissenschaftler noch für seine materiellen Verhältnisse von Bedeutung. Gerade in bezug auf die materiellen und sozialen Lebensumstände dieses seine Kollegen in vieler Hinsicht überragenden Gelehrten fördern die eingehenden Recherchen Lengers Beachtliches zutage – es gelingt Len-

ger, ein faszinierendes, bisher einzigartiges Bild vom Privatleben eines Professors und gefeierten Buchautors und Vortragenden zu zeichnen.

Als außerordentlicher Professor in Breslau bezog Sombart ein Jahreseinkommen (inkl. Kolleggelder) von etwa 7.000 Mark (S. 61). Für die Lebenshaltung der sechsköpfigen Familie, die ein großes Haus am Stadtrand bewohnte und mehrere Dienstboten beschäftigte, reichte dieser Betrag trotz zusätzlicher Honorareinkünfte, welche schon damals beträchtlich waren, nicht aus, so daß Sombart die finanzielle Unterstützung seines reichen Elternhauses – der Vater war Zuckerfabrikant – in Anspruch nahm. Für den Wechsel Sombarts an die wenig prestigeträchtige Handelshochschule nach Berlin war ein Jahresgehalt von 15.000 bis später 20.000 Mark (S. 177) sicherlich nicht das unwichtigste Motiv. Dieses Gehalt (20.000) entspricht heute etwa 150.000 DM, relativ, d. h. im Verhältnis zu einem Arbeitnehmer-Durchschnittseinkommen deutlich höher als ein Professorengehalt in unseren Tagen.

Geradezu unwahrscheinlich aus heutiger Sicht ist die Höhe der Honorare für Zeitschriftenartikel und Bücher, welche der „Starintellektuelle“ Sombart verdiente. Eine so elitäre wissenschaftliche Zeitschrift wie das Archiv für Sozialwissenschaften und Sozialpolitik, dessen Abonnentenzahl nicht mehr als 700 betrug, zahlte Sombart pro Bogen bis zu 200 Mark, während der Standardsatz für andere Autoren 64 Mark betrug – auch das ist mit heutigen Gepflogenheiten verglichen relativ und absolut beachtlich; z. B. für den 60seitigen Aufsatz „Der kapitalistische Unternehmer“ (1909) erhielt Sombart 850 Mark (S. 178), das sind heute etwa 6.500 DM oder mehr als 45.000 Schilling. Von der Zeitschrift „Morgen“, die eine wesentlich größere Verbreitung hatte, erhielt Sombart für drei Artikel 2.000 Mark. Für die Buchveröffentlichung seiner

Schrift über den Sozialismus in Amerika, deren Verkaufserfolg eher enttäuschte, erhielt Sombart 1.250 Mark, für das Sozialismus-Buch müssen die Honorareinnahmen daher wesentlich höher gewesen sein. Für Vorträge in großen Städten verlangte Sombart 500 Mark, in Berlin waren es einmal sogar 1.000 Mark.

Solche Einkünfte und das ererbte Vermögen ermöglichten der Familie Sombart die Führung eines „großen Hauses“. 1909 fand die große Übersiedlung nach Mittelschreiberhau im Riesengebirge (heute im polnischen Schlesien) statt, wo Sombart sein neues Haus hatte erbauen lassen. Zentrum seiner Architektur war eine Bibliothek für Sombarts legendäre Buchsammlung, welche er nach dem Ersten Weltkrieg nach Osaka verkaufen mußte, wo sie sich auch noch heute befindet (S. 184). Von Mittelschreiberhau pendelte Sombart nach Berlin, wo er sich während der Woche in seiner dortigen Wohnung aufhielt.

Dieses Leben in Saus und Braus ging mit dem Weltkrieg nach und nach zu Ende. Die Inflation verringerte die Kaufkraft des nur wenig valorisierten Gehaltes. Für das Haus in Mittelschreiberhau, welches Sombart 1919 verkaufte, erhielt er noch gerade so viel wie den seinerzeitigen Kaufpreis, obwohl der Geldwert gegenüber 1913 um fast 3/4 gefallen war. Empfindlich mußte Sombart auch der Umstand treffen, daß die Honorare für Veröffentlichungen „noch weit stärker hinter dem Vorkriegsniveau zurückgeblieben als sein Professorengehalt“ (S. 267). Nach der Preisstabilisierung stabilisierten sich auch die Einkommensverhältnisse der Professoren auf etwas niedrigerem Niveau, doch die Zeit der hohen Honorare war ein für allemal vorbei. Die Ursache dafür liegt in der wirtschaftlichen Deklassierung des einst so zahlreichen und zahlungskräftigen Bildungsbürgertums, und in dieser Deklassierung sieht Lenger eine der wesentlichen Ur-

sachen für das Erstarken der antide-mokratischen Strömungen im Deutschen Reich. Im Vergleich zu seinen Kollegen ging es Werner Sombart, der 1918 endlich an die Berliner Universität berufen worden war und der bis in die dreißiger Jahre ein gesuchter Autor und Vortragender blieb, deutlich besser, auch wenn sich das gesellschaftliche Leben in seinem Haus in Berlin-Grunewald nicht mit jenem von Mittelschreiberhau messen konnte.

Sombart hat ein Werk sowohl von gewaltigem Umfang als auch von großer Vielfalt hinterlassen. Sein magnum opus ist zweifellos „Der moderne Kapitalismus“, an dem er mehr als drei Jahrzehnte lang arbeitete. Mit der Bearbeitung dieses Themas hatte er schon mit der ersten, 1902 erschienenen, noch zweibändigen Version des Buches eine Idealvorstellung zu erfüllen gesucht, zu der ihn vor allem die Beschäftigung mit dem Werk von Marx und Engels hingeführt hatte: die Methode eines „theoretischen Historismus, ... der eine streng theoretisch-abstrakte Behandlung der wirtschaftlichen Phänomene bei voller Würdigung ihrer historischen Relativität anstrebt“ (S. 81). Die Aufnahme des Werkes durch die Kritik war in ihrem Grundmuster bei seiner ersten Auflage (S. 123 ff.) ähnlich wie bei der zweiten, welche ab 1916 erschien: Achtung und Anerkennung für Anspruch und Leistung einerseits, aber auch viel Kritik vor allem von seiten der zünftigen Historiker, die bis zur völligen Aberkennung des wissenschaftlichen Charakters reichte. Vergleicht man die erste mit der zweiten Auflage, so ist Sombart bei der Umarbeitung vor allem dem Urteil seines Lehrers Gustav Schmoller gefolgt. In seiner 1903 erschienenen Rezension kritisierte Schmoller, daß Sombart die Bedeutung der objektiven Faktoren in Gestalt des Verwertungstrebens des Kapitals überbewertet habe, und riet ihm, die Entwicklung des Kapitalis-

mus stärker aus den „Seelenkräften“ der Akteure und ihren „psychischen Niederschlägen“, aus den Ideen und Moralsystemen der Zeit und aus den mit diesen in Wechselwirkung stehenden Institutionen zu erklären⁽⁴⁾. In den Jahren bis zum Erscheinen der zweiten Auflage verfaßte Sombart eine große Zahl von teilweise sehr umfassenden Vorstudien über Einzelfragen der Entstehung und Entwicklung des Kapitalismus, in denen er diesen Aspekten nachging und die seine grundlegenden Thesen auf ein breiteres und festeres empirisches Fundament stellen sollten.

Die ersten beiden Bände der Neufassung, von denen jeder aus zwei Teilen bestand, erschienen 1916, und befaßten sich genau genommen mit der Vorgeschichte des eigentlichen Gegenstandes, nämlich mit dem vorkapitalistischen Stadium der europäischen Wirtschaft, sowie mit deren schrittweiser, sich über mehrere Jahrhunderte vollziehender Transformation, welche die neue Institutionenstruktur schuf und die Fesseln einer ungehemmten erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit der Unternehmer beseitigte. Dieser Phase des „Frühkapitalismus“, die fast bis zum Ende des 18. Jahrhunderts dauert, schließt sich der „Hochkapitalismus“ an. Dem Hochkapitalismus waren der abschließende dritte Band (neuerlich in zwei Teilen) gewidmet, welcher erst 1927 erschien.

Als eines der hauptsächlichen Verdienste Sombarts wird oft die Periodisierung und die Durchsetzung des Begriffs „Kapitalismus“ als zentrales Konzept des ökonomischen Denkens gesehen. Den Kapitalismus analysierte Sombart im allgemeineren Kontext des ebenfalls von ihm entwickelten Konzepts des „Wirtschaftssystems“. „Der tragende Begriff der Nationalökonomie ist der Begriff des Wirtschaftssystems. Darunter verstehe ich eine bestimmt geartete Wirtschaftsweise, d. h. eine bestimmte Organisation des Wirtschaftslebens, innerhalb

deren eine bestimmte Wirtschaftsge-sinnung herrscht und eine bestimmte Technik zur Anwendung gelangt.“(5) Konkret gesprochen sind es die Systeme der Eigenwirtschaft, des Handwerks und des Kapitalismus, welchen „die drei Wirtschaftsepochen (entsprechen), die im letzten Jahrtausend aufeinander in Europa gefolgt sind“(6).

Wahrscheinlich heute noch unüber-troffen ist Sombarts Werk im Hinblick auf die von ihm in der zitierten Definition des Systembegriffs genannten Elemente. Weniger gut in den Griff bekommen konnte man mit diesem analytischen Apparat die ökonomische Dynamik der Periode des Hochkapitalismus. Hier machte sich die Unschärfe des theoretischen Ansatzes nachteilig bemerkbar, die – in Schumpeters Worten – auf Sombarts „gesunde Verachtung des Schaffenden für alles Nichtkongeniale“ in der Entwicklung der ökonomischen Theorie nach Marx zurückzuführen ist (7). Die Schwäche des theoretischen Instrumentariums ist auch die Hauptursache dafür, daß Sombart die Epoche des Hochkapitalismus mit dem Ersten Weltkrieg zu Ende gehen und von dort an den „Spätkapitalismus“ einsetzen ließ, ein Übergangsstadium, in dem die nichtkapitalistischen Formen der Organisation wirtschaftlicher Tätigkeit nach und nach dominant werden.

Die Spätkapitalismus-Theorie hat sehr viel zum Ruhm Sombarts beigetragen, ist aber – wie man am Ende des 20. Jahrhunderts feststellen kann – von der Entwicklung nicht bestätigt worden. Immerhin aber bewährt sich Sombarts Wirtschaftssystem-Ansatz insofern, als das Konzept einer „mixed economy“ darin vorweggenommen ist. Nach Sombart ist in der Realität ein System niemals in Reinform realisiert, sondern verschiedene Formen der Organisation etc. koexistieren, wobei einer bestimmten – z.B. eben der kapitalistischen – die dominierende Stellung zukommt.

Lengers Sombart-Biographie enthält neben der bereits erwähnten eingehenden Darstellung der persönlichen Lebensumstände eine ausführliche Werk- und Rezeptionsgeschichte von Sombarts Schriften. Das Hauptinteresse des Biographen gilt dabei eindeutig politischen Aspekten. Ausführlich beschäftigt sich Lenger mit Sombarts Schriften zum Judentum und mit seinem Verhältnis zum Antisemitismus, wobei hier auch die Rezeption von Sombarts Schriften durch die jüdische Gemeinschaft selbst ausführlich dargestellt wird. Inwieweit Sombarts Entwicklung vom politischen Reformers, der mit der Sozialdemokratie sympathisierte, zum Konservativen, ja zum Reaktionär (wenn das Wort gestattet ist), als ein Beispiel für den Sonderweg der deutschen Geschichte genommen werden kann, nimmt in Friedrich Lengers Buch neben der bereits erwähnten Darstellung der persönlichen Entwicklung Sombarts breiten Raum ein. Ein programmatisches Dokument dieses Sonderwegs ist Sombarts Spätwerk „Deutscher Sozialismus“(1934), mit dem er sich der nationalsozialistischen Bewegung annäherte, sie gleichzeitig aber auch in seinem Sinn zu beeinflussen versuchte. Sombart hatte vor der nationalsozialistischen Machtergreifung mit dem „Tat-Kreis“ sympathisiert und auch persönliche Kontakte zu den Brüdern Gregor und Otto Straßer gehabt (S. 356). „Deutscher Sozialismus“ war für Sombart „Anti-Kapitalismus in einem umfassenden kulturellen Sinne, dem es darum ging, die ‚Werte des Heiligen, die Werte des Geistes und des Lebens‘ den ‚Nützlichkeits- und Annehmlichkeitswerte(n)‘ überzuordnen“(S. 369). Daraus folgte für Sombart nicht nur eine ziemlich weitgehende Ablehnung des technischen Fortschritts, sondern auch eine tendenzielle Rückkehr zur wirtschaftlichen Autarkie durch eine „Reagrarisierung“ Deutschlands. Daß ein „Deutscher Sozialismus“ solcher Prä-

gung von den Nationalsozialisten zurückgewiesen wurde, erscheint aus heutiger Sicht klar, da Technikfeindlichkeit und wirtschaftspolitischer Isolationismus mit ihren Aggressionsplänen in scharfem Widerspruch standen.

Wenn Sombart nicht Nationalsozialist im Sinne von Parteimitglied oder Anhänger der nationalsozialistischen Ideologie war, so begrüßte er – wie viele andere Intellektuelle in Deutschland – die Machtübernahme Hitlers. Wenn er sehr bald darauf sich veranlaßt sah, darauf hinzuwirken, „den Bereich der Wissenschaft ... von politischer Beeinflussung und Inanspruchnahme abzuschotten“ (S. 377f.), so kamen derartige Bedenken zu spät. In den letzten Jahren seines Lebens mußte Sombart manche Einschränkung seines öffentlichen Wirkens hinnehmen (S. 377ff.). Wenn sich schon in den zwanziger Jahren in Sombart ein Gefühl der Enttäuschung darüber verstärkt hatte, nicht jenes Maß an Anerkennung erlangt zu haben, nach der er gestrebt hatte, so dominierte – wenn auch aus anderen Gründen – diese Stimmung auch am Ende seines Lebens.

In seinem bedeutenden erkenntnistheoretisch-methodischen Werk „Die drei Nationalökonomien“ (1930) hatte Sombart seine Enttäuschung darüber artikuliert, daß er sich mit seinem Hauptwerk „Der moderne Kapitalismus“ offensichtlich zwischen die Stühle gesetzt hatte: „Während die einen, und diese sind wohl in der Mehrzahl, da sich unter ihnen alle sogenannten ‚theoretischen‘ Nationalökomen befinden, ihn für ein Geschichtswerk erklären, ... wehren sich die sogenannten ‚Historiker‘ mit Händen und Füßen dagegen, ihn als solches anzuerkennen“ (8). Lengers Buch beschäftigt sich eingehend mit dem Verhältnis Sombarts zur deutschen Historiographie, auch Sombarts Beiträge zur Soziologie werden ausführlich dargestellt und gründlich evaluiert.

Was Sombarts Verhältnis zur Nationalökonomie betrifft, ist die Behandlung weniger umfassend und systematisch. Sombart stand in der Denktradition der deutschen Historischen Schule und fühlte sich auch als deren Repräsentant. Prinzipiell anerkannte er jedoch die Schwäche des Ansatzes dieser Richtung und suchte sie durch eine Synthese, die er einmal als „theoretischen Historismus“ bezeichnete, zu überwinden. Er räumte ein, daß „in dem Zweikampf Menger – Schmoller Menger der Sieger geblieben ist“ (9). Den unhaltbaren naiven Empirismus der älteren Historischen Schule ersetzte er durch seine „verstehende Nationalökonomie“, die dem theoretischen Denken Priorität zuerkannte.

Tatsächlich aber war für Sombart die Entwicklung der ökonomischen Theorie mit Karl Marx abgeschlossen. In der Grenznutzenlehre sah er zwar einen richtigen Grundgedanken, doch hat die Nachfrage als Bestimmungsfaktor in seinem theoretischen Analyseschema keinen Platz. Was produziert wird, ist für Sombart eine Frage der wirtschaftlichen und gesellschaftlich-politischen Macht, auf die Idee, daß die Produktion der Konsumenten-nachfrage folgt, kommt er nicht: „Was den größten Erlös erzielt, ist selbstverständlich gleichgültig. Daher die Indifferenz des modernen Unternehmens gegen die Produktion von Schundwaren und Surrogaten. Wenn man mit schlechten Stiefeln mehr Profit erzielt als mit guten, so hieße es sich gegen den heiligen Geist des Kapitalismus versündigen, wenn man gute Stiefeln anfertigen wollte“ (10). Massenkonsum sah er unter dem Aspekt von Surrogaten und „Schund“, die modernen hochtechnischen Konsumgüter seiner Zeit wie z. B. das Rundfunkgerät oder das Auto waren in seinen Augen unnütze Spielereien, hohen materiellen Lebensstandard breiter Massen, den es zu Sombarts Zeit nur in den USA gab, verachtete er als „Zivilisation“.

Durch dieses Vorurteil (Sombart hätte nicht geleugnet, daß es sich um ein solches handelte) verkannte er einen wesentlichen Aspekt der Dynamik des Kapitalismus, nämlich den produkttechnischen Fortschritt, und hier scheint auch die Hauptursache der krassen Fehleinschätzungen zu liegen, an denen seine Spätkapitalismus-Theorie krankt. Die sozialphilosophischen und soziologischen Einflüsse, die Sombarts kulturkritische Schlagseite bewirkten (Simmel, Scheler, Tönnies), werden von Lenger intensiv ausgeleuchtet, seine Blickverengung in ökonomischer Hinsicht viel weniger – hierin drückt sich der Umstand aus, daß die moderne Ökonomie im deutschen Sprachraum nie wirklich innerhalb des Horizonts der Geisteswissenschaften lag, im Unterschied zur anglo-amerikanischen Tradition.

Noch 1926 meinte Schumpeter, Sombarts Darstellung der Entwicklung des westeuropäischen Wirtschaftslebens „– sie ist nicht bloß eine historische Theorie und eine theoretische, d. h. die Tatsachenelemente kausal verknüpfende Geschichte des Kapitalismus, sondern im Ansatz und im Wurf auch beides für die vorkapitalistische Wirtschaft der historischen Zeit – sei „das höchste Ziel, wonach Ehrgeiz heute greifen kann“(11). Nur wenige Jahre wurde das Ende der Historischen Schule verkündet, und die 1932 sicherlich gewagte Feststellung Alfred Müller-Armacks hat sich als richtig erwiesen: „Die Wiederbelebung des theoretischen Verständnisses der akademischen Nationalökonomie nach dem Zwischenspiel der historischen Schule hat unter Verarbeitung der wirtschaftspolitischen Erfahrungen der letzten Jahre eine in ihrer Gesamtlinie einheitliche wissenschaftliche Anschauungsweise erzeugt“(12). Die Vertreter der neuen, modernen Richtung in Deutschland waren zwar genaue Kenner der Werke Sombarts und setzten sich eingehend mit dessen methodischen Fragestellungen ausein-

ander, wie ein Blick in die Schriften von Eucken oder Müller-Armack zeigt. Dennoch fiel Sombart seither mehr oder weniger der Vergessenheit anheim – ist das neuerwachte Interesse an ihm mehr als ein Ausdruck des Umstandes, daß immer mehr Dissertanten und Habilitanden Themen finden müssen?

Sombart hat sich bleibende Verdienste für die Nationalökonomie zumindest auf drei Gebieten erworben. Bereits erwähnt wurde die Einführung des „Wirtschaftssystem“-Begriffs als zentrales Konzept der Institutionen- und auch der ökonomischen Entwicklungstheorie. Weiters dürften die beiden ersten Bände des „Modernen Kapitalismus“ als Gesamtdarstellung der Entstehung des Systems, das Sombart „Kapitalismus“ nannte, bis heute unerreicht sein. Drittens – und diesem Aspekt von Sombarts Werk dürfte aktuell das größte Interesse zukommen: „die Wirtschaft“ als Realität existiert nicht als vom individuellen und kollektiven Bewußtsein unabhängiger Gegenstand, sondern ist als System objektivierter, d. h. einer nicht von einem individuellen oder zentralen Willen beherrschbaren Eigendynamik unterworfenen Bewußtseinsinhalte zu begreifen. Diesen Ansatz hat Sombart besonders eindrucksvoll in seinen Analysen der langfristigen Entwicklung der kapitalistischen Unternehmung praktisch umgesetzt. Auch Schumpeters Werk „Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie“ ist in weiten Teilen einem solchen Denken verpflichtet. Die dynamischen Veränderungen der objektivierten Bewußtseinsinhalte und ihre Folgen lassen sich aber mit hinreichender Sicherheit erst ex post, und zwar mit größerem Abstand, erkennen.

Sombart ist mit seinem Versuch, diesen Ansatz mit seiner Spätkapitalismustheorie auf die aktuelle Situation anzuwenden, nicht erfolgreich gewesen. Im Rückblick auf die langfristige Entwicklung etwa der letzten

50 Jahre, also seit dem Erscheinen von „Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie“, kann eine solche Betrachtungsweise allerdings wichtigere und interessantere Erkenntnisse erbringen als die Anwendung der Kategorien der modernen theoretischen Analyse. Solche Erkenntnisse fließen dann auch in die Selbstinterpretation des gegenwärtigen Zeitalters ein und erlangen für die Formulierung der Zukunftsperspektiven praktische Bedeutung. In der Zwischenkriegszeit ist auf dieser Linie des Denkens viel spekulativer Schwulst produziert worden, wodurch sie Jahrzehnte diskreditiert war. In der heutigen Situation leidet jene Linie des Denkens, die sich seither als Schulökonomie etabliert hat, an einem progressiven Realitäts- und Glaubwürdigkeitsverlust. In einer Phase kritischer Selbstreflexion dürfte der Sombartsche Ansatz einiges zu bieten haben.

Günther Chaloupek

Anmerkungen

- (1) Swedberg (1991), Allen (1991), Stolper (1994). usw.
- (2) Appel(1992); siehe dazu meine Rezension in dieser Zeitschrift: Chaloupek (1994).
- (3) Friedrich Engels, Ergänzung und Nachtrag zum III. Buch des „Kapital“, in Marx (1971) 903.
- (4) Schmoller (1903) 144f.
- (5) Sombart (1916) 21f.
- (6) ebdt. 23, bei Lenger zitiert S. 226.
- (7) Schumpeter (1927) 227.
- (8) Sombart (1930) 317.
- (9) ebdt. 154.
- (10) Sombart (1913) 231.
- (11) Schumpeter (1926) 90f.
- (12) Müller-Armack (1932) 120.

Literatur

- Allen, Robert Loring, Opening Doors. The Life & Work of Joseph Schumpeter (New Brunswick und London 1991). usw.
- Appel, Michael, Werner Sombart Theoretiker und Historiker des modernen Kapitalismus (Marburg 1992).
- Chaloupek, Günther, Von Sombart zu Schmoller? In: Wirtschaft und Gesellschaft 20-2 (1994), 314-321.
- Marx, Karl, Das Kapital. Dritter Band. Marx/Engels, Werke Band 25 (Berlin 1971).
- Müller-Armack, Alfred, Entwicklungsgesetze des Kapitalismus (Berlin 1932).
- Schumpeter, Joseph A., Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung (Berlin 1926²).
- Schumpeter, Joseph A., Sombarts Dritter Band (1927), in: ders., Dogmenhistorische und biographische Aufsätze (Tübingen 1954), 220-240.
- Schmoller, Gustav, Werner Sombart, Der Moderne Kapitalismus (1903), in: Bernhard vom Brocke (Hrsg.), Sombarts „Moderner Kapitalismus“ (München 1987), 135-146.
- Sombart, Werner, Der Bourgeois (München und Leipzig 1913).
- Sombart, Werner, Der moderne Kapitalismus Band 1 (München und Leipzig 1916)
- Sombart, Werner, Die drei Nationalökonomien (München und Leipzig 1930).
- Swedberg, Richard, Joseph A. Schumpeter. His Life and Work (Cambridge 1991), dt. Übersetzung 1993.
- Stolper, Wolfgang F., Joseph Alois Schumpeter: the Public Life of a Private Man (Princeton, N. J. 1994).

ALLES „CHIKA“?
WERTEWANDEL IN DER
HISTORISCHEN PERSPEKTIVE

Rezension von: Taichi Sakaiya,
Chika Kakumei –
Die Geschichte der Zukunft.
Der japanische Megaseller über die
Zukunft von Wirtschaft und
Gesellschaft,
deutsch von Werner W. Grau,
Econ Verlag, Düsseldorf u. a. 1994,
391 Seiten.

In einer Zeit, die von vielen als Umbruchsituation empfunden wird, erfährt eine Veröffentlichung, die beansprucht, die „Geschichte der Zukunft“ zu beschreiben, naturgemäß besondere Aufmerksamkeit. Dies umso mehr, als es sich beim Autor nicht nur – wie es im Klappentext heißt – um den „einflußreichsten Denker Japans“, sondern auch um einen ehemaligen Mitarbeiter des legendären japanischen *Ministry of International Trade and Industry* (MITI) handelt, jener weitsichtigen Organisation, der ein maßgeblicher Anteil am rapiden japanischen Wirtschaftsaufschwung der Nachkriegszeit zugesprochen wird. In mehrere Sprachen übersetzt nähert sich die weltweite Auflage dieses Buches mittlerweile der Millionengrenze mit der Folge, daß der Begriff „Megaseller“ in den Untertitel der nun vorliegenden deutschen Ausgabe bereits werbewirksam eingeflossen ist. Erstmals erschien „Chika Kakumei“ 1985 im japanischen Original. Für die deutsche Ausgabe hat der Autor neues Material eingearbeitet und einige Kürzungen im Hinblick auf die Interessenlage der deutschen Leser vorgenommen.

Die Grundthese des Buches ist, daß wir uns an der Schwelle eines

grundsätzlich neuen Zeitalters befinden, in dem nichts mehr so sein wird, wie wir es als „Kinder des Industriezeitalters“ gewöhnt sind. Noch völlig gefangen in der auf der industriellen Produktionsweise beruhenden Gesellschaft erkennen wir nicht die vielfältigen Veränderungen in der gesellschaftlichen Gesamtstruktur, die Taichi Sakaiya zufolge notwendigerweise auf eine „neue Gesellschaft“ hinauslaufen. Deren oberstes Ziel wird nicht mehr die Vermehrung der Zahl der erreichbaren Güter und die Maximierung des Ertrages sein, sie wird vielmehr als Resultat einer „chika Revolution“ von einer „postmodernen Ästhetik“ des „leicht, dünn, schmal, handlich, flexibel“ im Gegensatz zu der Überflufmentalität des Industriezeitalters („schneller, größer, mehr“) geprägt sein (S. 64 und 105).

Wie der Übersetzer im Vorwort mitteilt, kann das japanische „chi“, welches in dem zur Kennzeichnung des neuen Zeitalters benutzten Begriffs „chika“ steckt, – abhängig vom jeweiligen Text- und Verwendungszusammenhang – sowohl „Wissen“, „Weisheit“, „Kenntnis“, „Bekanntheit“ als auch „Intelligenz“, „Bildung“, „Erfahrung“ bedeuten (S. 9). Für den Titel der amerikanischen Ausgabe wurde „Chika Kakumei“ dann auch mit „Knowledge-Value Revolution“ zu übersetzen versucht. Das herausragende Element einer „chika-Gesellschaft“ sieht Taichi Sakaiya also in der Herausbildung einer neuen Wertehierarchie, in der wachsender materieller Wohlstand nicht mehr als Voraussetzung größeren Glücks gesehen, sondern im Gegenteil zunehmend deren gegenseitige Unvereinbarkeit erkannt wird (S. 57). Ursache hierfür ist der „empathetische Impuls“ der Menschen, ein „instinktiver Antrieb“, der signalisiert, „seltene Dinge zu schonen und dafür das zu nutzen, was es in Fülle gibt“ (S. 39f.).

Um diese Auffassung zu untermauern, geht Taichi Sakaiya bis in die An-

tike zurück, die er in vielerlei Hinsicht als grundsätzlich wesensverwandt mit unserer heutigen Industriegesellschaft sieht. Die agrikulturelle Revolution als Geburtsstunde der Gesellschaft der frühen Antike führte zu einer enormen Produktionssteigerung bei agrarischen Produkten. Das wachsende, in seiner Quantität völlig ungewohnte Angebot bewirkte eine Veränderung der gesellschaftlichen Wertestruktur: „Die neue Situation stimulierte den emphathetischen Impuls des Menschen, seinem Eigennutz zu folgen, so daß sich seine Aufmerksamkeit immer mehr den Gütern dieser Welt zuwandte“ (S. 121). Daher wurde „die epikureische Philosophie des Genießens und das Streben der chinesischen Legalisten nach Pragmatismus“ zum Ausdruck jener Zeit (S. 125).

Mit dieser Hinwendung auf den Besitz materieller Güter wurde aber gleichzeitig bereits der Keim für die nächste grundlegende Transformation der Gesellschaft gelegt, da permanente Konsumsteigerungen früher oder später an natürliche Grenzen stoßen. Diese wurden um die Mitte des 2. Jahrhunderts v. Chr. durch die wachsende Knappheit von Arbeitern (Sklassen), Land und Energie (Holz als Brennmaterial) offensichtlich. Hiermit wuchs die Einsicht, daß die „Zeiten der Fülle“ vorbei waren. Der „empathetische Impuls“ bewirkte angesichts dieser für alle sichtbaren Grenzen nun eine Abschwächung des Dranges nach materiellen Gütern bei einer gleichzeitigen Aufwertung einer den neuen Bedingungen angepaßten asketischen Geisteshaltung, welche für Taichi Sakaiya den Umbruch von der Antike zum Mittelalter einleitete. Letztere charakterisiert er mit der Kurzformel „Mangel an Gütern, Überfluß an Zeit“. Es wird als Epoche beschrieben, in der die Menschen nicht mehr daran glaubten, daß materieller Überfluß das individuelle Lebensglück steigert und das Erzeugen materiellen Überflusses ein ehrenwertes und moralisches Ziel ist.

Vielmehr entwickelte sich ein Hang zum Antiintellektualismus und zur Mystik, verbunden mit einem Erstarken von Religionen. Als deutlicher Ausdruck dieser Geisteshaltung kann nach Sakaiya beispielsweise das völlige Fehlen von mittelalterlichen Organisationen gewertet werden, die auf den Erwerb materieller Güter und Waren ausgerichtet waren (S. 240).

Das Ende des Mittelalters wiederum wurde durch eine Steigerung des Angebots an Gütern, ausgelöst durch das Aufkommen neuer Arbeitsmaterialien aus Eisen, eingeleitet, ohne daß die Menschen dies bewußt angestrebt hätten: „Als die mittelalterlichen Gesellschaften, zu deren Grundverständnis die relative Nichtigkeit irdischer Güter gehörte, ein zunehmendes Wachstum des Materiellen erfuhren, entstand aus der neuen Situation eine Krise: Der Gefühlsimpuls drängte den Menschen, das zu gebrauchen, was es in Fülle gab – und damit war die Bühne bereit für einen Wertewandel“ (S. 248f.).

Die anschließende Neuzeit ähnelt in vielem der Antike, vor allem in der Abwendung von der asketischen mittelalterlichen Philosophie und der Hinwendung zu einer Hochschätzung materieller Güter unter der Devise „mehr ist besser“ (S. 59). Ihren Höhepunkt erfuhr diese „Kultur der Verschwendung“ infolge der industriellen Revolution, die historisch einmalige Produktionssteigerungen ermöglichte, und durch die Entdeckung riesiger Ölvorkommen, die das Energieproblem lösten. Je preiswerter sich einzelne Länder diese Energie beschaffen konnten, desto höher fielen nachweislich deren Wachstumsraten des Sozialprodukts aus. Taichi Sakaiya rechnet vor, daß das reale jährliche Wachstum seit Christi Geburt durchschnittlich nur 0,2% betrug, während in der „Nachkriegs-Petroleumkultur“ Wachstumssteigerungen von jährlich über 10% keine Seltenheit mehr waren (S. 27 ff.). Infolge dieser scheinbar

grenzenlosen Produktionssteigerung wurde der massenhafte Verbrauch von Waren zum Selbstzweck und entwickelte sich zum „spirituellen Kern“ der Industriegesellschaft (S. 47). Als knappes Gut erwies sich bei dieser gigantischen Produktionssteigerung vor allem die menschliche Arbeitskraft, so daß deren Einsparung geradezu zur Voraussetzung weiteren Wachstums wurde: „Die Bedingungen der Nachkriegszeit (...) verhalf (sic!) einer Konsumphilosophie zum Aufstieg, nach der es vernünftig und sogar ‚schick‘ war, Unmengen von Waren und Ressourcen zu verbrauchen, während jede Anstrengung unternommen wurde, um Arbeitskraft einzusparen“ (S. 52 f.).

Taichi Sakaiya sieht heute untrüglige Zeichen dafür, daß die Neuzeit mit ihrer sie charakterisierenden Verschwendungsideologie in Begriff ist, durch ein „neues Mittelalter“ abgelöst zu werden, das von der Einsicht in die Begrenztheit natürlicher Ressourcen und durch wachsende Umweltprobleme geprägt wird: „Daß unser unbändiger Hang zu mehr Verbrauch von Energie, Material und Lebensmitteln während der achtziger Jahre zu erlahmen begann, bedeutet, daß die eigentlichen, das allgemeine Verhalten bestimmenden Normen der Industriegesellschaft an Glaubwürdigkeit verloren haben. (...) Dieser Wandel, einmal ins Werk gesetzt, bedeutet das Ende der Industriegesellschaft und das Entstehen einer neuen Gesellschaftsform“ (S. 106 f.).

Wie sieht diese „neue Gesellschaftsform“ nun aus, welche Perspektiven ergeben sich aus den langfristigen Analysen der menschlichen Zivilisation, wie sie Taichi Sakaiya betrieben hat? Für ihn steht fest, daß der „empathetische Impuls“ des Menschen angesichts der Ressourcen- und Umweltproblematik eine neue „antimaterialistische Kultur“ hervorbringen wird, deren Umrisse er festzuhalten sucht. Hinsichtlich der verschiedenen Attribute dieser neuen Gesellschaft

schwankt der Rezensent zwischen Sympathie und Ablehnung, auch wenn sich bei Taichi Sakaiya selbst eine durchwegs optimistische Zukunftssicht findet.

Ein Charakteristikum der neuen Zeit sieht Sakaiya in einer erneuten Abkehr vom „rationalistischen Denken“, das sich heute am augenfälligsten in der Ausbreitung metaphysischer Bewegungen in allen entwickelten Ländern zeige (S. 258 f.). Die Übersättigung mit materiellen Gütern ließe eine Sehnsucht nach „geistigen Gütern“ und nach einer anderen Lebensqualität virulent werden: Die Bedürfnisse der Menschen begännen sich infolge eines Geschmacks- und Wertewandels zu ändern. Hieraus folgt für Taichi Sakaiya eine sich wandelnde Nachfrage nach Produkten: Nicht mehr Güter aus Massenproduktionen werden seiner Ansicht nach künftig gefragt sein, sondern auf den einzelnen abgestimmte, stark diversifizierte Produkte.

Als Ausdruck dieser neuen Präferenzen führt er beispielsweise die Tatsache an, daß es in Japan vor wenigen Jahren nur acht standardisierte Behälter gab, in die Bier abgefüllt wurde, heute aber bereits 136 (S. 272). Dieses „Phänomen der Diversifikation“ unterminierte die Vorherrschaft großer Konzerne zugunsten von kleineren Unternehmen, die durch Kleinserien dieses veränderte Nachfrageverhalten besser befriedigen könnten, und sei von einer Aufwertung der menschlichen Arbeitskraft und der menschlichen Kreativität begleitet, da industriell produzierte Massenwaren grundsätzlich an Attraktivität verlieren würden.

In Zukunft werde es von entscheidender Bedeutung sein, daß – und hier kommt der eingangs erläuterte Begriff ins Spiel – Produkte „chika“ haben, sie also anzeigen, daß ihr Besitzer „sich auf der Höhe der sozialen Subjektivität“ befindet (S. 281). In der Produktion von „chika“ sieht Sakaiya

daher auch „die wichtigste Quelle ökonomischen Wachstums und der Unternehmensgewinne“ in der Zukunft. „Chika“ wird als der Wert oder Preis definiert, „den eine Gesellschaft dem zugesteht, was sie als schöpferisches Wissen ansieht“ (S. 282). Qualität rückt an die Stelle von Quantität. Anstatt immer mehr Güter anzuhäufen, wird man sich dieser Auffassung nach in Zukunft mit weniger, dafür aber teureren Gütern „begnügen“, die eine viel längere Zeit des Gebrauchs einschließen. Der Preis einer Ware wird demnach immer weniger von den eingesetzten Rohmaterialien, der Arbeit oder den Maschinen abhängen, sondern zunehmend von „chika“, also dem Design, der Technologie und dem Produktimage bestimmt sein mit der Folge, daß die Bedeutung von Marketing weiter zunehmen wird. „Chika“ ist also ein Wertzuschlag auf die reinen Herstellungs- und Entwicklungskosten.

Hieraus schließt Taichi Sakaiya, daß die „herkömmliche ökonomische Auffassung ‚Die Fabrik steht im Mittelpunkt der Wertschöpfung‘ nicht länger gilt“ (S. 287). Demzufolge wird es zukünftig unmöglich sein, den Wert einer Ware auf reale Größen – etwa auf die enthaltene Arbeit oder die Einsatzstoffe – zurückzuführen. Vielmehr ist die subjektive Einschätzung der Qualität eines Designs bzw. des Images, das ein Produkt vermittelt, letzte Ursache des Preises, der im Falle von „chika-Produkten“ „transitorischer Natur“ ist. Sobald das Image des Produktes sinkt, verschwindet auch der „chika“-Wert. Mit dieser Auffassung weist Taichi Sakaiya die neoklassische Preistheorie wie auch die Marx'sche Arbeitswertlehre zurück.

„Chika“ entsteht also als Nebenprodukt des Strebens nach gesellschaftlicher Unterscheidung, ein Verhalten, das bereits um die Jahrhundertwende der amerikanische Ökonom und Soziologe Thorstein Veblen in den Mittelpunkt seiner Gesellschaftstheorie

gestellt hatte (1). Während Veblen, der vor dem Hintergrund einer Mangelsituation schrieb, hiermit eine unmoralische Verschwendung von Ressourcen verbunden sah, die er dementsprechend geißelte, nimmt Taichi Sakaiya nun auf der Grundlage einer Überflußgesellschaft eine Umwertung dieses Verhaltens vor, indem er als deren Folge eine Entwicklung zu immer umfangreicheren Produktdiversifikationen prophezeit, die ihrem Wesen nach mit steigendem Arbeitseinsatz verbunden sind (S. 308f.) – eine Botschaft, die in den von Massenarbeitslosigkeit gekennzeichneten Industriegesellschaften gerne gehört wird.

Die entstehende „chika-Kultur“ sieht Taichi Sakaiya mit weiteren positiven gesamtgesellschaftlichen Effekten verbunden. Zum einen wird sich die Trennung von Kapital und Arbeit, die infolge der industriellen Massenproduktion entstanden war, wieder aufheben, da für die Produktion von „chika“ Kapital, Anlagen und eine umfangreiche materielle Ausstattung weniger wichtig sind als „Wissen, Kenntnisse, Erfahrung und Gespür derjenigen, die sich damit kreativ befassen“ (S.321). Typische „chika“-Produzenten sind daher nach Ansicht des Autors gleichzeitig Besitzer und Arbeitnehmer, die in der Regel dem gesellschaftlichen Mittelstand angehören. Hieraus folgt eine Tendenz zur Nivellierung der Einkommen, da die Basis für überproportional hohe Einkommen – nämlich Massenproduktion und Massenkonsum – schwindet. Mit einer Metapher versucht Taichi Sakaiya seine Vorstellungen von der kommenden Zivilisation zu verdeutlichen: „Wenn man von einer für die Industriegesellschaft typischen Organisation sagen kann, sie ähnele einem Symphonieorchester, dann gleicht die für die *chika*-Gesellschaft typische Organisation in ihrer Struktur mehr einer Jazzband“ (S. 326).

Abschließend erörtert Taichi Sakaiya, welches Land bisher die besten

Voraussetzungen für das Entstehen einer „chika-Kultur“ aufweist. Dabei kommt er zu dem Ergebnis, daß die USA an der Spitze der „chika“-Revolution marschieren, da sie die „freiester Wettbewerbsgesellschaft der Welt“ hätten, ein System, „das am besten auf Wandel eingerichtet ist und darauf, auf die Bedürfnisse seiner Menschen zu reagieren“ (S. 378). Auch wenn er die klassische Einteilung der Wirtschaft in den primären, den sekundären und den tertiären Sektor für überholt hält, da die „chika“-produzierenden Bereiche hiermit nicht erfaßt werden können, führt er als Beleg die Tatsache an, daß 90% der seit den achtziger Jahren in Amerika geschaffenen Arbeitsplätze dem tertiären Sektor bzw. Dienstleistungsbereich zuzurechnen sind und somit die „Aushöhlung der Industrie“ als Kennzeichen der „chika-Revolution“ hier bereits am weitesten fortgeschritten ist. Ebenso attestiert er den Amerikanern, vor allem den jungen, daß für sie Gehaltsfragen nur noch zweitrangig seien, an erster Stelle dagegen zähle für sie, ob die ausgeübte Tätigkeit „Stil“ habe: „Ein subjektiver Lebensstil wird für viel wichtiger gehalten als üppiger materieller Konsum“ (S. 379).

An dieser Stelle verläßt der Autor den Boden wissenschaftlich-seriöser Argumentation und begibt sich vollends in das Reich der Spekulation. Zu sehr läßt sich Taichi Sakaiya von einer optimistischen Sicht der Zukunft tragen, so daß mögliche Probleme, Hemmnisse und Widerstände auf dem Weg zur beschworenen „chika-Kultur“ nicht thematisiert werden. Angreifbar ist vor allem die Position, daß sich eine neue Gesellschaft, eine glückliche Zukunft, eine „Welt urbaner Mittellage“ (S. 322) quasi „von alleine“ einstellt, ohne daß dafür wirtschaftspolitische Weichenstellungen erforderlich sind. Inwieweit aktuelle, die heutigen Industriegesellschaften bedrohende Entwicklungen wie Massenarbeitslosigkeit, wachsende Armut,

zunehmende Einkommens- und Vermögensungleichgewichte die Entstehung einer „chika-Kultur“ tangieren, bleibt unangesprochen.

Während Jean Fourastié in seinem in vielerlei Hinsicht vergleichbaren Zukunftsentwurf aus den späten vierziger Jahren (2), in dem die Herausbildung einer Dienstleistungsgesellschaft als „Große Hoffnung des 20. Jahrhunderts“ beschrieben wird, gleichzeitig eine Analyse der Vorbedingungen vorgelegt hat, die erfüllt sein müssen, damit es nicht zu einer anhaltenden „tertiären Krise“ kommt, fehlt eine solche kritische Perspektive bei Taichi Sakaiya völlig. Dies, obwohl eine steigende Nachfrage nach „chika-Produkten“ erklärtermaßen eine „wohlhabende Gesellschaft“ (S. 306) voraussetzt, die aber gerade durch die reale Entwicklung in den Industrieländern zunehmend in Frage gestellt wird, da das relativ hohe Einkommensniveau durch Massenarbeitslosigkeit und Realeinkommenseinbußen bei breiten Bevölkerungsteilen unter wachsenden Druck gerät.

Die Argumentation, daß „chika-Werte“ vor allem in Kleinbetrieben hervorgebracht werden, die Großindustrie also zunehmend auseinanderfallen und es somit zu einer Wiedervereinigung von Kapital und Arbeit kommen wird, kann ebenfalls nicht überzeugen. Computergestützte Produktionsverfahren ermöglichen eine steigende Befriedigung auch spezieller und ausgefallener Konsumentenwünsche, so daß Güter, die dem Demonstrationsbedürfnis genügen, nicht notwendigerweise in Kleinbetrieben hergestellt werden müssen. Auch können durch organisatorische Änderungen Konzerne neu strukturiert werden, so daß kleinere Produktionseinheiten entstehen, ohne daß sich an den Eigentumsverhältnissen etwas ändert (3).

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob das Vordringen von „chika“-Produkten nicht zu einem Mehr an Produktion führt. Einerseits kennzeichnet

Taichi Sakaiya zwar das neue Zeitalter mit Attributen wie „leicht, dünn, schmal, handlich“ und kritisiert auch die heute zu beobachtende „Übersättigung mit Gütern“ (S. 265), andererseits spricht er selbst von einem „Overkill intellektueller Protzerei“ in der kommenden „chika-Kultur“, der sich beispielsweise darin zeige, daß Produkte Funktionen aufweisen würden, „die ein Kunde selten benutzt oder braucht“, nur um das „Image von Produkten hochzujubeln“ (S. 310). Es war genau diese Art von Demonstrationskonsum, die Veblen als Verschwendung gebrandmarkt hatte.

Auch weisen die Ausführungen zur „transitorischen Natur von *chika*“ eher in Richtung eines „Mehr“ als eines „Weniger“, denn wenn sich ein Image schnell verbraucht, muß dieser Logik folgend ständig ein neues her – und dies ist notwendigerweise mit Produktion verbunden. Dies gibt Taichi Sakaiya auch unumwunden zu, wenn er in einem anderen Zusammenhang euphorisch betont, daß sich aus diesem Umstand „Möglichkeiten unbegrenzten Wachstums“ (S. 315) eröffnen und die Wechselhaftigkeit zur immerwährenden Konstante der *chika*-Gesellschaft wird (S. 303).

Auch wenn die visionäre Kraft des vorliegenden Buches beeindruckt und in der Grundtendenz einiges für den diagnostizierten Epochenwandel sprechen mag, so bleiben doch zu viele Fragen offen, Widersprüche unbemerkt und Einzelheiten der neuen Gesellschaft im dunkeln. Der vorliegende Band wäre daher durch einen

weiteren zu ergänzen, in dem auf der Grundlage der unterstellten Herausbildung einer „chika-Kultur“ krisentheoretisch verschiedene Entwicklungsszenarien analysiert werden, um vor diesem Hintergrund wirtschaftspolitische Handlungsoptionen erörtern zu können.

Unter Berücksichtigung der momentanen Entwicklung in fortgeschrittenen Industriegesellschaften scheint eine „chika-Revolution“ eher auf eine Gesellschaft hinauszulaufen, in der eine schlecht bezahlte Schicht von „chika“-Produzierenden einer wohlhabenden Schicht von „chika“-Konsumenten gegenübersteht. Dies ist sicher nicht das Zukunftsbild von Taichi Sakaiya. Um dies zu unterstreichen, hätte er jedoch seine Ausführungen durch eine krisentheoretische Analyse mit daraus abgeleiteten wirtschaftspolitischen Handlungsoptionen fundieren müssen. Von selbst und ohne ein bewußtes Wollen und Hinsteuern wird sich jedenfalls keine „schöne neue Welt“ entwickeln!

Norbert Reuter

Anmerkungen

- (1) Vgl. hierzu sein populärstes Werk: Veblen, Thorstein, Theorie der feinen Leute. Eine ökonomische Untersuchung der Institutionen (1899; München 1981).
- (2) Vgl. Fourastié, Jean, Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts (1949; Köln-Deutz 1954).
- (3) Vgl. hierzu beispielsweise Chandler, Alfred D., The Visible Hand. The Managerial Revolution in American Business (Cambridge, Mass., London 1977).

ÖFFENTLICHE UNTERNEHMEN UND DIE BEIHILFENKONTROLLE DER EU

Rezension von: Karl Soukup,
Öffentliche Unternehmen und die
Beihilfeaufsicht der EU.

Wie Subventionen von der
Europäischen Kommission beurteilt
werden, Manzsche Verlags- und Uni-
versitätsbuchhandlung, Wien 1995,
254 Seiten, öS 360,-.

Die Europäische Wirtschafts-
gemeinschaft (EWG) und heutige EU
war von Anfang an in besonderem
Maß auf die Schaffung freien und fai-
ren Wettbewerbs in einem „gemein-
samen Markt“ ausgerichtet, was etwa im
berühmten Konzept der vier Grund-
freiheiten, aber auch in den Beihilfen-
bestimmungen der Artikel 92–94 des
EG-Vertrages zum Ausdruck kommt.
Der Gedanke der politischen Integra-
tion im Sinne eines wahrhaft „verein-
ten Europa“ hinkt im Vergleich bis
heute stark nach, so daß böse Zungen
die Gemeinschaftsinstitutionen schon
auch als „bornierte Brüsseler Liberali-
sierungsbürokraten“ bezeichnet ha-
ben.

Mit Österreichs Beitritt zu EWR und
zur EU ist aber jedenfalls der Eifer,
mit dem die EU-Kommission und auch
der EuGH gegen Verzerrungen des
Wettbewerbs in der Gemeinschaft auf-
treten, eine auch für die heimische
Politik relevante Tatsache geworden.
Es ist daher höchst verdienstvoll, daß
Karl Soukup im Rahmen des For-
schungsschwerpunktes öffentliche
Wirtschaft und europäische Integra-
tion des Institutes für Finanzwissen-
schaften der WU Wien der Praxis der
Beihilfenaufsicht der EU in bezug auf
öffentliche Unternehmungen erstmals
eine gründliche Studie gewidmet hat.

Artikel 92, Absatz 1 des EG-Vertra-
ges enthält ein „allgemeines, aber
löchriges Beihilfeverbot“ (S. 25), das
die subventionsbedingte Wettbe-
werbsverzerrung aufs Korn nimmt.

Nach Artikel 92, Absatz 2 gibt es als
Legalausnahmen vor allem Verbrau-
chersubventionen und Beihilfen bei
Naturkatastrophen, Absatz 3 ermög-
licht unter anderem Regionalförde-
rungen, Beihilfen bei größeren Wirt-
schaftskrisen einzelner Sektoren, Re-
gionen oder Länder. Subventionen für
gesamteuropäisch wichtige Projekte,
neuerdings auch zur Kulturförderung
und Erhaltung des kulturellen Erbes
fallen ebenfalls unter Artikel 92, Ab-
satz 3 – hier liegt ein Ermessensspiel-
raum der Kommission vor.

Für Regionalförderungen gilt nach
der EU-Kommission die Schwelle
eines BSP pro Kopf von maximal
75 Prozent des Gemeinschaftsdurch-
schnitts.

Die in der Praxis wichtigste Förde-
rungsmaßnahme ist Artikel 92, Absatz
3 lit c: sektorale und regionale Ent-
wicklungsbeihilfen (sofern diese
nicht das gemeinsame Interesse
schmälern). „Diese Klausel dient als
Auffangtatbestand für . . . Beihil-
fen, denen die Kommission aus realpo-
litischen Gründen eine Genehmigung
erteilen möchte bzw. muß. Sie beugt
sich damit dem Druck der Mitglieds-
staaten . . .“ (S. 31). Beihilfen für bloße
Modernisierungsinvestitionen werden
von der Kommission allerdings in der
Regel nicht akzeptiert, und auch nicht
„Betriebs- oder Rettungsbeihilfen, die
den Status quo aufrechterhalten, ohne
strukturbereinigende Wirkung zu ent-
falten“ (S. 32).

Trotz der grundsätzlich beihilfenun-
freundlichen Haltung des EG-Vertra-
ges gibt es in der EU-Realität natür-
lich ein enormes Ausmaß an Beihilfen.
Sieht man einmal vom Agrarbereich
ab, werden zum Beispiel jährlich etwa
200 Mrd. S EU-Regionalförderungen
(vor allem nach Südeuropa und Irland)
gepumpt.

Die Beihilfenaufsicht obliegt nach Artikel 93 und 94 im wesentlichen der Kommission. Die Mitgliedstaaten sind notifizierungspflichtig (das betrifft auch die Subventionen, die von untergeordneten Gebietskörperschaften gewährt werden) – erfahrungsgemäß versuchen sich aber viele Mitgliedstaaten vor dieser Pflicht zu „drücken“, weshalb die Kommission oft aufgrund von Presseberichten oder Konkurrentenbeschwerden (wie etwa jüngst im Fall der Sanierung des *Crédit Lyonnais*) einschreitet. Von negativen Beihilfebescheiden (und Rückzahlungsverpflichtungen) Betroffene haben das Recht der Klage vor dem EuGH.

Soukup erörtert ausführlich, was unter den Beihilfenbegriff fällt und was nicht (letzteres betrifft etwa Infrastrukturleistungen). Bei der Beihilfegewährung nimmt der EuGH eine sehr weite Zurechnung zum Staat vor und schließt z. B. die Institutionen der Sozialversicherung hier mit ein (dies zeigte sich etwa in einem Rechtsstreit betreffend Sondervergünstigungen für die italienische Textilindustrie im Rahmen der Sozialversicherung).

Der EG-Vertrag proklamiert bekanntlich in der Frage „öffentliches oder privates Eigentum“ explizite Neutralität (Artikel 222). Aufgrund der Doppelrolle des Staates als Eigentümer von Unternehmen und als ihr möglicher Subventionsgeber gestaltet sich jedoch die Kontrolle wettbewerbsverzerrender Subventionen in diesem Bereich besonders schwierig. Wo agiert der Staat als Eigentümer (Investor), wo als Beihilfegeber?

Die EG-Kommission hat hier 1980 die sogenannte „Transparenzrichtlinie“ erlassen. Frankreich, Großbritannien und Italien versuchten sofort, sie als nichtig erklären zu lassen, sie wurde aber vom EuGH 1982 vollinhaltlich bestätigt. Danach sind die Staaten verpflichtet, Aufzeichnungen über ihre Finanzbeziehungen zu ihren öffentlichen Unternehmen zu führen und der

Kommission auf Verlangen zu übermitteln. Maßgebliches Kriterium ist dabei die Existenz „beherrschenden Einflusses“ (die auch ohne Kapitalmehrheit, etwa durch „golden share“ oder – bei Gemeindesparkassen – durch Organbestellungsrechte gegeben sein kann). Kleinunternehmen mit Umsätzen unter 40 Mio. Ecu sind ausgeschlossen, auch Kreditinstitute mit einer Bilanzsumme unter 800 Mio. Ecu.

Nach Bestätigung der Transparenzrichtlinie durch den EuGH „testete“ die Kommission 1983 den guten Willen der Mitgliedstaaten, indem sie die Jahresabschlüsse der letzten drei Jahre für die öffentlichen Unternehmen einiger Sektoren (Kfz, Tabakwaren, Schiffbau etc.) einforderte.

Das Ergebnis war relativ betrüblich: Frankreich lieferte erst nach Androhung eines Verfahrens betreffend die Verletzung des EG-Vertrages die gewünschten Unterlagen, Italien sogar erst nach Durchführung eines solchen Verfahrens (betreffend die Tabakindustrie).

Nach diesem ersten Testballon „ruhte“ die Transparenzrichtlinie zunächst einmal, bis die Kommission 1991 versuchte, die Verpflichtung zur Daten-Evidenz in eine automatische jährliche Meldepflicht umzuwandeln.

Wieder attackierte die französische Regierung die auf der Transparenzrichtlinie basierende Richtlinie der Kommission – der EuGH erklärte sie zwar aus formalen Gründen für nichtig, wies aber zugleich den Weg, die Meldepflicht auf Artikel 90, Absatz 3 EGV direkt zu basieren, was im Herbst 1993, kaum vier Monate nach dem Urteil auch geschah.

Die so geänderte Transparenzrichtlinie ist nun also seit relativ kurzer Zeit in Kraft, und es wird sich in den nächsten Jahren erweisen, inwieweit die Kommission (und der EuGH) mit diesem Instrument zu massiveren Eingriffen in die Beziehungen zwischen den öffentlichen Unternehmen und ihren Eigentümern unter dem Titel des

Subventionsverbotes schreiten werden.

Soukups Arbeit ist hier besonders verdienstvoll, indem sie die aktuelle und noch überschaubare Kasuistik der Entscheidungen von Kommission und EuGH in diesem Bereich aufarbeitet und auch zu „Ratschlägen“ nützt.

Als etabliert kann bereits das „Prinzip des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers“ gelten – hätte ein privater, vernünftiger Kapitalgeber die Mittel *nicht* zur Verfügung gestellt, so gelten die fraglichen Mittelzuführungen als (verbotene) Beihilfen. Dabei ist durchaus von einem risikofreudigen und langfristig denkenden Investor auszugehen – Kapitalzuführungen an schon Jahrzehnte hindurch verlustbringende „todkranke“ Unternehmen werden aber sichtlich *nicht* toleriert.

Bezüglich der praktischen Ausdeutung dieses Prinzips kann es natürlich zu erheblichen Auffassungsunterschieden kommen. So vertrat in der – an sich rein akademischen – Frage, ob die meisten Kapitalzuführungen an die österreichische verstaatlichte Industrie in den achtziger Jahren nach EG-Recht Beihilfencharakter gehabt hätten, Aicher (in: Korinek, Rill, Österreichisches Wirtschaftsrecht und das Recht der EG [Wien 1990] 383–385) die Auffassung, dies sei der Fall gewesen. Zehetner dagegen wertete sie als Sanierungsmaßnahmen, die auch ein privater Eigentümer vorgenommen hätte (in: Rill, Griller [Hrsg.], Europäischer Binnenmarkt und österreichisches Wirtschaftsverwaltungsrecht [Wien 1991] 311–314). Soukup stellt fest, anhand der bisher behandelten Fälle werde klar, daß Einhaltung der Meldepflichten, die Vorlage von Restrukturierungskonzepten und Kapazitätsrückführungen (speziell bei europäischen Überkapazitäten im betroffenen Sektor) sowie Privatisierungsvorbereitung die Kommission in der Regel „milde“ zu stimmen scheinen – er kritisiert aber auch die Ten-

denz zu einer Art Beweislastumkehr (der betroffene Staat müsse den Nachweis erbringen, daß ein Privater ebenso Kapital zugeführt hätte, nicht die Kommission, daß ein Verstoß gegen das Beihilfenverbot vorliegt; (S. 103).

Soukups Erörterung von Fällen wie Pechiney, Renault, ENI, ENASA etc. macht deutlich, daß vor allem Staaten mit einer starken und ungebrochenen Tradition öffentlicher Wirtschaft wie Frankreich, Italien und Spanien noch recht allergisch auf die Versuche der EU-Institutionen reagieren, Beihilfenkontrolle im öffentlichen Sektor zu üben. Andererseits hat sich die Kommission vielfach ziemlich flexibel gezeigt: Fünfjährige Umstrukturierungsprogramme akzeptiert sie, zwanzigjährige Verlustabdeckungen erscheinen ihr aber ungerechtfertigt. In diesem Sinn kommt der Beihilfenaufsicht der EU sicherlich, wie auch Soukup betont, ein Element wirtschaftlicher Rationalität zu.

„Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ (also gemeinwirtschaftliche Leistungen) im Sinne von Artikel 90, Absatz 2 EG-Vertrag dispensieren im übrigen bekanntlich in gewissem Ausmaß von der vollen Einhaltung der Wettbewerbsregeln des gemeinsamen Marktes. (Es geht hier vor allem um Netzwerke und Infrastrukturunternehmen wie Bahn, Post, Telefon, Rundfunk, Schiffs- und Flughäfen, Gas, Wasser, Stromversorgung und Müllentsorgung). Eine ähnliche Ausnahme gilt für (reine) Finanzmonopole.

Auch hier hat aber die EG-Kommission bereits Verstöße im Sinne ihrer Funktion als „Liberalisierungsbürokratie“ unternommen (Stichworte: „Third Party Access“, bei den Stromnetzen „Common Carrier Prinzip“). Sie agiert aber recht flexibel – und Soukup räumt ein, daß „bisher in Summe von einer fairen Behandlung durch die Kommission gesprochen werden“ könne (S. 208). Soukup hat

auch gewiß recht, „daß ein erhöhter Begründungsbedarf gegenüber der Kommission die Entscheidungsträger drängt, die geplanten Maßnahmen stärker auf ihre ökonomische Sinnhaftigkeit und die Wahrscheinlichkeit einer angemessenen Verzinsung zu hinterfragen“ (S. 218).

Eine grundsätzliche Frage, die Soukups kenntnisreiches und interessantes Buch zwar nicht explizit aufwirft, aber doch nahelegt, muß im übrigen wohl offen bleiben: Wie sehr wären die im wesentlichen immer noch auf reinen Freihandel zugeschnittenen EU-Institutionen angesichts des enormen latenten nationalstaatlichen Widerstandspotentials, wie es sich gerade auch im Bereich der Beihilfenkontrol-

le manifestiert, in der Lage, einer massiven ökonomisch-politischen Krise der EU standzuhalten?

So vernünftig und schlüssig die von der Kommission vertretene Linie ist (das Parlament spielt hier praktisch keine Rolle): Ein wenig mehr *politische* Einheit Europas (z. B. mit einer größeren Rolle des europäischen Parlaments und einem gewählten EU-Präsidenten), auch um den Preis größerer Wettbewerbsverzerrungen würde vielleicht sicherstellen, daß die löbliche „Liberalisierungsbürokratie“ nicht eines Tages von einem Sturm nationalpopulistischer Leidenschaften beiseitegeschoben werden könnte . . .

Robert Schediwy

Neuerscheinung

Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa

Herausgegeben von Michael Mesch im Auftrag des Arbeitskreises für ökonomische und soziologische Studien, MANZ, Wien 1995, 318 Seiten, öS 420,-.

Inhalt

Michael Mesch, Arbeitsbeziehungen in Westeuropa: ein Resümee

Teil I: Tendenzen der nationalen Arbeitsbeziehungen seit 1980

Claus Schnabel, Entwicklungstendenzen der Arbeitsbeziehungen in der Bundesrepublik Deutschland seit Beginn der achtziger Jahre. Eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitgeberseite
Reinhard Bispinck, Stabil oder fragil? Die bundesdeutschen Arbeitsbeziehungen im Umbruch

Janine Goetschy, Major Developments and Changes in French Industrial Relations since 1980

Jesper Due, Jørgen Steen Madsen, Carsten Strøby Jensen, Major Developments in Danish Industrial Relations since 1980

Franz Traxler, Entwicklungstendenzen in den Arbeitsbeziehungen Westeuropas. Auf dem Weg zur Konvergenz?

Alois Guger, EU-Integration, Arbeitsbeziehungen und Lohnpolitik

Teil II: Die Entwicklung des Sozialen Dialogs in der Europäischen Union

Franz Traxler, Philippe C. Schmitter, Arbeitsbeziehungen und europäische Integration

Otto Jacobi, Der Soziale Dialog in der Europäischen Union

Dirk Buda, Auf dem Weg zu europäischen Arbeitsbeziehungen? Zur Perspektive des Sozialen Dialogs in der Europäischen Union

Thorsten Schulten, „Europäische Betriebsräte“ – Stand und Perspektiven einer europaweiten Regulierung der Arbeitsbeziehungen auf der Ebene transnationaler Konzerne

Frank Friedrich, Die Rolle der Industrie- und Handelskammern im europäischen Sozialen Dialog

Gerhard Heinrich, Sozialer Dialog – Die Position der UNICE

MANZ Verlags- und Universitätsbuchhandlung GmbH, A-1014 Wien, Kohlmarkt 16.

Express-Bestellservice (0 222) 531 61 555; Telefax (0 222) 531 61 455.

Neuerscheinung

Faktorproduktivität im internationalen Vergleich

Reihe Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer
Wien, Band 3, 114 Seiten.

Inhalt

Vorwort

Franz R. Hahn, Faktorproduktivität nach Wirtschaftssektoren im internationalen Vergleich: Belgien, Deutschland, Niederlande, Österreich und Schweden

Kommentare zur Studie von Franz R. Hahn

Wolfgang Gerstenberger, Wie hilfreich sind mesoökonomische Produktivitätsanalysen für die Wirtschaftspolitik?

Willem Molle, International comparison of factor productivities per sector

Franciscus Josefus Meyer zu Schlochtern, Determinants of productivity in the light of a recent study by OECD

Auslieferung: Verlag ORAC, 1050 Wien, Schönbrunner Straße 59–61

Preis: öS 198,–

Symposium

75 Jahre Wirtschaftspolitik der Arbeiterkammer Rückblick und Ausblick

Freitag, 15. September 1995

Ort: Adolf-Czettel-Bildungszentrum der AK Wien

- 9 Uhr: Begrüßung und Eröffnung:
Präsidentin Eleonora HOSTASCH
- 9.15 Uhr: Univ.-Doz. Dr. Fritz WEBER:
Referat über die Zwischenkriegszeit
- 10 Uhr: Univ.-Doz. Dr. Felix BUTSCHEK:
AK als Mitgestalterin der österreichischen Wirtschafts-
politik 1945–1975
- 10.45 Uhr: Pause
- 11 Uhr: Paneldiskussion und allgemeine Diskussion mit den
ehemaligen Kammeramtsdirektoren BM a. D. Dr. Josef
STARIBACHER, Dr. Otto ZÖLLNER und dem früheren
wirtschaftspolitischen Referenten des ÖGB Dr. Heinz
KIENZL
- 12.30 Uhr: Mittagspause (gemeinsames Mittagessen)
- 13.30 Uhr: Wirtschaftspolitik und Arbeitnehmerinteressen –
gegenwärtige und künftige Herausforderungen
Panel mit Dr. Helmut KRAMER, Hon.-Prof. Leiter des
WIFO, Univ.-Prof. Dr. Ewald NOWOTNY, Abg. z. NR
Univ.-Prof. Dr. Gunther TICHY, Univ.-Prof. Dr. Alexander
VAN DER BELLEN, Abg. z. NR Dir.-Stv. Mag. Werner
MUHM
- Allgemeine Diskussion
- Ende: ca. 15 Uhr

Anmeldungen erbeten mittels beiliegender Postkarte!

Informationen über Multinationale Konzerne

setzt sich mit der Thematik *Internationale Wirtschaftstrends und deren Auswirkungen auf die Arbeitswelt* auseinander.

Die Redaktion setzt in ihrer Arbeit für das Jahr 1995 folgende Schwerpunkte:

- Westintegration sowie Ostöffnung – aus Sicht der ArbeitnehmerInnen und Gewerkschaften
- Unternehmens- sowie Branchenkonzentration und deren soziale Auswirkungen
- Wandel der Arbeitsbeziehungen durch neuartige Betriebsorganisationen
- Betriebliche sowie überbetriebliche Mitbestimmung
- Internationalisierung der Arbeitnehmerinteressenvertretung

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

Zu bestellen unter:

Tel.-Nr. 501 65/25 12 DW
Fax: 501 65/2532
WIPOL-IMK
Arbeiterkammer Wien
1041 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20–22

Druckkostenbeitrag:
öS 100,- (Jahresabonnement)

„**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: Aktuelle Probleme der Wirtschaftspolitik (1); Dezember 1986
 - Heft 35: Öffentliche Unternehmungen und die Frage der Privatisierung; September 1987
 - Heft 36–41: vergriffen
 - Heft 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 1976–91; 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: vergriffen
 - Heft 50: Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftspolitik in kleinen, offenen Volkswirtschaften; April 1993
 - Heft 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 Wien 1981–1991; Juni 1995
 - Heft 57: Anmerkungen zum Verhalten börsenemittierender Unternehmen aus einzel- und gesamtwirtschaftlicher Sicht; Juni 1995
-

Eigentümer, Verleger, Herausgeber und Vervielfältiger: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien; alle: 1041 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20–22, Postfach 534