

*Editorial:
Beschäftigungs-
politik*

M. Mesch
*Löhne und Gehälter
1980/91*

B. Roßmann
Markt oder Staat?

G. Tichy
Energieabgabe

F. Henneberger
*Unternehmer-
verbände in
Deutschland*

A. Heise
Solidarisches Teilen



WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

19. Jahrgang (1993), Heft 3

Inhalt

Editorial

Zur Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik..... 255

Michael Mesch

Die Löhne und Gehälter nach Wirtschaftsklassen 1980/91.
Einige Beobachtungen zur Lohnentwicklung und -verteilung
anhand der Sozialversicherungsstatistik 265

Bruno Roßmann

Markt oder Staat? Oder mehr Markt in den Staat? 291

Gunther Tichy

Ökonomische Auswirkungen einer Energieabgabe in Österreich..... 315

Fred Henneberger

Struktur und Organisationsdynamik der Unternehmerverbände:
Probleme der Verbandsbildung und Interessenvereinheitlichung
im vereinten Deutschland..... 329

Arne Heise

Solidarisches Teilen und Marktwirtschaft..... 359

Berichte und Dokumente

Vereinbarung der Sozialpartner vom 23. November 1992 371

Jörg Finsinger

Konkurssicherungsfonds im Versicherungswesen..... 375

Bücher

BEIGEWUM (Hrsg.), Vom „obsoleten“ zum „adäquaten“
marktwirtschaftlichen Denken (Wolfgang Blaas) 381

Theo Öhlinger, Der öffentliche Dienst zwischen Tradition
und Reform (Agnes Streissler)..... 387

Diether Döring, Paul Bernd Spahn (Hrsg.), Steuerreform als gesell-
schaftspolitische Aufgabe der neunziger Jahre (Otto Farny)..... 389

Norbert Berthold, Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft – Gefahr im Verzug? (Arne Heise)	392
Raymund Scheffrahn, Gestaltung einer wettbewerbsfähigen Börse Schweiz (Thomas Zotter)	396
Claus Thomasberger, Europäische Währungsintegration und globale Währungskonkurrenz (Florian Steininger)	399
Michael Walzer, Zivile Gesellschaft und amerikanische Demokratie (Manfred Prisching)	402
Thomas J. Watson jr., Peter Petre, Der Vater, der Sohn & die Firma – Die IBM-Story (Robert Schediwy)	407
Tagungsankündigung: Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates (29. November 1993)	410
Konferenzhinweis	411
Materialien zu „Wirtschaft und Gesellschaft“	412

Unsere Autoren:

Jörg Finsinger ist Universitätsprofessor für Finanzdienstleistungen an der Universität Wien.

Fred Henneberger ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Konstanz.

Arne Heise ist Mitarbeiter des WSI in Düsseldorf.

Michael Mesch ist Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Bruno Roßmann ist Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Gunther Tichy ist Universitätsprofessor am Institut für Volkswirtschaftslehre und -politik der Universität Graz.

Editorial

Zur Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik

Gegenwärtig befinden sich die Wirtschaften Westeuropas in einer tiefen Rezession. In einigen Ländern handelt es sich um den stärksten konjunkturellen Einbruch seit der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre. Hinsichtlich der Arbeitsmärkte bedeutet dies, daß die Beschäftigung sinkt und die Arbeitslosigkeit erheblich steigt. In zwei von vier großen westeuropäischen Ländern hat die Arbeitslosenrate mittlerweile erneut zweistellige Werte angenommen: Mitte 1993 beträgt sie in Frankreich 11 Prozent und in Großbritannien 10½ Prozent. Im gesamten OECD-Raum sind derzeit rund 34 Millionen Erwerbstätige arbeitslos, bis zum Sommer nächsten Jahres wird mit einem Anstieg auf 36 Millionen gerechnet.

Österreich stellt in bezug auf diese Arbeitsmarkttendenzen keine Ausnahme dar. Während 1992 die Zahl der unselbstständig Beschäftigten (ohne Präsenzdienler und Bezieher von Karenzurlaubsgeld) noch um 24.400 zunahm, ist für das laufende Jahr ein Rückgang von 12.000 zu erwarten. Was die Arbeitslosenrate betrifft, wies Österreich am Ende der Hochkonjunktur ein im internationalen Vergleich niedriges Ausgangsniveau auf: Im Durchschnitt des Jahres 1992 belief sich die Arbeitslosenrate auf 3,6 Prozent. Für das laufende Jahr prognostiziert das Wirtschaftsforschungsinstitut allerdings eine deutliche Steigerung auf 4,7 Prozent. Die Zahl der im Jahresdurchschnitt registrierten Arbeitslosen wird sich demgemäß von 193.000 auf 228.000 erhöhen. Aufgrund des zu erwartenden kräftigen Anstiegs der Arbeitsproduktivität wird die konjunkturelle Erholung im nächsten Jahr nur eine geringe Beschäftigungszunahme zeitigen, und der Zuwachs des Arbeitskräfteangebots wird sich vor allem in einer weiteren Erhöhung der Arbeitslosigkeit niederschlagen.

Angesichts dieser Perspektiven erscheint es angebracht, sich mit einigen beschäftigungspolitischen Erfahrungen der zurückliegenden zwei Jahrzehnte im In- und Ausland sowie mit einigen aktuellen Maßnahmen auseinanderzusetzen.

Budgetpolitik

Auf die Rolle der Makropolitik für die Beschäftigungsentwicklung und die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wird hier nur kurz eingegangen, da dieses Thema in einer anderen Publikation im Vordergrund steht: Im demnächst erscheinenden Tagungsband zu der von der Arbeiterkammer Wien im

November 1992 veranstalteten Konferenz „Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren“ (Reihe „Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer Wien“, Band 1) befassen sich mehrere Beiträge mit den Effekten der Stabilisierungspolitik. Wie sich in der intensiven Diskussion herausstellte, bestand unter den Teilnehmern der Tagung weitgehend Einigkeit darüber, daß antizyklische Fiskalpolitik keineswegs unwirksam sei, aber der Wirkungsgrad in den achtziger Jahren zurückgegangen sei und die praktische Umsetzung erhebliche Probleme aufwerfe.

Die Erfahrungen der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs belegen, daß eine kurzfristig konzipierte antizyklische Globalsteuerung bei föderativem Staatsaufbau und Konzentration der öffentlichen Investitionen auf der Ebene der Kommunen schwer anzuwenden ist. Zum einen besteht das bekannte Problem der zeitlichen Verzögerungen bei der Durchführung geeigneter Maßnahmen. Bürokratische Hindernisse stehen häufig der sofortigen Inangriffnahme bzw. der Vorziehung von öffentlichen Investitionen im Infrastruktur- und Hochbaubereich in der Talsohle der Rezession entgegen; der österreichische Umgang mit derartigen „Schubladenprogrammen“ im Frühjahr und Sommer 1993 bietet für diese pessimistische Einschätzung leider einiges Belegmaterial. Außerdem verteilen sich die Nachfrageeffekte über mehrere Jahre, so daß selbst im Falle eines zeitgerechten Durchführungsbeginns prozyklische Wirkungen eintreten. Zum anderen ist nicht auszuschließen, daß die Unternehmungen bei kurzfristig angelegten Programmen keine Kapazitätserweiterungen vornehmen, sondern auf den Nachfrageimpuls mittels zusätzlicher Schichten und verlängerter Lieferfristen reagieren.

Trotz dieser praktischen Einwände ist in Österreich eine Veränderung der Ausgabenstruktur der öffentlichen Haushalte zu befürworten, um die konjunkturwirksamen Effekte des Budgets zu erhöhen. Eine bezüglich der Ausgabenhöhe neutrale Umschichtung vom öffentlichen Konsum und/oder den Subventionen zu bestimmten, beschäftigungsintensiven Infrastrukturinvestitionen hätte aufgrund des weit höheren dynamischen Multiplikators der letzteren expansive Nettoeffekte. In den achtziger Jahren war beim Bund vor allem als Folge der Konsolidierungsbemühungen eine entgegengesetzte Tendenz zu beobachten: Der Anteil der Brutto-Anlageinvestitionen des Bundes am BIP sank. Eine diesbezügliche Korrektur hätte zudem wesentliche Wachstumsimpulse im privaten Sektor zur Folge.

Diese Argumente sprechen für eine mittelfristige Orientierung der Budgetpolitik, d. h. für eine verstetigte Ausgabenpolitik im investiven Bereich und die Reduktion struktureller

Budgetdefizite. In der gegenwärtigen budgetpolitischen Diskussion in Österreich besteht ein breiter Konsens darüber, daß in der Rezession die automatischen Stabilisatoren ihre Wirkung entfalten sollten, mittelfristig aber die Senkung des Nettobudgetdefizits das anzustrebende Ziel bleibt.

Qualifikation und Arbeitslosigkeit

Infolge des technischen Fortschritts und der Konkurrenz der Schwellenländer ging die relative Nachfrage nach unqualifizierten Arbeitskräften zurück. Der Anteil der Arbeitskräfte mit dem niedrigsten Qualifikationsniveau verringerte sich zwar generell, während der Anteil der höherqualifizierten Fachkräfte zunahm, aber die Struktur der angebotenen Qualifikationen paßte sich nicht in ausreichendem Maße der geänderten Nachfragestruktur an. Die Hoffnung, daß diese Ungleichgewichte durch das freie Spiel der Marktkräfte verschwinden werden, da der relative Mangel an qualifizierten Arbeitskräften zu größeren vertikalen Lohndifferentialen führen und deshalb Anreize zum Erwerb zusätzlicher Qualifikationen bieten wird, ist nur aus mittel- und langfristiger Sicht berechtigt. Kurzfristig aber bestehen gravierende Probleme: Beschäftigte mit geringem Humankapital und niedriger Produktivität werden im Bedarfsfall als erste entlassen. Die Dauer der Arbeitslosigkeit wiederum besitzt eine Sortierfunktion, mit zunehmender Dauer sinken die Wiederbeschäftigungschancen. Mit anderen Worten: Wenig oder schlecht qualifizierte Beschäftigte sind deutlich stärker von Arbeitslosigkeit bedroht und bleiben länger arbeitslos als qualifizierte Arbeitskräfte.

Empirische Untersuchungen bestätigen diesen Zusammenhang zwischen Ausbildung und Arbeitsmarktchancen für Österreich. Für Pflichtschulabsolventen ist die Gefahr, innerhalb eines bestimmten Zeitraums arbeitslos zu werden, am größten, für Universitätsabsolventen am geringsten. Pflichtschulabsolventen dienen somit als Puffer für Beschäftigungsschwankungen. Bildungsinvestitionen sind also sowohl aus der Sicht der Individuen als auch vom gesamtwirtschaftlichen Standpunkt eine rationale Strategie, um die Beschäftigungschancen zu verbessern und das Arbeitslosigkeitsrisiko zu vermindern.

Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit

Die Langzeitarbeitslosigkeit stellt das schwerwiegendste Arbeitsmarktproblem dar. Gegenwärtig nähert sich im Durch-

schnitt der europäischen OECD-Länder der Anteil jener arbeitslosen Personen, die mehr als ein Jahr ohne Beschäftigung sind, der Vierzigprozentmarke. In diesem Zusammenhang wird die Bedeutung der Qualifikation für die Beschäftigungschancen besonders deutlich: Im Arbeitsleben erworbene Qualifikationen verlieren mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit ihren Wert. Das gilt auch für die allgemeine und berufliche Bildung, falls sie nicht produktiv angewendet wird. Lange Arbeitslosigkeit verringert mithin die Produktivität der Betroffenen und die Chance, einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Zudem steigt das Risiko wiederholter Arbeitslosigkeit in dem Maße, in welchem während einzelner Phasen der Arbeitslosigkeit das Humankapital entwertet wird. Langandauernde Arbeitslosigkeit senkt ferner die Motivation zur Arbeitssuche. Die Gefahr, daß die Betroffenen zu gesellschaftlichen Außenseitern werden, ist groß, die Bereitschaft der Unternehmer, Personen aus diesem Kreis zu beschäftigen, gering.

Langzeitarbeitslosigkeit verursacht individuelles Leid der unmittelbar und mittelbar Betroffenen, trägt zur Polarisierung und Zerrüttung der Gesellschaft bei. Sie bedeutet Verschwendung des wertvollsten ökonomischen Potentials, über das die Industrieländer verfügen, nämlich der Fähigkeiten und Qualifikationen der Arbeitskräfte. Für die öffentlichen Haushalte stellt Langzeitarbeitslosigkeit eine hohe finanzielle Belastung dar. Sie leistet keinen Beitrag zur Dämpfung des Nominallohnzuwachses und der Inflation, da die Anstellung der betreffenden Personen von den Arbeitgebern nicht mehr in Erwägung gezogen wird und diese daher nicht zum „effektiven“ Arbeitsangebot zählen.

Eine der Aufgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik besteht darin, bei strukturellen Arbeitsmarktproblemen durch angebotsseitige Maßnahmen die Mismatch-Phänomene zu vermindern. Die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit muß dabei im Vordergrund stehen. Die letztlich einzig vernünftige Strategie gegen Langzeitarbeitslosigkeit ist, ihre Entstehung von vornherein zu unterbinden. Zu den wichtigsten Instrumenten in diesem Zusammenhang zählen Aus- und Weiterbildungs- sowie Umschulungsprogramme. Für jene Personen, die sich trotzdem als schwer vermittelbar erweisen, können temporäre Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen die Chancen auf eine Wiedereinstellung verbessern.

Aus methodischen Gründen, vor allem wegen des Fehlens von Kontrollgruppen, gelang es bisher nicht, gesicherte Erkenntnisse über die Auswirkungen von Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose zu gewinnen. Es scheint so zu sein, daß auf bestimmte Arbeitslosenkategorien oder Teilarbeitsmärkte genau abgestimmte Programme den größten Erfolg

haben. Die Resultate der Mehrheit der vorliegenden Studien legen den Schluß nahe, daß die Qualifizierungsmaßnahmen die Chancen der Arbeitslosen, eine Stelle zu finden, erhöhen. Die Frage jedoch, ob Aus- und Weiterbildung die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzen, bleibt offen. Der Grund dafür ist, daß sehr viele Faktoren die Arbeitslosigkeitsdauer bestimmen, die nur teilweise bekannt und kontrollierbar sind. Praktische Probleme bestehen darin, daß Qualität und Effizienz der Fortbildungsmaßnahmen teilweise zu wünschen übrig lassen, die Auswahl der Teilnehmer nicht immer sorgfältig genug erfolgt und gelegentlich Unternehmungen, die derartige Programme eigentlich selbst durchzuführen bzw. zu finanzieren hätten, als Trittbrettfahrer auftreten.

Die Erfahrungen der westeuropäischen Länder mit einem hohen Anteil an Langzeitarbeitslosen und die wissenschaftliche Diskussion über das Hysteresis-Phänomen lehren, daß die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit umso kostspieliger und langwieriger wird, je länger damit gewartet wird. Der Einsatz finanzieller Ressourcen für aktive Arbeitsmarktpolitik ermöglicht Einsparungen bei der Arbeitslosenunterstützung und verlorenen Steuereinnahmen. Aktive Arbeitsmarktpolitik stellt daher trotz ihrer beschränkten Wirkung eine aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive rentable Mittelverwendung dar; Nichtstun käme am teuersten zu stehen.

In Österreich gelangt seit einigen Jahren ein innovatives arbeitsmarktpolitisches Instrument zur Anwendung: Die Arbeitsstiftung in immer vielfältigeren Formen stellt das wichtigste Instrument der präventiven, d. h. auf die Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik dar. Sie zeichnet sich durch folgende Charakteristika aus:

1.) Ansatzpunkte der Arbeitsstiftungen sind nicht einzelne Personen, sondern Betriebsbelegschaften, die Beschäftigten eines Industriezweigs oder einer Region. Auf diese Weise soll die gemeinsame Identität der Betroffenen erhalten bleiben.

2.) Die betreffenden Arbeitnehmer gründen aufgrund eigener Initiative ihre Stiftung selbst. Dieses Instrument markiert somit einen Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik in Richtung Selbsthilfe und Selbstorganisation. Die Rolle der Arbeitsmarktverwaltung, der Interessenvertretungen und der Gebietskörperschaften besteht vor allem in der Anregung, Impulsgebung und Finanzierung. 3.) Teilnehmer sind jene Arbeitnehmer, die sich im Zeitraum zwischen der Ankündigung der Lösung des Dienstverhältnisses und dem Ausscheiden aus dem Unternehmen freiwillig dafür entscheiden. Die Arbeitsstiftung nimmt somit eine Brückenfunktion ein, indem sie einen nahtlosen Übergang zwischen dem aufgelösten Dienstverhältnis und einem neuen Arbeitsplatz herstellt. Einige Ar-

beitsstiftungen und die stiftungsähnlichen Maßnahmen beziehen auch bereits arbeitslose Personen ein: durch Berufsorientierung, Unterstützung bei der Arbeitssuche bzw. beim Selbstständigwerden, durch Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten und Umschulungen. 4.) Das Angebot der Arbeitsstiftung an die Teilnehmer besteht aus einer Kombination individuell abstimmbarer Maßnahmen, die sowohl Persönlichkeitsentwicklung als auch Qualifizierungsprogramme und vielfältige Beratung umfaßt.

Weit überdurchschnittliche Arbeitslosenraten weisen in Österreich die strukturschwachen Regionen auf, wo ein vergleichsweise hoher Anteil der Beschäftigten an „verlängerten Werkbänken“ der Niedriglohnindustrien oder in den krisengeplagten Bereichen der Grundstoffindustrie tätig ist bzw. war. Die gegenwärtige Rezession bringt in den betreffenden Gebieten Konkurse, Betriebsschließungen und Standortverlagerungen, also einen erheblichen Abbau von Industriearbeitsplätzen mit sich. Dauerarbeitslosigkeit, Kaufkraftverluste, Abwanderung der gut qualifizierten jungen Arbeitskräfte usw. sind die negativen Folgen, die einander gegenseitig zu einem regionalen Teufelskreis zu verstärken drohen. In diesen Situationen besteht der dringende Bedarf, gezielt, rasch und mit geringem bürokratischen Aufwand Qualifikationsmaßnahmen für ganze Gruppen von Arbeitslosen bzw. von Beschäftigten, die vor dem Verlust ihres Arbeitsplatzes stehen, zu planen, zu organisieren und durchzuführen. Bereits in den letzten Jahren übernahmen regionale Arbeitsstiftungen oder stiftungsähnliche Maßnahmen diese Funktionen, und die Gründung weiterer steht unmittelbar bevor. Arbeitsstiftungen bilden somit eine wesentliche Komponente einer regionalen Strukturpolitik, welche darum bemüht ist, den Selbstorganisationsgrad der Regionen zu heben. Sie können einen wichtigen Beitrag dazu leisten, daß die betreffenden Regionen einen Ausweg aus der Sackgasse der Monostruktur finden, indem die bislang in den dominanten Branchen beschäftigten Arbeitskräfte völlig anders geartete Qualifikationen erwerben oder den Weg zu einer selbständigen Tätigkeit einschlagen.

Problemgruppe ältere Arbeitslose

Ein für Österreich neues Problem stellt die hohe Arbeitslosigkeit unter den älteren Arbeitnehmern dar. Bereits während der Hochkonjunktur stieg die Arbeitslosigkeit unter den 50- bis 59jährigen überproportional an, und in der Rezession droht sich diese Entwicklung zu verschärfen. Gegenwärtig sind mehr als 40.000 Personen aus dieser Altersgruppe als ar-

beitslos registriert, im Vorjahr waren fast doppelt so viele wenigstens einmal von Arbeitslosigkeit betroffen. Die im Sommer in Kraft getretene Beschäftigungssicherungs-Novelle versucht Abhilfe zu schaffen, indem der Kündigungsschutz für ältere Arbeitnehmer gestärkt wird und deren Chancen zur Wiederbeschäftigung verbessert werden: Arbeitgeber, welche einen älteren Arbeitnehmer kündigten, erhalten sechs Monate lang keine Beschäftigungsbewilligung nach dem Ausländerbeschäftigungsgesetz. Finanzielle Mittel im Volumen von fast einer Viertelmilliarde Schilling werden für bessere Arbeitsplatzvermittlung und Umschulungen zugunsten der über 50jährigen Arbeitslosen bereitgestellt.

Mittels der Senkung der Höchstquote ausländischer Arbeitnehmer von zehn auf acht Prozent wird in Österreich eine Korrektur der Fehlentwicklungen der Jahre 1988 bis 1992 angestrebt – allerdings mit Verspätung und höchstens partieller Erfolgsaussicht. In den Hochkonjunkturjahren suchten die Unternehmungen zusätzliche Arbeitskräfte zur Bewältigung des hohen Auftragsstandes. Was in dieser Situation verabsäumt wurde, war die Aktivierung des im Inland verfügbaren Potentials, der Inländerinnen aus der stillen Reserve und der Frauen von bereits in Österreich tätigen ausländischen Arbeitern. Statt dessen wurde dem Druck der Arbeitgeber nachgegeben und eine großzügige Höchstquote ausländischer Arbeitskräfte festgesetzt, welche die Unternehmer prompt auch voll ausschöpften. Die Folgen dieser Öffnung des Arbeitsmarktes nach außen waren ein Anstieg der Arbeitslosigkeit bereits während der Hochkonjunktur, die Verlangsamung des Produktivitätsanstiegs aufgrund der Ausdehnung von Niedriglohnbereichen und negative Lohndrift auf Teilarbeitsmärkten. Mittel- und langfristig ist es aber geboten, die Neuorientierung und den Umbau der Produktionsstrukturen von wenig qualifizierten und niedrig entlohnenden Tätigkeiten zugunsten von höher eingestuft und besser bezahlten zu fördern; nur ein derartiger Strukturwandel wird bessere Beschäftigungsergebnisse ermöglichen. Voraussetzung für die tatsächliche Senkung der Ausländerquote ist freilich eine wirksame Überwachung.

Die erwähnte österreichische Beschäftigungssicherungs-Novelle sieht überdies einige Änderungen in den Regelungen der Arbeitslosenversicherung vor. Verschiedene Systeme der Arbeitslosenversicherung bieten unterschiedliche Möglichkeiten und Anreize zu Moral-Hazard-Verhalten. Konkret sind in diesem Zusammenhang die Lohnersatzrate der Versicherungsleistungen, die Karenzzeit bis zum Bezug der Leistungen, die Bezugsdauer, die Anspruchsvoraussetzungen und die Sanktionen bei Mißbrauch von Bedeutung. Die meisten Studien konzen-

trieren sich auf die Leistungshöhe und die Bezugsdauer als einzige Kriterien für die Beurteilung der Auswirkungen der Arbeitslosenversicherung auf die Arbeitslosigkeit. Die OECD analysierte die Beziehung zwischen den Lohnersatzraten und den Arbeitslosenquoten im internationalen Vergleich, konnte aber keinen signifikanten Zusammenhang feststellen. Empirisch gesicherte Erkenntnisse über die Auswirkungen aller Aspekte der Arbeitslosenversicherung auf die Höhe und Dauer der Arbeitslosigkeit bestehen bisher nicht.

Die österreichische Arbeitslosenversicherung weist verhältnismäßig niedrige Lohnersatzraten sowie eine relativ kurze Bezugsdauer der Leistungen auf. Die Beschäftigungssicherungs-Novelle verschärft die Sanktionen bei Versicherungsmißbrauch. Arbeitslose, die beim Schwarzarbeiten erlappt werden, müssen das zu Unrecht bezogene Arbeitslosengeld zurückzahlen bzw. büßen bei groben Verstößen den Anspruch für weitere vier Wochen ein.

Koordinierte Lohnverhandlungen auf Branchenebene

Zentralisierte Lohnverhandlungen oder koordinierte Kollektivvertragsverhandlungen auf Branchenebene (wie in Österreich) sind im Hinblick auf eine moderate, d. h. die gesamtwirtschaftlichen Bedingungen berücksichtigende (Real-) Lohnentwicklung und die Beschäftigungsentwicklung von Vorteil. Die überlegene Anpassungsleistung derartiger Lohnverhandlungssysteme beruht darauf, daß bei stärker dezentralisierter Lohnfestsetzung u. a. folgende negative externe Effekte zutage treten:

1. Jede Lohnerhöhung trägt cet. par. zum Anstieg des allgemeinen Preisniveaus bei, woraus reale Einkommenseinbußen für alle nicht betroffenen Arbeitnehmer (und Kapitalbesitzer) resultieren.
2. Lohnerhöhungen, die steigende Inputpreise in anderen Branchen auslösen, führen dort zu geringerer Produktion und Beschäftigung.
3. Hat eine Reallohnanhebung in einer Branche höhere Arbeitslosigkeit auf diesem Teilarbeitsmarkt zur Folge und werden die Kosten der Arbeitslosenversicherung durch generelle Steuern oder Abgaben finanziert, so unterliegt die übrige Wirtschaft einer negativen fiskalischen Externalität.
4. Höhere Arbeitslosigkeit infolge einer Reallohnanhebung beeinträchtigt überall die Chancen der bereits Arbeitslosen, eine neue Stelle zu finden.
5. Jede Lohnerhöhung verschlechtert die Position der nicht begünstigten Arbeitnehmer bezüglich ihrer relativen Löhne. Dies erhöht die Gefahr von „Leap-frogging“.

6. Hängen die Motivation und die Arbeitsleistung der Beschäftigten von ihren relativen Löhnen ab, so hat die Verschlechterung ihrer Stellung in der Lohnhierarchie negative Konsequenzen auf den Arbeitseinsatz der betreffenden Personen. Gleichzeitig wird in jenen Bereichen, in denen keine Lohnerhöhungen erfolgten, die Rekrutierung von Arbeitskräften für die Unternehmungen schwieriger.

Zentralisierte Lohnverhandlungen oder koordinierte Kollektivvertragsverhandlungen auf Branchenebene ermöglichen die Internalisierung der genannten negativen Externalitäten. Diese Argumente sprechen für die Beibehaltung des derzeitigen österreichischen Lohnverhandlungsmodus.

Aus dem internationalen Vergleich der beschäftigungspolitischen Erfahrungen ergibt sich jedenfalls, daß ein einfaches und einheitliches Modell, welches niedrige Arbeitslosigkeit gewährleistet, nicht existiert. Beschäftigungspolitik, welche verhindern will, daß die jüngste Zunahme der Arbeitslosigkeit, die im wesentlichen konjunktureller Natur ist, zu einer noch höheren als der gegenwärtig schon bestehenden Arbeitslosigkeit führt, muß aus einem vielfältigen Bündel von Maßnahmen bestehen, von denen einige hier angesprochen wurden. Dabei sind die Chancen einer Durchsetzung einer derartigen Politik größer, falls unter den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern ein Konsens über die Priorität des Vollbeschäftigungsziels herrscht. Die Realisierung einer Kombination aus den oben angeführten und anderen Maßnahmen – wie beispielsweise der Strukturmilliarde –, die nicht diskutiert wurden, schafft schließlich ein Klima des Vertrauens, das sich positiv auf die Stabilisierung der Wirtschaft auswirkt.

Die Löhne und Gehälter nach Wirtschaftsklassen 1980–91

**Einige Beobachtungen zur Lohnentwicklung und -verteilung
anhand der Sozialversicherungsstatistik**

Michael Mesch

1. Einleitung

Aufgrund der nachträglichen Aufarbeitung der Daten aus dem Jahr 1980 sind nun anhand der Einkommensstatistik aus der Sozialversicherung einige Aussagen zur Lohnentwicklung, zu den Branchenlohnunterschieden und zur Lohnstreuung 1980–91 möglich.

Das von dieser Statistik ausgewiesene, bereinigte (Brutto-)Monatseinkommen ergibt sich aus der Summe der in einem Kalenderjahr erzielten beitragspflichtigen Einkommen (laufende Bezüge, Sonderzahlungen, weitere beitragspflichtige Einkommensbestandteile), dividiert durch die Zahl der Kalendertage mit einer pensionsversicherungspflichtigen Beschäftigung, multipliziert mit 30. Die Statistik ist personenbezogen, d. h. ist eine Person innerhalb eines bestimmten Jahres bei zwei oder mehreren Dienstgebern beschäftigt, so werden diese Einkommen zusammengefaßt und der betreffenden Person zugeordnet.

Ist eine Person während des Auswertungsjahres in mehreren Wirtschaftsklassen beschäftigt, so wird sie in allen diesen Wirtschaftsklassen mit dem jeweils erzielten Einkommen und den Beschäftigungstagen erfaßt. Bei der Auswertung für die Gesamtwirtschaft wird diese Person jedoch mit dem gesamten Einkommen und der gesamten Anzahl der Versicherungstage berücksichtigt.

Der erfaßte Personenkreis besteht aus Arbeitern, Angestellten und Vertragsbediensteten im öffentlichen Dienst. Nicht erfaßt werden pragmatisierte Dienstnehmer des Bundes, der Länder und Gemeinden, Lehrlinge sowie Dienstnehmer, die geringfügig beschäftigt sind. Aufgrund der Existenz der Höchstbeitragsgrundlage (einschließlich der anteiligen Sonderzahlungen 1980 S 22.750 und 1991 S 35.000) können über die Verteilung der höheren und höchsten Einkommen aus unselbständiger Beschäftigung keine Aussagen getroffen werden. Über die wöchentliche Arbeitszeit liegen keine Angaben vor, auch das Ausmaß der Überstundenleistung ist nicht bekannt (1).

Im Hinblick auf die Ausschaltung zyklischer Einflüsse erweist sich ein lohnbezogener Vergleich der Jahre 1980 und 1991 als günstig. In beiden Jahren befand sich die österreichische Wirtschaft am Ende einer Hochkonjunkturphase. 1979 stieg das reale BIP um 4,7%, 1980 um 3,0%, und im folgenden Jahr geriet Österreich in die vor allem durch den zweiten Ölpreisschock ausgelöste Rezession (BIP -0,1%). Die Hochkonjunkturphase Ende der achtziger Jahre dauerte länger, erstreckte sich über rund vier Jahre. Die reale Wachstumsrate des BIP betrug 1988 4,1%, 1989 3,8%, 1990 4,6% und 1991 3,0%. Im Jahr 1992 schwächte sich die Konjunktur bereits deutlich ab (BIP +1,5%), und im laufenden Jahr gerät die österreichische Wirtschaft erstmals nach zwölf Jahren in eine Rezession.

Die Arbeitsmarktlage im Jahre 1991 wich allerdings erheblich von jener im Jahre 1980 ab. Gegenüber 1979 erhöhte sich die Zahl der unselbständig Beschäftigten 1980 um 19.200 bzw. 0,7%. Die Arbeitslosenrate (gemessen an der Zahl der unselbständig Beschäftigten) belief sich auf 1,9%. Es herrschte somit Vollbeschäftigung, der Beschäftigtenstand ließ sich nur wenig erhöhen. Von 1990 auf 1991 hingegen stieg die Beschäftigung um 58.700 Personen bzw. 2,0%. Von diesem kräftigen Zuwachs entfiel freilich ein Großteil, nämlich 45.600 Personen, auf ausländische Arbeitskräfte. Gleichzeitig nahm die Arbeitslosenrate zu und betrug 1991 5,2% (nationale Definition). 1991 markierte somit den Höhepunkt im Zuwachs ausländischer Arbeitskräfte bei fortgesetzt steigender Arbeitslosigkeit.

2. Die Branchenlohn- und Gehaltsstrukturen 1980 und 1991

Das monatliche (Brutto-)Medianeinkommen aller erfaßten Beschäftigten betrug im Jahr 1991 S 19.044 (Tabelle 1). Im Idealfall bezieht sich eine empirische Analyse von Branchenlohnstrukturen auf die Arbeits-einkommen möglichst homogener Beschäftigtengruppen, d. h. auf Arbeitnehmer gleichen Geschlechts, gleicher Qualifikation und gleicher Arbeitszeit mit ähnlichen Arbeitsbedingungen in Betrieben einer bestimmten Größenklasse innerhalb einer Region. Die vorliegende Einkommensstatistik erlaubt allerdings nur die Ausschaltung geschlechtsbedingter Einkommensunterschiede und die Differenzierung nach dem sozialrechtlichen Status (Arbeiter/Angestellte) (2).

Tabelle 1:

Löhne und Gehälter 1991 (Median der bereinigten Monatseinkommen)

Wi.-Klasse	Alle Beschäftigten			Männer			Frauen		
	öS	Rang	% d. Ges.	öS	Rang	% d. Ges.	öS	Rang	% d. Ges.
Land- u. Forstwi.	14.765	20	77,53	16.506	21	74,42	12.126	21	80,05
Energie, Wasser	30.651	1	160,95	32.325	1	145,75	20.886	1	137,88
Steine, Bergbau	26.344	2	138,33	27.043	5	121,93	18.772	3	123,92
Nahrungsm.	18.367	11	96,45	22.432	9	101,14	14.025	17	92,59
Textil	16.159	19	84,85	20.752	15	93,57	13.770	19	90,90
Bekleidung	12.512	23	65,70	16.918	20	76,28	12.016	22	79,32
Leder	13.369	22	70,20	16.036	22	72,30	11.796	23	77,87
Holz	17.351	14	91,11	18.207	19	82,09	14.041	16	92,69
Papier	24.442	4	128,34	27.415	4	123,61	15.595	10	102,95
Druck	23.422	5	122,99	28.777	3	129,75	16.884	7	111,46
Chemie	22.977	6	120,65	25.656	6	115,68	16.933	6	111,78
Stein-, Glasw.	22.435	7	117,81	23.887	8	107,70	16.666	8	110,02
Metall	22.384	8	117,54	24.255	7	109,36	17.311	5	114,28
Bauwesen	20.725	9	108,83	21.155	12	95,38	15.456	11	102,03
Handel, Lager	16.945	16	88,98	21.064	13	94,97	13.987	18	92,34
Gastst., Beherb.	13.446	21	70,60	14.914	23	67,24	12.712	20	83,92
Verkehr, Nachr.	18.165	12	95,38	19.108	18	86,15	15.174	13	100,17
Banken, Versich.	24.715	3	129,78	30.199	2	136,16	20.239	2	133,61
RRWdienste	18.029	13	94,67	20.880	14	94,14	15.321	12	101,14
Körppfl., Reinig.	11.536	24	60,58	14.845	24	66,93	10.676	24	70,48
Kunst, Unterh., Sp.	17.016	15	89,35	19.408	17	87,51	14.401	15	95,07
Gesundh., Fürs.	16.700	18	87,69	22.206	10	100,12	15.669	9	103,44
Unterr., Forsch.	16.743	17	87,92	20.368	16	91,83	14.884	14	98,26
Öff. Einricht.	19.130	10	100,45	21.539	11	97,11	17.715	4	116,95
Häusl. Dienste	6.318	25	33,18	5.263	25	23,73	6.561	25	43,31
Gesamt	19.044		100,00	22.179		100,00	15.148		100,00

Quelle: Hauptverband; eigene Berechnungen aufgrund dieser Daten.

Tabelle 2:

Die Brancheneinkommensstruktur 1991 (Mediane der bereinigten Monatseinkommen)

Wi.-Klasse	männliche Arbeiter			männliche Angestellte			weibliche Arbeiter			weibliche Angestellte		
	öS	Rang	% d. Ges.	öS	Rang	% d. Ges.	öS	Rang	% d. Ges.	öS	Rang	% d. Ges.
Land- u. Forstw.	15.564	19	77,21	23.907	19	82,87	11.842	17	91,08	14.923	22	84,98
Energie, Wasser	25.982	1	128,89	34.946	3	121,14	13.908	8	106,97	23.630	1	134,56
Steine, Bergbau	25.426	3	126,13	36.297*	2	125,82	14.667	4	112,81	21.864	3	124,50
Nahrungsm.	20.995	8	104,15	31.478	9	109,12	13.448	12	103,43	16.442	14	93,63
Textil	18.042	12	89,50	30.323	11	105,11	12.984	14	99,86	18.219	11	103,75
Bekleidung	14.264	23	70,76	27.304	14	94,65	11.476	18	88,26	15.182	21	86,45
Leder	14.664	21	72,75	23.175	21	80,33	11.178	19	85,97	15.736	19	89,61
Holz	17.580	15	87,21	27.784	13	96,31	13.803	10	106,16	14.708	23	83,75
Papier	25.468	2	126,34	36.518*	1	126,59	14.464	6	111,24	21.359	5	121,63
Druck	25.141	4	124,72	34.060	5	118,07	14.325	7	110,18	19.859	6	113,09
Chemie	22.877	5	113,49	34.533	4	119,71	14.597	5	112,27	21.870	2	124,54
Stein-, Glasw.	22.689	6	112,56	32.848	7	113,87	15.336	2	117,95	18.987	10	108,12
Metall	22.137	7	109,82	33.074	6	114,65	16.173	1	124,39	19.320	8	110,02
Bauwesen	20.548	9	101,93	31.827	8	110,33	13.144	13	101,09	16.371	15	93,22
Handel, Lager	17.638	14	87,50	25.959	16	89,99	12.000	16	92,29	14.699	24	83,70
Gastst., Beherb.	14.572	20	72,29	19.835	25	68,76	12.472	15	95,92	15.744	18	89,65
Verkehr, Nachr.	18.709	11	92,81	20.440	24	70,85	13.517	11	103,96	16.136	16	91,89
Banken, Versich.	17.832	13	88,46	30.356	10	105,23	7.102	24	54,62	21.446	4	122,12
RRWi.-Dienste	17.029	18	84,48	27.123	15	94,02	10.060	23	77,37	16.521	13	94,08
Körperpfl., Reinig.	14.289	22	70,89	25.423	18	88,13	10.413	22	80,09	15.399	20	87,69
Kunst, Unterh., Sp.	12.738	24	63,19	28.858	12	100,38	11.081	21	85,23	19.009	9	108,25
Gesundh., Fürs.	17.445	16	86,54	25.810	17	89,47	13.833	9	106,39	17.485	12	99,57
Unterr., Forsch.	17.389	17	86,26	21.231	22	73,60	11.157	20	85,81	16.124	17	91,82
Öffentl. Einricht.	20.263	10	100,52	23.263	20	80,64	14.925	3	114,79	19.669	7	112,00
Häusl. Dienste	4.978	25	24,69	21.114	23	73,19	6.397	25	49,20	12.654	25	72,06
Gesamt	20.158		100,00	28.848		100,00	13.002		100,00	17.561		100,00

* Zur Schätzung dieser Werte siehe Anmerkung (3).

Quelle: Hauptverband; eigene Berechnungen aufgrund dieser Daten.

Die Einkommenshierarchie bei den männlichen Arbeitern wurde 1991 von der Energie- und Wasserversorgung (128,9% des Medianeinkommens aller Arbeiter), der Papierbranche (126,3%), dem Bergbau (126,1%) sowie dem Druckerei- und Verlagswesen (124,7%) angeführt (Tabelle 2). Schlußlichter bildeten (abgesehen von den Häuslichen Diensten mit vielen Teilzeitbeschäftigten) die Wirtschaftsklassen Kunst-Unterhaltung-Sport (63,2%), Bekleidungserzeugung (70,8%), Körperpflege-Reinigung (70,9%) und Fremdenverkehr (72,3%). Inwieweit die Lohnunterschiede in der Sachgüterproduktion auf die Abgeltung von Sonderformen der Arbeitszeit wie Schicht- und Nachtarbeit zurückgehen, ist nicht quantifizierbar. In den obersten neun Positionen der Rangordnung befanden sich ausschließlich Branchen aus dem sekundären Sektor.

Die letzte Aussage traf bemerkenswerterweise auch auf die Rangordnung der Einkommen männlicher Angestellter zu. Die höchsten Mediangehälter (3) verzeichneten die Papierbranche (126,6%), der Bergbau (125,8%), die Energie- und Wasserversorgung (121,1%), die Chemiebranche (119,7%) und das Druckerei- und Verlagswesen (118,1%). Die geringsten Werte wiesen das Gaststätten- und Beherbergungswesen (68,8%) und das Verkehrswesen (70,9%) auf. Die ungünstige Position des Unterrichtswesens (73,6%) dürfte abgesehen von der Tatsache, daß pragmatisierte Dienstnehmer nicht erfaßt sind, auch auf Teilzeit- und Nebenbeschäftigte zurückgehen.

Arbeiterinnen erzielten die höchsten Einkommen in der Metallbranche (124,4%) und in der Erzeugung von Stein- und Glaswaren (118,0%). Hier ist darauf hinzuweisen, daß die Teilzeitquote in der Metallbranche und anderen Branchen der Sachgüterproduktion weniger als die Hälfte des entsprechenden Durchschnittswertes erreichte (Tabelle 8). Auch im unteren Bereich der Rangordnung wurden die Einkommenspositionen wesentlich von den Anteilen der Teilzeitbeschäftigten beeinflusst. Die Wirtschaftsklassen auf den drei letzten Plätzen (Häusliche Dienste 49,2%; Banken und Versicherungen 54,6%; Wirtschaftsdienste 77,4%) waren durch die höchsten Teilzeitquoten charakterisiert. Auffallend ist ferner die günstige Position der Arbeiterinnen in den öffentlichen Einrichtungen (114,8%) trotz einer sehr hohen Teilzeitquote.

Die obersten Positionen in der Hierarchie der Gehälter weiblicher Angestellter besetzten (außer der sehr kleinen Gruppe der im Bergbau Beschäftigten) die Energie- und Wasserversorgung (134,6%), die Chemiebranche (124,5%), das Bank- und Versicherungswesen (122,1%) sowie die Papierbranche (121,6%). Den letzten Rang nahm die Wirtschaftsklasse Haushaltung-Hauswartung (72,1%) ein, die sich durch die bei weitem höchste Teilzeitquote auszeichnete. In weiteren sieben Branchen lag das Mediangehalt zwischen 80 und 90% des Mediangehalts aller weiblichen Angestellten.

Wie die Matrix der Spearman'schen Rangkorrelationskoeffizienten (Tabelle 3) zeigt, bestand zwischen diesen vier Einkommenshierarchien ein hohes Maß an Übereinstimmung.

Tabelle 3:**Rangkorrelationskoeffizienten der branchenmäßigen Monatseinkommenshierarchien der vier Beschäftigtengruppen 1991**

	Männl. Angestellte	Weibl. Arbeiter	Weibl. Angestellte
Männl. Arbeiter	0,768	0,803	0,738
Männl. Angestellte		0,549	0,720
Weibl. Arbeiter			0,548

So betrug der Koeffizient der Rangkorrelation zwischen den Einkommensskalen der männlichen Angestellten und der weiblichen Arbeiter immerhin noch 0,55. Der höchste Grad an Analogie existierte zwischen den Hierarchien der männlichen und der weiblichen Arbeiter. Bei einer Bereinigung um die Unterschiede in der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit wären die Maßzahlen der rangmäßigen Übereinstimmung noch höher: Beispielsweise ging die ungünstigere Position der männlichen Arbeiter in der Bekleidungsbranche (Rang 23) im Vergleich zu jener der Arbeiterinnen dieser Branche (Rang 18) zu einem erheblichen Teil auf die relativ zum jeweiligen Durchschnittswert höhere Teilzeitquote unter den männlichen Arbeitern zurück. Ähnliches galt für die Arbeiter des Gastgewerbes (Rang 20 bzw. 15).

Im Jahr 1980 belief sich das bereinigte Medianeinkommen aller erfaßten unselbständig Beschäftigten auf S 11.492 monatlich (Tabelle 5). Die Tabelle 6 zeigt die Brancheneinkommensstruktur der vier Beschäftigtengruppen in jenem Jahre, Tabelle 4 den Grad der Übereinstimmung zwischen den Einkommenshierarchien.

Tabelle 4:**Rangkorrelationskoeffizienten der branchenmäßigen Monatseinkommenshierarchien der vier Beschäftigtengruppen 1980**

	Männl. Angestellte	Weibl. Arbeiter	Weibl. Angestellte
Männl. Arbeiter	0,746	0,812	0,704
Männl. Angestellte		0,563	0,658
Weibl. Arbeiter			0,598

Tabelle 5:

Löhne und Gehälter 1980 (Median der bereinigten Monatseinkommen)

Wi.-Klasse	Alle Beschäftigten			Männer			Frauen		
	öS	Rang	% d. Ges.	öS	Rang	% d. Ges.	öS	Rang	% d. Ges.
Land- u. Forstw.	9.534	18	82,96	11.096	20	81,18	7.546	21	85,06
Energie, Wasser	17.821	1	155,07	18.802	1	137,56	12.005	1	135,33
Steine, Bergbau	15.979	2	139,04	16.417	2	120,11	10.753	3	121,22
Nahrungsm.	11.066	11	96,29	13.718	10	100,37	8.355	15	94,18
Textil	9.014	20	78,44	12.360	15	90,43	7.877	19	88,79
Bekleidung	7.443	23	64,77	10.800	21	79,02	7.092	22	79,95
Leder	7.849	22	68,30	9.769	22	71,47	7.092	23	79,95
Holz	10.679	14	92,93	11.435	18	83,66	8.166	18	92,05
Papier	13.778	3	119,89	16.041	4	117,36	8.804	14	99,24
Druck	13.073	7	113,76	16.397	3	119,97	9.189	10	103,58
Chemie	13.421	6	116,79	15.576	6	113,96	9.655	7	108,84
Stein-, Glasw.	13.533	4	117,76	14.524	8	106,26	9.707	6	109,42
Metall	13.467	5	117,19	14.901	7	109,02	9.876	5	111,33
Bauwesen	12.631	9	109,91	12.886	12	94,28	9.003	12	101,49
Handel, Lager	10.134	16	88,18	12.796	13	93,62	8.261	17	93,12
Gastst., Beherb.	8.127	21	70,72	9.618	23	70,37	7.609	20	85,77
Verkehr, Nachr.	10.832	12	94,26	11.344	19	83,00	9.198	9	103,69
Banken, Versich.	12.988	8	113,02	15.961	5	116,78	10.920	2	123,10
RRWdienste	10.700	13	93,11	13.138	11	96,12	8.874	13	100,03
Körppfl., Reinig.	6.870	24	59,78	9.111	24	66,66	6.429	24	72,47
Kunst, Unterh., Sp.	10.500	15	91,37	11.593	17	84,82	9.209	8	103,81
Gesundh., Fürs.	9.534	17	82,96	13.973	9	102,23	9.027	11	101,76
Unterr., Forsch.	9.526	19	82,89	11.922	16	87,23	8.305	16	93,62
Öff. Einricht.	11.223	10	97,66	12.539	14	91,74	10.285	4	115,94
Häusl. Dienste	3.363	25	29,26	2.679	25	19,60	3.420	25	38,55
Gesamt	11.492		100,00	13.668		100,00	8.871		100,00

Quelle: Hauptverband; eigene Berechnungen aufgrund dieser Daten.

Tabelle 6:

Die Brancheneinkommensstruktur 1980 (Mediane der bereinigten Monatseinkommen)

Wi.-Kl.	männliche Arbeiter			männliche Angestellte			weibliche Arbeiter			weibliche Angestellte		
	öS	Rang	% d. Ges.	öS	Rang	% d. Ges.	öS	Rang	% d. Ges.	öS	Rang	% d. Ges.
Land- u. Forstw.	10.432	17	82,52	15.488	18	89,87	7.331	16	94,24	9.221	19	89,45
Energie, Wasser	15.578	2	123,22	21.656	3	125,67	8.458	6	108,73	13.581	1	131,74
Steine, Bergbau	15.630	1	123,64	22.531	1	130,74	9.326	2	119,89	12.481	2	121,07
Nahrungsm.	12.946	8	102,40	18.549	9	107,64	7.983	12	102,62	9.787	14	94,94
Textil	10.633	16	84,11	17.551	10	101,85	7.551	13	97,07	10.533	11	102,17
Bekleidung	9.472	20	74,92	16.267	15	94,39	6.874	20	88,37	9.423	17	91,41
Leder	9.177	22	72,59	15.206	19	88,24	6.894	19	88,62	9.333	18	90,53
Holz	11.015	14	87,13	17.034	12	98,85	8.077	9	103,83	8.374	24	81,23
Papier	15.306	3	121,07	22.052	2	127,96	8.236	7	105,87	11.904	4	115,47
Druck	14.454	4	114,33	20.371	5	118,21	8.160	8	104,90	11.422	8	110,80
Chemie	14.008	5	110,81	21.090	4	122,38	8.592	5	110,45	12.446	3	120,73
Stein-, Glasw.	13.866	6	109,68	19.790	6	114,84	8.948	3	115,03	11.245	9	109,08
Metall	13.858	7	109,62	19.465	7	112,95	9.457	1	121,57	10.958	10	106,30
Bauwesen	12.519	9	99,03	19.458	8	112,91	7.467	15	95,99	9.579	16	92,92
Handel, Lager	10.704	15	84,67	15.767	17	91,49	6.849	21	88,04	8.830	21	85,65
Gastst., Beherb.	9.421	21	74,52	12.166	24	70,60	7.487	14	96,25	9.116	20	88,43
Verkehr, Nachr.	11.204	12	88,63	11.707	25	67,93	8.004	11	102,89	9.917	13	96,20
Banken, Versich.	11.020	13	87,17	16.118	16	93,53	4.531	24	58,25	11.563	6	112,16
RRWi.-Dienste	10.196	19	80,65	17.080	11	99,11	5.550	23	71,35	9.580	15	92,93
Körperpfl., Reinig.	8.734	23	69,09	14.863	20	86,25	6.294	22	80,91	8.478	23	82,24
Kunst, Unterh., Sp.	8.100	24	64,07	16.822	13	97,62	6.900	18	88,70	11.668	5	113,18
Gesundh., Fürs.	11.356	11	89,83	16.678	14	96,78	8.074	10	103,79	10.151	12	98,47
Unterr., Forsch.	10.323	18	81,66	12.563	23	72,90	7.301	17	93,86	8.827	22	85,62
Öffentl. Einricht.	12.042	10	95,25	13.261	22	76,95	8.840	4	113,64	11.562	7	112,15
Häusl. Dienste	2.394	25	18,94	13.999	21	81,23	3.363	25	43,23	8.066	25	78,24
Gesamt	12.642		100,00	17.233		100,00	7.779		100,00	10.309		100,00

Quelle: Hauptverband; eigene Berechnungen aufgrund dieser Daten.

Bei den männlichen Arbeitern sind zwischen 1980 und 1991 zwei Rangveränderungen auffallend. Die Arbeiter in der Textilbranche verbesserten ihre Position von Rang 16 auf Rang 12, der Rückstand auf das Medianeinkommen aller männlichen Arbeiter verringerte sich von 16 auf 10 Prozent. Das Gesundheitswesen hingegen verlor fünf Ränge (von 11 auf 16).

Unter den männlichen Angestellten stiegen die Bank- und Versicherungsangestellten einkommensmäßig von Rang 16 auf Rang 10 auf, der Rückstand auf das Mediangehalt aller männlichen Angestellten im Ausmaß von 6% verwandelte sich in einen Vorsprung von 5%. Die Position der Wirtschaftsdienste verschlechterte sich von Rang 11 auf Rang 15.

Bemerkenswert beim Vergleich der Lohnstrukturen der Arbeiterinnen ist besonders der rangmäßige Aufstieg der Handelsarbeiterinnen (von Rang 21 auf 16).

Zwischen 1980 und 1991 verloren die weiblichen Angestellten der Bekleidungsbranche vier Ränge (von Rang 17 auf 21), ebenso jene in der Wirtschaftsklasse Kunst-Unterhaltung-Sport (von Rang 5 auf 9), hingegen verbesserten sich die Angestellten im Unterrichtswesen gehaltsmäßig von Rang 22 auf Rang 17.

Mögliche Ursachen dieser Rangverschiebungen werden unten im Abschnitt 3 angesprochen.

Aufgrund der geringen Anzahl der erheblichen Rangänderungen in den vier beobachteten Einkommenshierarchien zwischen 1980 und 1991 ist es nicht verwunderlich, daß jede dieser Rangordnungen ein sehr hohes Maß an intertemporaler Übereinstimmung aufwies. Der Spearman'sche Koeffizient der Rangkorrelation zwischen den Lohnskalen der männlichen Arbeiter 1980 und 1991 betrug 0,974, zwischen jenen der Arbeiterinnen ebenfalls 0,974, zwischen den Gehaltshierarchien der männlichen Angestellten 0,965 und zwischen jenen der weiblichen Angestellten 0,954.

3. Die Lohn- und Gehaltszuwächse in den Wirtschaftsklassen 1980-91

Bei der Interpretation der Einkommenszuwächse ist zu beachten, daß diese nicht Einkommenslängsschnitten für dieselben Personen entstammen, sondern dem Vergleich von Einkommensquerschnitten zu zwei Zeitpunkten. Daher gehen die ausgewiesenen Einkommenssteigerungen teilweise auch auf Verschiebungen in der Beschäftigungsstruktur zurück und sind nicht individuellen Einkommenserhöhungen gleichzusetzen.

In diesen elf Jahren stiegen die nominellen Bruttoeinkommen der erfaßten Arbeiter und Angestellten, gemessen am Median der bereinigten Monatseinkommen, um 65,7%. Die Einkommen der weiblichen Angestellten erhöhten sich am stärksten, nämlich um 70,3%. Die Gehälter männlicher Angestellter (67,4%) und die Löhne der Arbeiterinnen (67,1%) entwickelten sich leicht überdurchschnittlich. Die mittlere Lohnsteigerungsrate männlicher Arbeiter blieb um rund sechs Prozent-

Tabelle 7:

Die Entwicklung der bereinigten Monatseinkommen nach Wirtschaftsklassen 1980–91
(Medianeinkommen 1991 in % der Werte von 1980)

Wi.-Klasse	Alle Beschäftigte	Männl. Arbeiter	Männl. Angestellte	Weibl. Arbeiter	Weibl. Angestellte
Land- u. Forstw.	154,9	149,2	154,4	161,5	161,8
Energie, Wasser	172,0	166,8	161,4	164,4	174,0
Steine, Bergbau	164,9	162,7	161,1*	157,3	175,2
Nahrungsm.	166,0	162,2	169,7	168,5	168,0
Textil	179,3	169,7	172,8	172,0	173,0
Bekleidung	168,1	150,6	167,8	166,9	161,1
Leder	170,3	159,8	152,4	162,1	168,6
Holz	162,5	159,6	163,1	170,9	175,6
Papier	177,4	166,4	165,6*	175,6	179,4
Druck	179,2	173,9	167,2	175,6	173,9
Chemie	171,2	163,3	163,7	169,9	175,7
Stein-, Glasw.	165,8	163,6	166,0	171,4	168,8
Metall	166,2	159,7	169,9	171,0	176,3
Bauwesen	164,1	164,1	163,6	176,0	170,9
Handel, Lager	167,2	164,8	164,6	175,2	166,5
Gastst., Beherb.	165,4	154,7	163,0	166,6	172,7
Verkehr, Nachr.	167,7	167,0	174,6	168,9	162,7
Banken, Versich.	190,3	161,8	188,3	156,7	185,5
RRWi.-Dienste	168,5	167,0	158,8	181,3	172,5
Körperpfl., Reinig.	167,9	163,6	171,0	165,4	181,6
Kunst, Unterh., Sp.	162,1	157,3	172,1	160,6	162,9
Gesundh., Fürs.	175,2	153,6	154,8	171,3	172,2
Unterr., Forsch.	175,8	168,4	169,0	152,8	182,7
Öff. Einricht.	170,5	168,3	175,4	168,8	170,1
Häusl. Dienste	187,9	207,9	150,8	190,2	156,9
Gesamt	165,7	159,5	167,4	167,1	170,3

* Gemessen anhand des 4. Dezils.

Quelle: Hauptverband; eigene Berechnungen aufgrund dieser Daten.

punkte unter der durchschnittlichen Einkommensveränderung (Tabelle 7).

Das Aufholen der Fraueneinkommen im untersuchten Zeitraum dürfte eine Folge der gewerkschaftlichen Lohnpolitik sein. Folgende Regelungen in den Kollektivverträgen unterstützten eine leichte Nivellierung: Erstens wurden für die Mindestlöhne regelmäßig stärkere Erhöhungen als für die Ist-Löhne vereinbart. Zweitens wies ein Teil der Kollektivvertragsabschlüsse abgestufte prozentuelle Mindestlohnerhöhungen auf, welche die Niedriglohngruppen leicht begünstigten. Gemäß der Untersuchung von Tomandl und Mitarbeitern (4) war dies im Zeitraum 1985–90 bei 18% der ausgewerteten Abschlüsse mit Entgeltregelungen der Fall. Drittens sahen 12% der erfaßten Kollektivvertragsabschlüsse mit Entgeltregelungen Anhebungen der Mindestlöhne um für alle Arbeitnehmer gleiche Absolutbeträge vor, wobei diese teilweise ergänzend zu einer prozentuellen Erhöhung hinzutraten (5).

Die aus diesen Bestimmungen resultierende leichte Nivellierungstendenz bei den kollektivvertraglich festgelegten Löhnen und Gehältern wirkte sich vor allem zugunsten weiblicher Beschäftigter aus.

Ein vierter Aspekt der gewerkschaftlichen Lohnpolitik ist in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung. Seit der Lohnrunde 1989/90 versuchen die Fachgewerkschaften, die Forderung nach einem Mindestlohn von S 10.000,- auf dem Wege der Kollektivvertragsverhandlungen durchzusetzen. Bis Ende 1991 war dieses Ziel in der Mehrzahl der Industriebranchen und in einigen wichtigen Bereichen des Dienstleistungssektors, z. B. im Handel, bereits verwirklicht. (Die Textil- und die Bekleidungsindustrie sowie der Fremdenverkehr folgten 1992, also erst nach Ablauf des Beobachtungszeitraums). Auch diese überproportionale Anhebung der untersten Lohngruppen bzw. die Abschaffung derselben begünstigte in erster Linie weibliche Arbeitnehmer.

Der Effekt, der von den genannten kollektivvertraglichen Bestimmungen ausging, war offensichtlich so stark, daß er die entnivellierenden Wirkungen, welche von den Verhandlungen über zusätzliche (übertarifliche) Lohnzuschläge in den Betrieben vermutlich ausgingen, überkompensierte und sich in den Zuwachsraten der mittleren Effektivverdienste niederschlug.

Beim Vergleich der Einkommenszuwächse von Frauen und Männern ist auch zu berücksichtigen, daß sich die Teilzeitquoten der weiblichen Beschäftigten zwischen 1980 und 1991 erhöhten, und zwar bei den Arbeiterinnen um 4,5 Prozentpunkte (von 20,8 auf 25,3%) und bei den weiblichen Angestellten um 2,3 Prozentpunkte (von 17,9 auf 20,2%; Tabelle 8) (6). Welche Auswirkungen hatte dies auf die jeweiligen Medianeinkommen? Bezüglich der Arbeiterinnen ist zu vermuten, daß unterdurchschnittlich entlohnte Vollzeitbeschäftigte zur Teilzeit übergingen, so daß das Medianeinkommen von der Zunahme der Teilzeitquote unberührt blieb.

Weiters ist bei den Arbeiterinnen in Rechnung zu stellen, daß deren Zahl von 1980 bis 1991 um 3,7% abnahm. Geht man davon aus, daß die-

Tabelle 8:

Teilzeitquoten der weiblichen Beschäftigten nach Wirtschaftsklassen

Wirtschaftsklasse	Arbeiterinnen		Weibliche Angestellte	
	Veränderung 1980-91 in Prozentpunkten (1)	Teilzeitquoten 1991 in %	Veränderung 1980-91 in Prozentpunkten (2)	Teilzeitquoten 1991 in %
Land- und Forstwirtschaft	-	(33,8)	-	-
Energie- und Wasserversorgung	-	-	-	-
Bergbau; Steine, Erden	-	-	-	-
Nahrungsmittel	(2,2)	(11,1)	(- 6,9)	(20,7)
Textil	3,8	(13,8)	-	-
Bekleidung	0,7	10,3	-	-
Leder	-	-	-	-
Holz	-	-	12,2	{29,7}
Papier	-	-	-	-
Druck	(- 5,0)	(25,8)	(3,6)	(19,3)
Chemie	(0,4)	(11,1)	(2,5)	(16,2)
Stein- und Glaswaren	-	-	-	{20,0}
Metall	0,9	11,2	2,3	13,0
Bau	-	-	8,2	27,8
Handel	7,1	32,4	6,0	22,4
Gastgewerbe	4,2	14,2	(2,8)	(9,4)
Verkehr	(- 11,6)	(26,3)	9,6	17,4
Geld- und Kreditwesen	- 3,8	69,5	4,9	14,7
Rechts- und Wirtschaftsdienste	(- 24,0)	(61,0)	4,8	23,5
Körperpflege und Reinigung	26,6	39,6	-	(16,5)
Kunst; Unterhaltung und Sport	-	-	(- 1,7)	(24,5)
Gesundheits- und Fürsorgewesen	6,1	27,9	7,6	23,5
Unterrichts- und Forschungswesen	- 0,1	49,3	- 22,8	25,1
Gebietskörperschaften	- 0,7	49,7	4,9	15,1
Haushaltung	- 2,5	52,3	-	-
Gesamt	4,5	25,3	2,3	20,2

(1) 1980: 13-37 Stunden; 1991: 12-35 Stunden.

(2) 1980: 13-37 Stunden; 1991: 12-35 Stunden; für 1980 ermöglichen die Mikrozensus-Daten keine Trennung von Angestellten und Beamten.

Bei den in Klammern gesetzten Werten liegt die hochgerechnete Zahl der betreffenden Gruppe unter 3.000. Werte, die auf Gruppengrößen unter 1.000 beruhen, werden nicht mehr ausgewiesen.

Quelle: ÖStZ Mikrozensus-Grundprogramm.

ser Beschäftigungsabbau vor allem niedrig entlohnte Arbeiterinnen betraf, so resultierte daraus ein positiver Struktureffekt auf das mittlere Einkommensniveau der Arbeiterinnen.

Die Zahl der weiblichen Angestellten hingegen nahm während der Beobachtungsperiode stark zu, nämlich um 26,4%. In diesem Fall ist somit davon auszugehen, daß ein überproportional hoher Teil der zusätzlich beschäftigten Angestellten eine Teilzeitstelle annahm, woraus sich der registrierte Anstieg der Teilzeitquote ergab. Eine auf diese Weise zustandekommende Zunahme der Teilzeitquote aber führt zur Abnahme des Medianeinkommens.

Es besteht also Anlaß zur Vermutung, daß der Anstieg der Teilzeitquote bei den Arbeiterinnen keinen Einfluß auf den Medianlohn hatte, während dies bei den weiblichen Angestellten eine Abnahme des Mediangehalts zur Folge hatte. Bei unveränderter Teilzeitquote wäre das Mediangehalt der weiblichen Angestellten somit noch stärker gestiegen.

Auffallend ist weiters die bei den Männern weit größere Differenz zwischen den Zuwachsraten der Gehälter und jener der Löhne (7,9 Prozentpunkte). Diese beobachtete Diskrepanz ist konsistent mit der These der Arbeitsmarktsegmentierung. Gemäß dieser These sind die Einkommen der Arbeitnehmer des primären Segments, dem Angestellte und Facharbeiter zuzurechnen sind, in geringerem Maße den Schwankungen der Marktlage ausgesetzt als die Einkommen der weniger qualifizierten Arbeitnehmer, welche das sekundäre Segment bilden. Die innerbetrieblichen Ausbildungskosten sind in der Regel für qualifizierte Angestellte relativ hoch, daher sind die Unternehmungen an einer langfristigen Bindung dieser Angestellten an den jeweiligen Betrieb interessiert. Die Angestellten werden durch ein System des internen Aufstiegs zur Loyalität gegenüber dem Unternehmen und vermehrter Anstrengung motiviert. Die Existenz dieser „internen Arbeitsmärkte“ in Großunternehmen wirkt sich stabilisierend auf die Angestelltegehälter aus. Die Zunahme der Arbeitslosigkeit während der achtziger Jahre und der starke Zustrom ausländischer Arbeitskräfte mit geringer Qualifikation am Ende des Jahrzehnts führten somit zu einer Vergrößerung des Einkommensunterschieds zwischen männlichen Angestellten und Arbeitern. Während die traditionell die Lohnrunde eröffnende Metallarbeitergewerkschaft insbesondere in der Mitte der achtziger Jahre neben den gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen auch die Krise in der verstaatlichten Industrie berücksichtigte und sich die übrigen Fachgewerkschaften weiterhin am Kollektivvertragsabschluß für die Arbeiter der Metallindustrie orientierten, blieb den ertragreicheren Unternehmungen ein Spielraum für innerbetriebliche Lohnanpassungen (positive Lohndrift), die stärker den Angestellten zugute kam.

Bei den männlichen Arbeitern fielen die meisten Zuwachsraten der mittleren Brancheneinkommen in das Intervall von 57 bis 67%. Höhere Lohnzuwächse verzeichneten (abgesehen von den Häuslichen Diensten und vom Unterrichtswesen mit jeweils nur sehr geringen Beschäftigten-

zahlen) die Arbeiter im Druckerei- und Verlagswesen, das 1980 bereits zu den Hochlohnbranchen gezählt hatte, in der Textilindustrie und in den öffentlichen Einrichtungen. Zur weit überdurchschnittlichen Steigerungsrate des Medianlohnes in der Textilbranche ist zu bemerken, daß dort ein Struktureffekt zum Tragen kam: Man kann davon ausgehen, daß vom erheblichen Beschäftigtenabbau in dieser Branche in erster Linie unterdurchschnittlich Entlohnte betroffen waren. Weiters ist hier zu berücksichtigen, daß der Anteil der verbliebenen männlichen Textilarbeiter, die in der Nachtschicht tätig sind, sehr hoch ist (besonders unter den Ausländern).

Die geringsten Lohnsteigerungsraten wiesen die männlichen Arbeiter in der Bekleidungsbranche, im Gesundheitswesen und im Fremdenverkehr auf. Die Bekleidungsherstellung und der Fremdenverkehr zählten zu jenen Niedriglohnbranchen, auf die sich der Zustrom billiger Arbeitskräfte aus dem Osten am Ende der Beobachtungsperiode stark auswirkte. Der Ausländeranteil unter den männlichen Arbeitern der beiden Branchen war 1991 sehr hoch.

Die Konzentration von ausländischen Arbeitskräften in wenigen Wirtschaftsklassen wird vor allem durch die branchenweise unterschiedlich hohen Fluktuationskosten bestimmt. Zu den Fluktuationskosten (bzw. Mobilitäts- oder Anpassungskosten, turnover-costs) zählen Informationskosten, d. h. die Kosten der Suche, möglicherweise zusätzliche Kosten der Anwerbung (Abwerbung von anderen Unternehmungen), Kosten der Ausbildung und der Einschulung. In Branchen mit hohen Fluktuationskosten, wo mithin die Mitarbeiter nach einer gewissen Dauer der Betriebszugehörigkeit ein hohes Maß an betriebsspezifischen Qualifikationen erworben haben, kommen ausländische Arbeitskräfte kaum zum Zug, da ihre Anpassungskosten höher sind als diejenigen von inländischen Bewerbern mit ähnlichen meßbaren Fähigkeiten und gleicher Ausbildung. Und selbst im Falle gleich hoher Anpassungskosten geben Unternehmungen Inländern den Vorzug, wenn für Ausländer wegen deren höherer Fluktuationsrate oder der ungewissen Dauer der Arbeitsgenehmigung eine kürzere Beschäftigungsdauer zu erwarten ist. Daher treten ausländische Arbeitskräfte in erster Linie in Branchen mit geringen Anpassungskosten in Konkurrenz zu inländischen Arbeitsplatzbewerbern.

In diesen Branchen, wo Arbeitskräfte ohne hohe Ausbildungs- und Einschulungskosten in den Produktionsprozeß eingegliedert werden können, besteht für die Unternehmungen kein großes Interesse, die Fluktuation der Arbeitskräfte zu verringern, denn abgehende Arbeitskräfte können problemlos, d. h. zu geringen Such- und Anlernkosten, durch neu angeworbene ersetzt werden. Die Einkommen in diesen Branchen entsprechen daher am ehesten markträumenden Löhnen. Schwankungen im Angebot von und/oder in der Nachfrage nach Arbeitskräften schlagen rasch auf die Löhne durch.

Der Zustrom an ausländischen Arbeitskräften bedeutete aus den genannten Gründen eine Erhöhung des Arbeitsangebots gerade in jenen

Branchen, die sich durch geringe Fluktuationskosten auszeichnen. Dieses zusätzliche Angebot dämpfte dort den Lohnanstieg. Im begrifflichen Rahmen der „Insider-Outsider-Lohntheorie“ zählen die ausländischen Arbeitskräfte zu den „Außenseitern“. Die Löhne in Branchen mit niedrigen Fluktuationskosten erwiesen sich somit als sensibel gegenüber „Außenseiter“-Einflüssen.

Unter den männlichen Angestellten lag der Großteil der Steigerungsraten der mittleren Branchengehälter zwischen 61 und 73%. Den mit Abstand höchsten Zuwachs wiesen die Gehälter der Bank- und Versicherungsangestellten auf. Auch die prozentuellen Zunahmen der Gehälter der Vertragsbediensteten und Angestellten in den öffentlichen Einrichtungen und im Verkehrswesen, die 1980 zu den unterdurchschnittlich entlohten Gruppen gezählt hatten, lagen oberhalb des angeführten Intervalls. Deutlich unterdurchschnittlich stiegen die erfaßten Gehälter im Gesundheitswesen und in den Wirtschaftsdiensten. Die Wirtschaftsklasse „Realitätenwesen, Rechts- und Wirtschaftsdienste“ zeichnet sich allerdings durch besondere Heterogenität sowohl im Hinblick auf Tätigkeiten und Berufe als auch auf die Qualifikation der Beschäftigten aus, so daß dem Medianeinkommen nur geringe Aussagekraft zukommt. Viele der Bereiche dieser Branche weisen einen überdurchschnittlichen Anteil von Beschäftigten mit hoher Qualifikation auf, andererseits sind dort auch zahlreiche Personen tätig, die Hilfs- und Anlern Tätigkeiten ausüben. Weiters bestehen mehrere Betriebsgruppen (z. B. Bewachungsinstitute, Personalbereitstellungsfirmen), in denen die Mehrzahl der Beschäftigten deutlich unterdurchschnittliche Einkommen beziehen. In den letzten Jahren nahm die Beschäftigung gerade im letztgenannten Bereich besonders stark zu, was in der Zuwachsrate des Mediangehalts der gesamten Wirtschaftsklasse zum Ausdruck kam.

Die Streuung der meisten Steigerungsraten der Branchenmediane von männlichen Arbeitern und männlichen Angestellten in dem relativen breiten Intervall zwischen 57 und 73% ging nur zu einem geringen Teil auf die kollektivvertraglich festgelegten Lohn- und Gehaltserhöhungen zurück. Der Abschluß für die Arbeiter der Metallindustrie bildete nicht nur in zeitlicher, sondern auch in inhaltlicher Hinsicht den Orientierungspunkt für die übrigen Branchenverhandlungen. An den für die Metallarbeiter ausgehandelten Erhöhungen der Mindestlöhne und der Ist-Löhne orientierten sich innerhalb einer gewissen Bandbreite die folgenden Abschlüsse für Arbeiter und Angestellte, wobei diese Bandbreite allerdings in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre etwas zunahm (7).

Viel uneinheitlicher noch entwickelte sich die Lohndrift, die aus den im Anschluß an den jeweiligen Kollektivvertragsabschluß zwischen Betriebsrat und Unternehmensleitung geführten Verhandlungen über zusätzliche Lohn- und Gehaltserhöhungen sowie aus ergänzenden Einzelverhandlungen resultierte. Das Ausmaß der Lohndrift beruhte dabei auf den jeweils unterschiedlichen wirtschaftlichen Bedingungen der einzelnen Unternehmungen. Die Lohndrift überlagerte die solidarische Tarifpolitik der Gewerkschaften, welche in erster Linie gleiche prozentuelle

Zuwachsraten der Einkommen aller Arbeitnehmergruppen zum Ziel hat, und trug zu der Streuung der Effektivverdiensterhöhungen zwischen den Branchen sowie zwischen Arbeitern und Angestellten bei.

Hinzu traten ferner die bereits erwähnten strukturellen Effekte auf die mittleren Einkommen der männlichen Arbeiter und Angestellten in den einzelnen Wirtschaftsklassen: Effekte des Abbaus oder der Zunahme der Beschäftigung unterdurchschnittlich entlohnter Arbeitskräfte, insbesondere des verstärkten Einsatzes unqualifizierter ausländischer Arbeiter, Wirkungen der Anteilsverschiebungen von Berufen, Tätigkeitsfeldern und Qualifikationsstufen innerhalb der Branchen.

Der Großteil der branchenweisen Zuwachsraten der Arbeiterinnenlöhne fiel in den Bereich zwischen 65 und 76%, jene der weiblichen Angestellten zwischen 66 und 77%. Bei den Arbeiterinnen verzeichneten die Wirtschaftsdienste die höchste Steigerungsrate, wobei hier allerdings die deutliche Abnahme der Teilzeitquote (minus 24 Prozentpunkte) zwischen 1980 und 1991 in Rechnung zu stellen ist (Tabelle 8). Erheblich unterdurchschnittliche Zuwächse erzielten die Arbeiterinnen im Unterrichtswesen, in den Banken und Versicherungen, in der Wirtschaftsklasse Kunst-Unterhaltung-Sport und in der Lederbranche. Die Beschäftigtenanteile dieser vier Branchen lagen aber jeweils nur bei einem Prozent oder darunter.

Unter den weiblichen Angestellten waren im Bank- und Versicherungswesen, im Unterrichtswesen und in der Wirtschaftsklasse Körperpflege-Reinigung die höchsten Gehaltszuwächse festzustellen. Im Falle des Unterrichtswesens resultierte der Anstieg des Mediangehalts allerdings auch aus dem starken Rückgang der Teilzeitquote (minus 22,8 Prozentpunkte). Unterhalb des oben genannten Intervalls von 66 bis 77% Zuwachs blieben die Bekleidungsbranche, das Verkehrswesen und die Wirtschaftsklasse Kunst-Unterhaltung-Sport.

4. Die Streuung der Branchenmedianeinkommen 1980–91

Im folgenden wird der gewichtete Variationskoeffizient als Maßzahl der interindustriellen Streuung der bereinigten Monatseinkommen herangezogen, wobei die Anteile der Wirtschaftsklassen an den Versicherungstagen der jeweiligen Gesamtheit als Gewichte dienen.

Die interindustrielle Streuung der Männerlöhne war 1991 geringer als jene der Männergehälter (Tabelle 9). Auf die Niedriglohnbranchen im Dienstleistungssektor entfielen mit Ausnahme der Fremdenverkehrswirtschaft nur geringe Anteile der Gesamtheit männlicher Arbeiter. Bei den männlichen Angestellten lag die gewichtsmäßig zweitbedeutendste Wirtschaftsklasse, die Metallbranche (15,2% der männlichen Angestellten), auf Rang 6 der Einkommenshierarchie. Auch einige Wirtschaftsklassen mit weit unterdurchschnittlichem Gehaltsniveau waren stark

Tabelle 9:

**Streuung der Branchenmedianeinkommen
(gewichtete Variationskoeffizienten in %)**

	1980	1987	1991	1991 bereinigt um Struktur- effekte*
Männliche Arbeiter	13,84	14,38	14,80	14,10
Männliche Angestellte	16,56	16,36	15,57	15,63
Männer insgesamt	13,94	15,51	16,32	15,79
Weibliche Arbeiter	20,85	20,17	19,21	20,04
Weibliche Angestellte	12,00	14,18	13,60	13,85
Frauen insgesamt	17,54	17,95	17,23	18,39
Gesamt	19,81	19,86	19,82	20,21

* Brancheneinkommen von 1991 gewichtet mit den Beschäftigtenanteilen von 1980.

besetzt: das Verkehrswesen und die Einrichtungen der Gebietskörperschaften (12,1% Beschäftigtenanteil, Rang 20 der Gehaltsskala).

Unter den vier analysierten Beschäftigtenkategorien war die interindustrielle Streuung der Einkommen bei den Arbeiterinnen am höchsten, bei den weiblichen Angestellten am geringsten. Die Metallbranche, in der jede zehnte Arbeiterin beschäftigt war (9,8%), stand an der Spitze der Rangordnung der Frauenlöhne, die öffentlichen Einrichtungen (Beschäftigtenanteil 12,4%) befanden sich auf Rang 3. Zudem wiesen drei Niedriglohnbranchen hohe Beschäftigungsanteile auf: Die Wirtschaftsklasse Haushaltung-Hauswartung mit infolge hoher Teilzeitquote außergewöhnlich niedrigem mittleren Lohnniveau (49,2% des entsprechenden Gesamtmedians) beschäftigte 6,7% der Arbeiterinnen, die Wirtschaftsklasse Körperpflege-Reinigung 7,9% und die Bekleidungsherstellung 5,7%. Bei den weiblichen Angestellten hingegen lag nur eine anteilmäßig wichtige Branche, nämlich das Bank- und Versicherungswesen (7,2% der Beschäftigten), außerhalb des Bereichs von plus/minus 20% des entsprechenden Gesamtmediangehalts.

Die Streuung der Branchenlöhne der männlichen Arbeiter nahm im Zeitraum 1980-91 zu, wobei der Anstieg allerdings zum größten Teil auf den Beschäftigungsstruktureffekt, d. h. auf die Verschiebung der Be-

schäftigtenanteile, zurückging (siehe Tabelle 9, rechte Spalte). Unter Beibehaltung der Beschäftigtenstruktur des Jahres 1980 wäre der gewichtete Variationskoeffizient nur auf 14,10% gestiegen.

Im Gegensatz zu den Arbeitern sank bei den männlichen Angestellten die interindustrielle Streuung. Wie aus dem Vergleich der beiden Werte für das Jahr 1991 zu ersehen ist, spielte der Beschäftigungsstruktureffekt dabei keine Rolle.

Sowohl bei den Arbeiterinnen als auch bei den weiblichen Angestellten änderte sich die Streuung während des Beobachtungszeitraums stärker als bei den bereits behandelten Gruppen der männlichen Beschäftigten, und die Vorzeichen der Änderung wechselten jeweils. Die interindustrielle Streuung der Löhne der Arbeiterinnen, die 1980 den bei weitem höchsten Wert unter den vier Beschäftigungsgruppen aufwies, verringerte sich um rund 1,6 Prozentpunkte. Der Einkommenseffekt und der Beschäftigungsstruktureffekt trugen etwa im gleichen Ausmaß zum Rückgang des Streuungsmaßes bei. Auf die Bedeutung der gewerkschaftlichen Tarif- und Mindestlohnpolitik für die Lohnentwicklung vieler weiblicher Beschäftigter in Niedriglohnbranchen wurde oben im Abschnitt 3 bereits hingewiesen.

Die Streuung der Branchenmediangehälter der weiblichen Angestellten erhöhte sich von 1980 bis 1987/88 deutlich (1988 betrug der Variationskoeffizient 14,16), nahm in den folgenden Jahren ab, lag aber 1991 immer noch um 1,6 Prozentpunkte über dem Wert von 1980. Bei konstanter Beschäftigungsstruktur hätte die Streuung 1991 einen noch höheren Wert erreicht.

Internationale Vergleichsstudien gelangen zu dem Ergebnis, daß die Branchenlohnstrukturen in den westlichen Industrieländern einander ähnlich sind: Branchen, die sich in Österreich in bezug auf das mittlere Einkommensniveau der Beschäftigten in den obersten Rängen befinden, wie der Bergbau, die Energie- und Wasserversorgung, die Papierbranche und das Druckerei- und Verlagswesen, zahlen auch in den anderen Industriestaaten überdurchschnittlich hohe Löhne und Gehälter (8). Die Textil- und die Bekleidungsbranche, das Gaststätten- und Beherbergungswesen, die Körperpflege- und Reinigungsdienste sowie die Häuslichen Dienste zählen international zu den Niedriglohnbranchen.

Barth und Zweimüller verglichen die mit den Beschäftigtenanteilen gewichtete Streuung der Brancheneinkommen in Österreich, Norwegen und den Vereinigten Staaten. Sie ermittelten dabei für Österreich (1983) einen Wert, der nur geringfügig über dem norwegischen, aber erheblich über dem amerikanischen lag (9). Die interindustriellen Einkommensdisparitäten in Österreich werden vor allem auf die branchenweise verschiedenen Anteile weiblicher Beschäftigter (Einkommensgefälle zwischen Männern und Frauen) und die Unterschiede in der Qualifikation der Arbeitskräfte (hohe Rendite des Humankapitals, insbesondere steile Alters-Einkommens-Profile), zu einem geringeren Teil auch auf die unterschiedlichen Beschäftigungsanteile der Berufsgruppen in den einzelnen Branchen zurückgeführt.

5. Ergebnisse anderer Studien, die auf Individualdatensätzen beruhen

Wie bereits eingangs festgestellt, haben Analysen anhand der Branchenlohndaten aus der Sozialversicherungsstatistik den wesentlichen Nachteil, daß Effekte, die von individuellen Charakteristika der Arbeitnehmer ausgehen, nicht isoliert werden können.

Bestehen signifikante Branchenlohnunterschiede auch für homogene Arbeitnehmer, also nach Bereinigung um Unterschiede im Geschlecht, in der Qualifikation (Schulbildung, Berufserfahrung), in der geleisteten Arbeitszeit, in den Arbeitsbedingungen, im regionalen Standort und in der Betriebsgröße?

Hofer (10) untersuchte diese Frage auf der Grundlage von Individualdaten über die Nettoeinkommen von männlichen Arbeitnehmern (Arbeitern und Angestellten) aus dem österreichischen Mikrozensus (1983 und 1987). In bezug auf die Kontrollvariablen gelangte dieser Autor zu folgenden Ergebnissen: Wie erwartet bestand ein positiver Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Humankapitalvariablen. Die These von Lohnzuschlägen, welche ungünstige Arbeitsbedingungen kompensieren, fand keine Bestätigung. Die Regionalvariablen erwiesen sich als signifikant. Mit steigender Beschäftigtenzahl des Betriebs nahm *cet. par.* das Einkommen zu.

Auch nach Kontrolle der genannten Faktoren bestanden für männliche Arbeiter und Angestellte statistisch signifikante Branchenlohnunterschiede. Zudem zeigte sich eine starke Ähnlichkeit der Branchenlohnstrukturen von 1983 und 1987, so daß kurzfristige Immobilitäten der Arbeitskräfte bzw. vorübergehende Nachfrageschocks keine plausiblen Erklärungen für die beobachteten branchenweisen Lohndifferentiale liefern. An der Spitze der Branchenlohnhierarchie für 1987 standen das Druckerei- und Verlagswesen, die Banken und Versicherungen, die Energie- und Wasserversorgung, die Papierbranche und die Chemiebranche. Am ungünstigsten waren die Einkommensverhältnisse für männliche Arbeitnehmer mit gleichen meßbaren Charakteristika im Unterrichtswesen, in der Land- und Forstwirtschaft, in der Holzverarbeitung, in der Bekleidungserzeugung und in der Textilbranche. Barth und Zweimüller gelangten anhand der Nettoeinkommensdaten aus dem Mikrozensus (1983) für die Gesamtheit der männlichen und weiblichen Arbeitnehmer zu einer sehr ähnlichen Branchenlohnstruktur (11).

Eine Gegenüberstellung der Branchenlohnstruktur aus den Rohdaten der Sozialversicherungsstatistik für männliche Arbeitnehmer aus dem Jahre 1987 mit der um die Einflüsse der individuellen Charakteristika bereinigten Branchenlohnstruktur aus der Untersuchung von Hofer (ebenfalls 1987) zeigt erstens, daß die meisten Hochlohnbranchen der erstgenannten Skala auch Hochlohnbranchen in der letztgenannten waren, und zweitens, daß die „kontrollierten“ Lohndifferentiale deutlich niedriger waren. Auffallend sind Diskrepanzen in den Rängen folgender Branchen: Während der Bergbau in der aus den aggregierten Daten gewonnenen Rangordnung den fünften Platz einnahm, schien er in der

„kontrollierten“ Hierarchie nicht unter den bestzahlenden Branchen auf. Der Fremdenverkehr lag auf Rang 23 gemäß den aggregierten Daten, zählte jedoch in der „kontrollierten“ Skala nicht zu den schlechtestzahlenden Branchen. Hingegen gehörten die Textilbranche (Rang 12 gemäß aggregierten Daten) und das Unterrichtswesen (Rang 16) zu den fünf Branchen mit den niedrigsten Einkommen für männliche Arbeitnehmer mit gleichen individuellen Charakteristika.

Ein Vergleich der österreichischen mit der deutschen Branchenlohnstruktur unter Heranziehung der Studien von Hofer und Wagner (12), die sich der gleichen Untersuchungsmethode bedienten, bringt große Ähnlichkeiten in den Branchenlohndifferentialen für männliche Arbeitnehmer mit gleichen meßbaren Charakteristika zutage. Für viele Branchen stimmten die ermittelten Differentiale in hohem Maße überein. Relativ besser gestellt als die deutschen Kollegen waren die österreichischen männlichen Arbeiter und Angestellten im Druckerei- und Verlagswesen sowie in der Erzeugung von Stein- und Glaswaren, relativ schlechter gestellt hingegen in der Holzverarbeitung und im Verkehrswesen.

Welche lohntheoretischen Ansätze tragen zur Erklärung jener signifikanten Branchenlohnunterschiede bei, die nach Bereinigung um die genannten individuellen Charakteristika der Arbeitnehmer bestehen?

Hofer stellte fest, daß die traditionellen, kompetitiven Ansätze der Lohntheorie nicht ausreichen, die existierenden branchenweisen Einkommensunterschiede für männliche Arbeiter und Angestellte mit gleichen meßbaren Merkmalen in Österreich zu erklären. Weder kurzfristige Änderungen in der Nachfrage nach Arbeitskräften noch kompensierende Loehndifferentialen für ungünstige Arbeitsbedingungen, erhöhte Lernanstrengungen oder unterschiedliche Arbeitslosigkeitsrisiken stellen die Ursache für die Lohnstruktur dar (13). Wagner gelangte für die Branchenlohnstruktur männlicher Arbeitnehmer in Deutschland zu dem gleichen Ergebnis (14). Schettkat untersuchte die interindustriellen Loehndifferentialen in den Vereinigten Staaten sowie in Deutschland und konstatierte, daß im Widerspruch zur These der kompensierenden Lohnunterschiede positive Arbeitsplatzmerkmale (hohe Löhne, stabile Beschäftigung, günstige Arbeitsbedingungen etc.) tendenziell Hand in Hand gingen und negative Charakteristika ebenfalls kumuliert auftraten (15).

Als Alternative zu den kompetitiven Ansätzen bieten sich die verschiedenen Varianten der Effizienzloohnhypothese an. Die Kernaussage dieser Ansätze ist, daß sich die Zahlung von höheren als den Marktlöhnen aus dem gewinnmaximierenden Verhalten der Unternehmungen ableiten läßt. Eine Lohnerhöhung über das Marktniveau hinaus steigere den Gewinn, da sie positiv auf die Leistungsintensität der Arbeitskräfte bzw. deren Produktivität wirke, womit sich die Kosten pro Effizienzeinheit Arbeit reduzieren. Zu den Beweggründen für die Zahlung von Effizienzlöhnen zählen erstens die Reduzierung von Kontrollkosten, zweitens die Senkung der Fluktuationskosten (Turnover-Kosten), drittens

die Selektion besonders produktiver Arbeitskräfte und viertens die höhere Loyalität der Arbeitskräfte gegenüber dem Unternehmen (16).

Die erstgenannte Variante, das sog. Shirking-Modell, geht von der Tatsache aus, daß Arbeitsverträge im allgemeinen unvollständig spezifiziert sind. Hieraus leitet sich ein gewisser Spielraum der Arbeitskräfte in bezug auf die Intensität ihrer Leistung im Betrieb ab. Da die Überwachung Kosten verursacht und daher nicht vollständig ist, haben die nutzenmaximierenden Arbeitskräfte einen Anreiz zum „Bummeln“ (shirking). Dieses Drückeberger-Verhalten ist allerdings mit der Gefahr der Entdeckung und des Arbeitsplatzverlustes verbunden. Zahlt ein Unternehmen einen über dem Marktsatz liegenden Lohn, stellt dies für die Arbeitskräfte einen Anreiz dar, weniger oder gar nicht zu „bummeln“, denn der Verlust eines solchen Arbeitsplatzes ist mit der Einbuße der Rente (d. h. des Aufschlags auf den üblichen Marktlohnsatz) verbunden.

Je höher die Gefahr einer langandauernden Arbeitslosigkeit bei einem Verlust des Arbeitsplatzes ist, desto stärker wirkt für die Arbeitskräfte der Anreiz, nicht zu „bummeln“, und umso geringer ist auf der anderen Seite der Anreiz für die Unternehmungen, Effizienzlöhne zu zahlen. Daher ist gemäß diesem Ansatz - und im Gegensatz zur Theorie kompensierender Lohndifferentiale - ein negativer Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeitsrisiko und Lohnhöhe zu erwarten. Wagner beobachtete für Deutschland einen solchen Zusammenhang, Hofer erhielt keine signifikanten Resultate.

Eine andere Möglichkeit, die Gültigkeit der Shirking-Variante empirisch zu testen, beruht auf folgender Überlegung: Erhöhen sich die Kosten der Leistungsverweigerung mit steigender Kapitalintensität des Betriebes, so nehmen dementsprechend auch die Lohndifferentiale zu. Die österreichischen Daten für männliche Arbeitnehmer „geben Hinweise, die es erlauben, die Lohndifferentiale als Anreize zur Vermeidung von Shirking zu interpretieren“ (17).

Für die Fluktuationskosten-Variante und die sozial-normative Variante (Fair-Wage-Hypothese, Gift-Exchange-These, Work-Group-These) der Effizienzlohn-These liegt hingegen anhand der österreichischen Daten keine empirische Evidenz vor.

Barth und Zweimüller weisen darauf hin, daß die starke Ähnlichkeit der „kontrollierten“ Branchenlohnhierarchien in Ländern mit ganz unterschiedlichen Arbeitsmarktinstitutionen (Österreich und Norwegen versus Vereinigte Staaten) nicht durch Verhandlungsmodelle oder die Rent-Extraction-These, die allesamt auf der Existenz von Gewerkschaften beruhen, erklärbar ist. Hingegen stehen diese empirischen Beobachtungen nicht im Widerspruch zu der Kontrollkosten- und der Fluktuationskosten-Variante der Effizienzlohnhypothese, da demgemäß die Zahlung von Effizienzlöhnen von der technischen Ausstattung der Betriebe abhängt, die international weitgehend übereinstimmt. Gleiches gilt für die Gift-Exchange-Variante, da davon ausgegangen werden kann, daß die sozialen Normen in den westlichen Industrieländern einander weitgehend gleichen.

6. Zusammenfassung

In allen vier untersuchten Beschäftigungsgruppen zählten 1991 die Energie- und Wasserversorgung, der Bergbau, die Papierbranche, das Druckerei- und Verlagswesen sowie die Chemiebranche zu den bestzahlenden Branchen, die Bekleidungserzeugung, die Land- und Forstwirtschaft, die Häuslichen Dienste, der Fremdenverkehr, die Wirtschaftsklasse Körperpflege-Reinigung und das Unterrichtswesen durchwegs zu den Branchen mit deutlich unterdurchschnittlicher Entlohnung.

Die Branchenlohnstrukturen der vier Beschäftigungsgruppen waren einander im Hinblick auf die Rangordnung ähnlich. Alle vier Hierarchien erwiesen sich als im Zeitablauf sehr stabil.

Zwischen 1980 und 1991 stiegen die nominellen Bruttoeinkommen der erfaßten Arbeiter und Angestellten, gemessen am Median der bereinigten Monatseinkommen, um 65,7%. Sowohl bei den Arbeitern als auch bei den Angestellten erhöhten sich die Einkommen der Frauen stärker als jene der Männer. Der Aufholprozeß der Fraueneinkommen dürfte vor allem ein Ergebnis der gewerkschaftlichen Mindestlohnpolitik sein (18).

Die Gehälter der männlichen Angestellten nahmen während der Beobachtungsperiode weit stärker zu als die Löhne der männlichen Arbeiter. Dieses Resultat entspricht der These der Segmentierung des Arbeitsmarktes. Die geringsten Lohnzuwachsraten bei den männlichen Arbeitern wiesen jene Branchen auf, wo der Zustrom an ausländischen Arbeitskräften eine starke Erhöhung des Arbeitsangebots bedeutete.

Die meisten Zuwachsraten der mittleren Brancheneinkommen streuten zwar innerhalb der vier Beschäftigtengruppen jeweils in einer Bandbreite von sechs bis dreizehn Prozentpunkten, aber diese Unterschiede in den Zuwachsraten führten zwischen 1980 und 1991 nur wenige Rangänderungen größeren Ausmaßes herbei. Die bei den männlichen Arbeitnehmern weit stärkere Streuung der Steigerungsraten der Branchenmedianeinkommen ist als Folge der Lohndrift anzusehen, welche die solidarische Kollektivvertragspolitik der Gewerkschaften (gleiche prozentuelle Zuwachsraten der Einkommen aller Arbeitnehmergruppen) überlagerte.

In bezug auf die interindustrielle Streuung der Medianeinkommen (gewichteter Variationskoeffizient) bestand in den vier Beschäftigtengruppen keine einheitliche Entwicklungstendenz. Nur bei den männlichen Arbeitern war von 1980 bis 1991 eine durchgehende Zunahme der Streuung festzustellen, wobei der Anstieg allerdings zum größten Teil auf den Beschäftigungsstruktureffekt, d. h. auf die Verschiebung der Beschäftigtenanteile, zurückzuführen ist. Im Gegensatz zu den Arbeitern nahm bei den männlichen Angestellten die interindustrielle Streuung ab. Jene der Löhne der Arbeiterinnen, die 1980 den bei weitem höchsten Wert unter den vier Beschäftigtengruppen aufwies, verringerte sich deutlich, wozu der Einkommenseffekt und der Beschäftigungsstruktureffekt etwa im gleichen Ausmaß beitrugen. Die Streuung der Branchenmediangehälter der weiblichen Angestellten erhöhte sich von 1980 bis

1987/88 stark, nahm in den folgenden Jahren aber ab.

Untersuchungen verschiedener Autoren auf der Grundlage von Individualdatensätzen zeigen, daß die Branchenlohn disparitäten bei den männlichen Arbeitern und Angestellten nicht allein durch Unterschiede in der Qualifikation der Arbeitskräfte, in den Arbeitsbedingungen, in der Betriebsgröße und im Betriebsstandort zu erklären sind. Auch nach Ausschaltung der genannten Effekte bestehen signifikante Lohn differentialien zwischen den Branchen. Eine Gegenüberstellung mit der Branchenlohn hierarchie in Deutschland bringt keine großen Unterschiede zutage. Unter den lohntheoretischen Ansätzen liefert am ehesten die Kontrollkosten-Variante der Effizienzlohnhypothese einen Erklärungsbeitrag zu den Branchenlohnunterschieden in Österreich.

Aus strukturpolitischer Sicht ist das Bestehen von erheblichen branchenweisen Lohnunterschieden problematisch: Signifikante Lohn disparitäten auch für homogene Arbeitnehmer zwischen den Branchen haben gesamtwirtschaftliche Effizienzverluste zur Folge. Die Beschäftigung ist dann in Niedriglohnbranchen zu hoch und umgekehrt. Hohe Lohnunterschiede reduzieren die Kapitalmobilität, da durch die billigen Arbeitskräfte Kapital länger in Produktionen mit niedriger Arbeitsproduktivität profitabel eingesetzt werden kann. Soweit es sich dabei um Bereiche des exponierten Sektors handelt, haben diese Produktionen in Österreich infolge der Konkurrenz der Niedriglohnländer in Osteuropa und der Schwellenländer mittelfristig (oder sogar kurzfristig) keine Zukunft.

Der einzige für Österreich gangbare Weg besteht darin, die Abwendung von den einfachen Produktionsmethoden zu beschleunigen, die Produktivität durch Investitionen in die Qualifikationen der Arbeitskräfte und neue Produkte, Techniken sowie Organisationsformen zu steigern. In diesem Zusammenhang ist es gerade während einer Rezession erforderlich, für betriebliche Investitionen in Forschung und Entwicklung, neue Produkte und Verfahren sowie die Weiterbildung bzw. Umschulung der Mitarbeiter staatliche Anreize zu bieten.

Anmerkungen

- (1) Zu den Charakteristika der Einkommenstatistik aus der Sozialversicherung siehe im einzelnen Juch, Wolf (1989).
- (2) Hier muß einschränkend darauf verwiesen werden, daß die Unterscheidung zwischen Arbeitern und Angestellten an Aussagekraft verliert, da in zunehmendem Maße Betriebsangehörige, die (Fach-)Arbeitertätigkeiten ausüben, bei der Sozialversicherung als Angestellte gemeldet werden.
- (3) 1991 lagen die Medianeinkommen der männlichen Angestellten in den Wirtschaftsklassen Papier und Bergbau bereits über dem Grenzwert von S 35.000. Ihre genaue Höhe ist daher unbekannt. Hier erfolgte die Schätzung dieser beiden Werte, indem die Wachstumsrate des vierten Einkommensdezils zwischen 1980 und 1991 auch auf die jeweiligen Mediangehälter aus dem Jahr 1980 angewandt wurden. Vgl. Grillitsch, Juch, Wolf (1992) 986.

- (4) Tomandl u. a. (1992) 38.
- (5) Ebd. 39.
- (6) Die Zunahme der Teilzeitquote der weiblichen Angestellten wird dadurch unterschätzt, daß der Mikrozensus für 1980 keine Trennung von Angestellten und Beamten ermöglicht.
- (7) Vgl. für den Zeitraum 1985–90 Tomandl u. a. (1992) 22–26.
- (8) Barth, Zweimüller (1992); Edin, Zetterberg (1992).
- (9) Barth, Zweimüller (1992) 195. Zu berücksichtigen ist allerdings, daß es sich bei den österreichischen Mikrozensusdaten um Nettoeinkommen handelt.
- (10) Hofer (1991, 1992).
- (11) Barth, Zweimüller (1992) 193.
- (12) Hofer (1992), Wagner (1991). Wagners Studie beruht auf Bruttoeinkommensdaten, Hofers auf Nettoeinkommensdaten.
- (13) Hofer (1992) 14–19.
- (14) Wagner (1991) 87f; vgl. Schmidt (1992).
- (15) Schettkat (1993).
- (16) Thaler (1989).
- (17) Hofer (1992) 29.
- (18) Vgl. Guger (1992) 82.

Literatur

- Barth, Erling; Zweimüller, Josef, Labour Market Institutions and the Industry Wage Distribution, in: *Empirica* 19/2 (1992) 181–201.
- Delapina, Thomas, Branchenstruktur der Industrielöhne und -gehälter in Österreich 1978–1982, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 12/1 (1986) 11–32.
- Edin, Per-Anders; Zetterberg, Johnny, Interindustry Wage Differentials: Evidence from Sweden and a Comparison with the United States, in: *American Economic Review* 82/5 (1992) 1341–1349.
- Elliott, R. F.; White, M. J., Recent Developments in the Industrial Wage Structure of the UK, in: *Cambridge Journal of Economics* 17/1 (1993) 109–129.
- Grillitsch, Karl; Juch, Josef; Steiner, Hans; Wolf, Walter, Einkommensstatistiken 1989 aus der Sozialversicherung, in: *Statistische Nachrichten* 46/1 (1991) 37–49.
- Grillitsch, Karl; Juch, Josef; Wolf, Walter, Einkommensstatistiken 1991 aus der Sozialversicherung, in: *Statistische Nachrichten* 47/12 (1992) 977–987.
- Guger, Alois, Zur Mindestlohnforderung des ÖGB, in: *WIFO-Monatsberichte* 63/4 (1990a) 189–193.
- Guger, Alois, Verteilungspolitik als Strukturpolitik, in: BEIGEWUM, Memorandum-Gruppe (Hrsg.), *Steuerungsprobleme der Wirtschaftspolitik* (Wien 1990b) 93–104.
- Guger, Alois, Weltweit schwaches Einkommenswachstum und zunehmende Lohnunterschiede in den achtziger Jahren, in: *WIFO-Monatsberichte* 65/2 (1992) 76–82.
- Guger, Alois, Lohnpolitik und Sozialpartnerschaft, in: Tálos, Emmerich (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft* (Wien 1993) 227–241.
- Hofer, Helmut, Eine Analyse intersektoraler Lohnunterschiede vor dem Hintergrund von effizienzlohntheoretischen Überlegungen (= unveröff. Manuskript, IHS, Wien 1991).
- Hofer, Helmut, Eine Untersuchung über die Ursachen der sektoralen Lohnunterschiede in Österreich (= IHS Forschungsbericht No. 311, Wien 1992).
- Juch, Josef; Wolf, Walter, Neue Einkommensstatistiken aus der Sozialversicherung, in: *Statistische Nachrichten* 44/11 (1989) 814–823.
- Mesch, Michael, Einkommensverteilung und Branchenstruktur, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 16/3 (1990) 333–378.
- Mesch, Michael, Daten zur Beschäftigungs- und Einkommensstruktur in Österreich während der Hochkonjunktur 1987–1990 (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 49, Wien 1992).

- Pollan, Wolfgang, Lohnunterschiede in der Industrie, in: WIFO-Monatsberichte 63/11 (1990) 616–622.
- Schettkat, Ronald, Compensating Differentials? Wage Differentials and Employment Stability in the U. S. and German Economies, in: Journal of Economic Issues 27/1 (1993) 153–170.
- Schmidt, Elke Maria, Intersektorale Lohndifferentiale. Eine mikroökonomische Untersuchung mit Paneldaten für die Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 112/2 (1992) 201–218.
- Thaler, Richard, Interindustry Wage Differentials, in: Journal of Economic Perspectives 3/2 (1989) 181–193.
- Tomandl, Theodor; Vogt, Carl-Georg; Winkler, Jürgen u. a., Kollektivvertragspolitik in Österreich 1985–1990 (Wien 1992).
- Wagner, Joachim, Sektorlohndifferentiale in der Bundesrepublik Deutschland, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 42/1 (1991) 70–102.

Markt oder Staat? Oder mehr Markt in den Staat?

Bruno Roßmann

1. Problemstellung

Die Legitimation des Staates war schon immer eng verbunden mit seiner ökonomischen Leistungsfähigkeit. Im vergangenen Jahrzehnt geriet der Staat wiederholt in Bedrängnis. Während der Monetarismus und die neue klassische Makroökonomie den Interventionismus des Staates auf der Makroebene und das Ausmaß an staatlicher Intervention kritisierten, hat die Theorie des „public choice“ vor allem die Effizienz staatlicher Produktion in Frage gestellt. Die Zurückdrängung des Staates war auch in der politischen Arena jene Doktrin, mit der parlamentarische Mehrheiten errungen werden konnten (USA, Großbritannien). Erst in jüngster Zeit kommt es – ausgehend von den USA – zu einer Wiederbesinnung auf die Bedeutung des Staates.

Die achtziger Jahre waren aber nicht nur geprägt vom Versuch, das Niveau der Staatsausgaben zurückzudrängen, in Europa und Japan ging das Bestreben auch dahin, den Staat als Produzenten von öffentlichen Leistungen zu beschneiden. Die damit verbundene Privatisierungswelle sowie die Auslagerung von Produktionen an private Anbieter wurde von den konservativen Regierungen vor allem fiskalisch begründet. Private Anbieter – so wurde argumentiert – erbringen die Leistungen billiger, daher ist die Privatisierung ein Instrument, mit dem Budgetdefizite abgebaut werden können. Demgegenüber standen die Gegner der Privatisierung, insbesondere die Gewerkschaften und die Sozialdemokratie, die in der Privatisierung einen Angriff auf den „Wohlfahrtsstaat“ befürchteten und die damit verbundenen Effizienzgewinne vielfach in Frage stellten.

Diese unterschiedlichen Positionen werfen die zentrale Frage nach der geeigneten Rolle des Staates auf. Es gilt, eine adäquate Antwort auf zwei Fragen zu finden:

1. Welche Güter und Dienstleistungen soll ein Staat finanzieren?
2. Welche Güter und Dienstleistungen soll ein Staat produzieren?

Diese beiden Fragen sind logisch und empirisch verschieden. Aus der Tatsache, daß Güter und Dienstleistungen aus Steuermitteln finanziert werden, folgt nicht notwendigerweise, daß sie auch vom Staat produziert werden müssen. Umgekehrt muß es aber auch nicht so sein, daß vom Staat produzierte Güter und Dienstleistungen primär aus Steuermitteln finanziert werden müssen. Die Überlegungen dieses Aufsatzes werden sich vor allem darauf richten, ob der Staat seine Leistungen selbst produzieren soll oder ob aus ökonomischer Sicht eine Leistungserstellung durch Private vorzuziehen ist. Dabei werden unterschiedliche Arrangements der Leistungserstellung betrachtet. Kapitel 2 geht der Frage nach, welche Antworten die ökonomische Theorie auf die obigen Fragen geben kann. Kapitel 3 präsentiert die empirische Evidenz zu staatlicher und privater Leistungserstellung. Daran anschließend werden in Kapitel 4 unterschiedliche Arrangements öffentlicher Leistungserstellung, die zumindest ein Marktcharakteristikum aufweisen, vorgestellt und dahingehend untersucht, inwiefern sie geeignet sind, einen Beitrag zur Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor zu leisten. Kapitel 5 faßt die Ergebnisse zusammen und zieht Schlußfolgerungen für Österreich.

2. Antworten der ökonomischen Theorie

Obwohl es eine umfangreiche Literatur über Markt- und Staatsversagen gibt, kann die moderne Wohlfahrtsökonomie und ihr Komplement, die Theorie des „Public choice“ zur Beantwortung der ersten Frage nur wenig beitragen. Ein Mangel der ökonomischen Theorie besteht darin, daß bis heute eine umfassende Erklärung zur Rechtfertigung und zur Funktion des Staates und seiner Interventionen fehlt. Selbst jüngere Ansätze zu einer Theorie der ökonomischen Rolle des Staates (1) liefern letztlich keine klaren Antworten. Der Essay von Stiglitz ist aber insofern interessant, als darin die Vorteile und Nachteile des Staates jenen von privaten Organisationen gegenübergestellt werden und dadurch die Grenzen von staatlicher, aber auch von privater Tätigkeit sichtbar gemacht werden. Er zeigt, daß die Struktur und die Entscheidungsregeln des Staates dazu führen können, daß ein Zuviel an öffentlichen Gütern sowie ineffiziente Produktionsprozesse gewählt werden (2). Wenn somit sowohl im Markt- als auch im Staatsbereich Unzulänglichkeiten mit Hilfe der ökonomischen Theorie geortet werden können, bedeutet das, daß eine Entscheidung für oder gegen staatliches Handeln nicht leicht gefunden werden kann. Die ökonomische Theorie allein greift somit zu kurz. Aber selbst wenn die Grundsatzentscheidung zugunsten einer staatlichen Intervention gefallen ist, müssen zwei Fragen gestellt werden: Soll die Produktion durch die öffentliche Hand selbst oder durch private Anbieter erfolgen und welche Kontrollmechanismen sind die jeweils geeigneten?

In der Debatte über die Frage, ob privat oder öffentlich produziert werden soll, spielt das Argument der Effizienzvorteile privater Produktion eine ganz wichtige Rolle. Die Annahme, daß private Unternehmen kostengünstiger produzieren (Produktionseffizienz) kann aus verschiedenen ökonomischen Erklärungsansätzen abgeleitet werden. Bartel und Schneider (1989) erwähnen fünf verschiedene Ansätze:

- die Theorie der „Property Rights“;
- die ökonomische Theorie der Bürokratie;
- die positive Theorie der Wirtschaftspolitik;
- die Leibenstein'sche X-Ineffizienztheorie;
- die Theorie des Gewerkschaftseinflusses auf die Unternehmenseffizienz.

Eine Renaissance erleben dabei die Ansätze der institutionellen Ökonomie, insbesondere die Theorie der Eigentums- oder treffender Verfügungsrechte. Nach dieser Theorie liegt die Begründung für eine kostengünstigere Produktion privater Unternehmen darin, daß die Eigentümer den sich ergebenden Gewinn einbehalten können. Dieses Gewinnstreben schafft Anreize für Prozeß- und Produktinnovationen, die den Präferenzen der Nachfrager besser als bisher entgegenkommen. Die weitreichenden Verfügungsrechte der Eigentümer und die Gewinnanreize bewirken bei Privatunternehmen somit ein Verhalten, das auch im öffentlichen Interesse liegt.

Da vor allem in Großunternehmen die Funktion des Eigentümers und des Managers üblicherweise auseinanderfallen, entsteht das sogenannte Principal-Agent-Problem. Es hat seine Ursache in einer Informationsasymmetrie zwischen den Beteiligten, da die Manager aufgrund der Nähe zur Unternehmenspraxis ihre Handlungsalternativen besser kennen als die Eigentümer. Die Property-Rights-Theorie geht davon aus, daß sich die persönlichen Ziele von Eigentümern und Managern unterscheiden. Dabei können die Manager ihre Informationsvorsprünge zur Erreichung ihrer eigenen Zielsetzungen ausschöpfen. Diese institutionell bedingten Verhaltensweisen führen nach diesem Ansatz zu einer Verringerung der Effizienz in der Produktion. Während bei privaten Unternehmen der Druck auf das Management in Richtung einer Steigerung der Effizienz erhöht werden kann, ist die Situation bei öffentlichen Unternehmen oder bei in Eigenregie durchgeführten Arbeiten deutlich anders. In öffentlichen Unternehmen, etwa den Sonderfinanzierungsgesellschaften oder der ÖBB, führt der fehlende Kontrolldruck seitens des Eigentümers dazu, daß der Handlungsspielraum des Managements im Vergleich zur Privatwirtschaft größer ist und daher neben dem Effizienzziel auch andere Ziele leichter verfolgbar sind (3). So können Manager im öffentlichen Sektor etwa ihre Machtposition oder ihren Entscheidungsbereich umso stärker ausweiten, je höher das ihnen zur Verfügung stehende Budget ist.

Das sind die Kernaussagen der Theorie der Verfügungsrechte, die allerdings nicht ohne Kritik geblieben sind. Der Anreiz zu allokativer Effizienz besteht nach Ansicht der Kritiker (4) jedoch nur dann, wenn

Wettbewerbsbedingungen zu erwarten sind. Wenn nämlich ein Unternehmen nur schwachem oder gar keinem Wettbewerb ausgesetzt ist, dann ist es ihm möglich – je nach Wettbewerbsgrad auf den verschiedenen Märkten – höhere Preise zu setzen. Es ist dann nicht mehr mit allokativer Effizienz zu rechnen, ebenso ist der Zwang zu effizienter Produktion verringert. Die Vertreter der Property-Rights-Theorie sehen zwar, daß bei eingeschränktem Wettbewerb die Anreize zu effizienterer Produktion sinken, doch ziehen sie daraus nicht den Schluß, daß dies zum gleichen Verhalten wie bei öffentlicher Produktion führen würde. Manager von privaten Unternehmungen würden sich dennoch mit Variablen befassen, die die Höhe des Gewinns beeinflussen. Dazu gehören etwa die eigene Entlohnung, der Ruf und das Wachstum des Unternehmens. Freilich handelt es sich dabei um Größen, die nicht notwendigerweise zur Realisierung maximaler Gewinne führen müssen.

Weiters wird am Property-Rights-Ansatz kritisiert, daß dabei die Berücksichtigung von ökonomischen und politischen Macht- und Herrschaftsverhältnissen sowie deren Zusammenspiel zu kurz kommt (5). Nach der diesem Ansatz innewohnenden Gleichgewichtslogik werden die jeweils herbeigeführten Ergebnisse lediglich als Ausfluß nutzenmaximierenden Verhaltens interpretiert.

Die ökonomische Theorie der Bürokratie hingegen geht davon aus, daß staatliche Manager bedingt durch die bürokratische Organisation weniger auf die Vorteile der Eigentümer (Steuerzahler) bedacht sind als private Manager. In bürokratischen Organisationen stehen für Manager Niskanen's (1971) „drei P“ (Pay-Power-Prestige) an vorderster Stelle. Die Verfolgung ökonomischer Effizienzziele wird zusätzlich erschwert durch eine erfolgsunabhängige, am Senioritätsprinzip orientierte Entlohnung. Für den Manager im öffentlichen Sektor ist es daher rational, die „drei P's“ dadurch zu erreichen, daß die Größe der Abteilung und damit zusammenhängend die Höhe des Budgets maximiert wird. Das ist ein Verhalten, das im öffentlichen Sektor vermutlich häufig anzutreffen ist. Die adäquate Antwort darauf scheint jedoch nicht die Privatisierung zu sein, sondern vielmehr die Einführung materieller Anreizsysteme innerhalb des öffentlichen Sektors.

Schon diese knappen Überlegungen zeigen, daß unterschiedliche Eigentumsformen nicht der einzige verhaltenslenkende Faktor sind. Sowohl im öffentlichen als auch im privaten Bereich hängt die Leistung der Manager wesentlich davon ab, wie stark sie dem Wettbewerb ausgesetzt sind, welchen gesetzlichen oder sonstigen Auflagen sie unterliegen und wie gut die Kontrolle – sei es durch den Steuerzahler, den Konsumenten, den Rechnungshof etc. – funktioniert. Dieses „Umfeld“ spielt bei zahlreichen Ökonomen (6) eine wichtigere Rolle als die Unterscheidung nach dem Kriterium privater oder öffentlicher Produktion. Damit wird aber auch die „Entweder-Oder“-Entscheidung obsolet. Wenn es sowohl in der privaten als auch der öffentlichen Produktion Ineffizienzen gibt, dann stellt sich die Frage, ob es volkswirtschaftlich nicht lohnender ist, mögliche Verbesserungen in beiden Bereichen aufzuspüren und diese zu rea-

lisieren, „anstatt auf der Ebene privater/staatlicher Produktion vordergründigen Effizienzgewinnen nachzujagen“ (7).

3. Empirische Erfahrungen mit privater und staatlicher Produktion

Wenn somit die Ansätze der institutionellen Ökonomie nicht in der Lage sind, eine eindeutige Antwort auf die oben gestellte Frage zu geben, dann ist es naheliegend, die behaupteten Auswirkungen über die Effizienzunterschiede zwischen staatlicher und privater Produktion empirisch zu hinterfragen. Dazu liegen mittlerweile eine Unzahl von Untersuchungen vor, die eine Vielzahl von Wirtschaftsbereichen abdecken und die sich vorwiegend auf die USA beziehen. Synoptische Zusammenfassungen solcher Untersuchungen, wie sie beispielsweise von Pommerehne (1990) oder von Schneider/Bartels (1989) vorgelegt wurden, kommen zu dem Ergebnis, daß sich eine eindeutige Überlegenheit der privaten gegenüber der öffentlichen Produktion nicht nachweisen läßt, wie sie gerne von Privatisierungsbefürwortern behauptet wird.

Obwohl beide Vergleichsstudien im Gesamtresümee auf eine Überlegenheit der privaten Produktion hinweisen – Schneider/Bartel führten auch einen Effizienzvergleich für Österreich durch –, können diese Ergebnisse nur sehr bedingt als Entscheidungsgrundlage für den Wirtschaftspolitiker herangezogen werden. Zum einen sind eine Reihe von Untersuchungen methodisch eher zweifelhaft, zum anderen werden nur in Ausnahmefällen Unterschiede in den äußeren Rahmenbedingungen in die Analyse miteingearbeitet. Es ist wohl kaum zulässig, im nachhinein die Effizienzunterschiede eindeutig auf die jeweils unterschiedliche Organisations- sowie Eigentumsstruktur zurückzuführen. Ein weiterer Kritikpunkt ist in vielen Vergleichen die Vernachlässigung der Wettbewerbsform. Unabhängig von der Eigentumsform zeigt sich, daß die Effizienz umso größer ist, je intensiver der Wettbewerb ist. Herrscht kein Wettbewerb und existieren strenge staatliche Regulierungsaufgaben, dann können öffentliche Unternehmungen sogar effizienter sein. Daraus leitet Pommerehne (1990) als zentrale Schlußfolgerung ab, daß bloße Privatisierung in einer nicht kompetitiven Umgebung keinen wesentlichen Vorteil bringt.

Ein zentrales Problem in allen Untersuchungen ist die Frage, ob der zugrundegelegte Effizienzbegriff problemadäquat ist. Er ist insbesondere dann fragwürdig, wenn im Rahmen der öffentlichen Produktion zusätzliche gesellschaftliche Funktionen übernommen werden, wie z. B. in Österreich zur Stabilisierung der Beschäftigung in der Verstaatlichten Industrie in den siebziger und zu Beginn der achtziger Jahre oder zur Sicherung einer räumlich einheitlichen Versorgung in Deutschland. In solchen Fällen können die in öffentlichen Unternehmen festgestellten Mehrkosten wohl kaum als Ineffizienzen bezeichnet werden. Es zeigt sich vielmehr das Problem, daß die Leistungen öffentlicher und privater Unternehmen u. U. nur schwer voneinander abgrenzbar sind. Dahinter

verbergen sich verteilungspolitische Dimensionen, die eine Effizienzbeurteilung erschweren, weil Effizienz und Verteilungsfragen nur schwer voneinander zu trennen sind. Andererseits kann es aber möglich sein, daß eine öffentlich erstellte Leistung zwar teurer ist, dadurch aber gleichzeitig externe Kosten vermieden werden, deren Ausmaß über den zusätzlichen betrieblichen Mehrkosten liegt. Werden solche unterschiedlichen Rahmenbedingungen und gesellschaftliche Zielsetzungen nicht mit in den Effizienzvergleich einbezogen, dann sind solche Vergleiche nur von äußerst begrenzter Aussagekraft. Dazu kommt noch, daß „dynamische“ Effizienzüberlegungen so gut wie keine Rolle spielen. Es mag in vielen Fällen kurzfristig effizient sein, wenn eine bestimmte Leistung im Wege des Contracting out an eine private Firma vergeben wird. Das kann allerdings dazu führen, daß dadurch die Fähigkeit zur Kontrolle und das Know-how zur Erstellung bestimmter Leistungen verloren geht, so daß die Abwicklung kurzfristig zwar effizienter ist, langfristig aber die Effizienz einer Organisation sinken kann.

In der Privatisierungsliteratur gibt es nur vereinzelt Hinweise auf die verteilungspolitische Dimension von Privatisierungen, eine geeignete Methode zur Untersuchung und Messung dieser Aspekte fehlt bislang.

4. Die Einführung von marktlichen Steuerungselementen als Mittel der Effizienzsteigerung des öffentlichen Sektors

Die oben angesprochenen Vergleiche beziehen sich jedoch in den überwiegenden Fällen auf Privatisierungen im engeren Sinn, d. h. auf echte Eigentumsübertragungen. Dementsprechend wurden jeweils die Extremfälle vollständig öffentlicher bzw. vollständig privater Produktion untersucht. Für die Erstellung von Gütern und Dienstleistungen gibt es jedoch – abgesehen von diesen Extremfällen – eine ganze Palette unterschiedlicher Arrangements, die zumindest ein Marktcharakteristikum (Wettbewerb, Preise, monetäre Anreizsysteme etc.) aufweisen. Der Einsatz marktähnlicher Steuerungselemente im öffentlichen Sektor (8) hat in der jüngeren Vergangenheit in vielen OECD-Ländern anlässlich von Reformbestrebungen im Management des öffentlichen Sektors zunehmend an Bedeutung gewonnen. Unter marktähnlichen Mechanismen werden dabei Instrumente verstanden, die es dem öffentlichen Sektor ermöglichen, einerseits seine Produktivität und Kostenkontrolle zu steigern sowie andererseits seine Flexibilität und seine Fähigkeit zur Veränderung zu verbessern (9).

Betrachtet man grundsätzlich die Art und Weise, wie bestimmte Güter und Dienstleistungen bereitgestellt werden können, dann ergibt sich, je nach dem, wie die Leistungserstellung disaggregiert wird, eine ganze Palette unterschiedlicher Arrangements (10).

Tabelle 1:**Institutionelle Arrangements zur Erstellung öffentlicher Leistungen**

Variante	Planung, Entscheidung	Produktion	Finanzierung
Intergovernmentale Vereinbarung	öffentlich (1)	öffentlich (2)	öffentlich (1)
Government vending	privat	öffentlich	privat
Contracting	öffentlich	privat	öffentlich
Subvention	öffentlich und privat	privat	öffentlich und privat
Voucher	privat	privat	öffentlich und privat
Franchise	öffentlich	privat	privat

Hinweis: öffentlich (1) und öffentlich (2) deutet auf zwei verschiedene Gebietskörperschaften hin
 Quelle: In Anlehnung an Savas (1987)

Tabelle 2:**Funktionale Differenzierung der Leistungserstellung**

Eigentum	Management	Betrieb	Beschreibung
öffentlich	privat	öffentlich	Betriebsführungsvertrag; ein privates Unternehmen managt einen öffentlichen Verkehrsbetrieb mit öffentlichen Bediensteten
öffentlich	privat	privat	Betreibermodelle; private Unternehmen leiten und betreiben ein öffentliches Unternehmen mit eigenen Angestellten
öffentlich	öffentlich	privat	Leasing von Arbeitskräften privater Unternehmen
privat	öffentlich	öffentlich	Leasing von Anlagen und Betriebseinrichtungen durch öffentliche Unternehmen
privat	privat	öffentlich	staatlich bezahlte Arbeitskräfte werden einem Privatunternehmen zugewiesen, etwa im Rahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik

Quelle: In Anlehnung an Savas (1987)

Tabelle 1 klassifiziert die marktähnlichen Mechanismen nach unterschiedlichen Möglichkeiten der Leistungserstellung, wobei innerhalb jedes Arrangements danach unterschieden wird, bei wem die Planung und Entscheidung liegt, wer die Leistung produziert und wer den Produzenten bezahlt. Die Arrangements sind dabei in hierarchischer Reihenfolge angeführt, je weiter man sich in der Tabelle nach unten bewegt, desto

dominanter wird die Rolle des privaten Sektors. Tabelle 2 illustriert die möglichen Varianten, verschiedene Funktionen (Eigentum, Management, Betrieb) auszulagern. Die in diesen Tabellen enthaltenen Kategorien umreißen den Aktionsspielraum gemischter (öffentlich-privater) Strategien. In jeder dieser Kategorien können verschiedene Instrumente zur Anwendung gelangen. Die im Zusammenhang mit marktlichen Steuerungselementen am häufigsten genannten Instrumente sind: Benutzergebühren, Contracting out, Vouchers, die Schaffung oder Modifikation von Verfügungsrechten, intergovernmentale Verträge sowie intragovernmentaler und nichtpreislicher Wettbewerb. Jeder Typ von marktähnlichem Mechanismus kann unterschiedlichste Formen annehmen und führt daher zu unterschiedlichen Ergebnissen. So etwa kann eine Leistung durch Contracting out auf verschiedene Weise ausgegliedert werden: In einem Fall überträgt die öffentliche Hand die Leistungserstellung an eine private Firma und bestimmt selbst nur das Ausmaß der gewünschten Leistung. In einem anderen Fall wird die Leistungserstellung ebenfalls an eine private Firma übertragen, aber unter einschränkenden Bedingungen, wie z. B. einheitliche Preise, Kontraktionszwang mit bestimmten Firmen etc.

Zu einigen, vor allem älteren Instrumenten – wie dem Contracting out im traditionellen Bereich (kommunale Dienstleistungen) – liegt umfangreiches Forschungsmaterial vor (11), wenig Wissen und Erfahrungen gibt es hingegen über Vouchers und andere neuere Instrumente. Savas (1987) versuchte einen Vergleich der relativen Vorteile der unterschiedlichen Arrangements und kommt zu folgenden Ergebnissen:

Tabelle 3:**Relative Vorteile verschiedener institutioneller Arrangements**

Merkmal	Öffentliche Leistungs- erstellung	Government Vending	Intergovern- mentale Vereinbarung	Contracting	Subvention	Voucher	Franchise	Private Leistungs- erstellung
Erlaubt sehr allgemein defi- nierte Leistun- gen	++					++		++
Erfordert viele Produzenten				++		++		++
Fördert die Effektivität und Effizienz				++	+	++	+	++
Erzielt „Economies of scale“			+	++	++	++	++	++
Wägt Kosten und Nutzen ab		+	+	++	++	++	+	++
Ist dem Konsumenten direkt verantwortlich		++			+	++	++	++
Ermöglicht Umverteilung	++		++	++	++	++		
Fördert andere Zielsetzungen	++		+	+	+	+	+	+
Begrenzt die Zahl der Beschäftigten				++	++	++	++	++
Niedrige Anfälligkeit für Betrug		++						

Quelle: Savas (1987)

++ bedeutet: Merkmal in signifikantem Ausmaß gegeben

Gemessen an den – subjektiv ausgewählten – Kriterien weist Tabelle 3 den Vouchers sowie der privaten Leistungserstellung die meisten positiven Eigenschaften zu. Die Ergebnisse weisen jedoch eine Reihe von Unzulänglichkeiten auf: einige sind nichts anderes als kurzgefaßte Zusammenfassungen der Forschung über das Verhalten von privaten Firmen, andere sind nicht mehr als plausible Hypothesen. Es fehlt eine entsprechende empirische Absicherung der Ergebnisse. Im folgenden werden daher die unterschiedlichen Möglichkeiten der Leistungserstellung insbesondere auf der Basis vorhandener empirischer Evidenz einer kritischen Überprüfung unterzogen. Besonderes Augenmerk wird dabei auf das contracting und die Vouchers gelegt, da diese beiden Arrangements in der Praxis die wichtigsten für die Privatisierung öffentlicher Leistungen darstellen.

4.1 Contracting out

Über diese Privatisierungsoption, bei der die öffentliche Hand ein privates Unternehmen mit der Erbringung einer Leistung beauftragt und dafür bezahlt, wird auf konzeptioneller Ebene heftig debattiert. Sowohl Befürworter als auch Gegner argumentieren dabei häufig auf einer ideologischen Ebene. Die wichtigsten Argumente der Befürworter lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Contracting out ist effizienter, weil es sich den Wettbewerb zunutze macht, weil es ein besseres Management unabhängig von politischen Einflüssen erlaubt und weil die Entscheidungsträger die Kosten und Nutzen ihrer Entscheidung direkter zu spüren bekommen.
- Contracting out ermöglicht es dem Staat, höherqualifiziertes Personal einzusetzen, über das er selbst nicht verfügt; die obsoleten Lohnschemata im öffentlichen Dienst werden überwunden.
- Contracting out erlaubt eine flexible Anpassung an eine geänderte Nachfragesituation, es kann auf neue Bedürfnisse rascher reagieren und es erlaubt Experimente mit neuen Programmen.
- Contracting out ermöglicht „economies of scale“.
- Contracting out übt einen Druck auf effizienteres Management aus, weil die Kosten der Leistung im Vertrag deutlich sichtbar sind, wohingegen die Kosten bei öffentlicher Produktion verborgen bleiben. Überdies sind Kostenvergleiche möglich.
- Contracting out reduziert die Abhängigkeit von einem einzigen Anbieter (einem öffentlichen Monopol).
- Contracting out verringert den Staatssektor, sichtbar zumindest an der geringeren Anzahl von Beschäftigten.

Demgegenüber führen die Gegner – vorwiegend mittlere Manager im öffentlichen Dienst und die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes – an Argumenten ins Treffen:

- Contracting out ist teurer, weil bei der Vertragsgestaltung korrupte Praktiken zur Anwendung gelangen, weil der private Sektor hohe Gewinne lukrieren will, weil die freigesetzten öffentlich Bediensteten Kosten verursachen, weil das Managen des Vertrages und seine Überwachung Kosten verursachen und weil die Verträge oft fixe Provisionen vorsehen, wodurch kein Anreiz zu Effizienz besteht.
- Contracting out demoralisiert die öffentlich Bediensteten, beraubt den Staat bestimmter Qualifikationen und schwächt ihn damit langfristig.
- Contracting out vermindert die Flexibilität des Staates in Notsituationen, führt zu einer unerwünschten Abhängigkeit vom Anbieter und macht den Staat bei Streiks oder einem Bankrott des Anbieters verwundbar.
- Contracting out begrenzt die Möglichkeit „economies of scale“ zu realisieren.
- Contracting out stärkt private Organisationen, erhöht ihre politische Machtposition und schafft eine Lobby für eine Erhöhung der Staatsausgaben.

- Contracting out führt zu einer Freisetzung von öffentlich Bediensteten.
- Adäquat erstellte Verträge sind zumeist kompliziert, wodurch dem Staat Kontrollmöglichkeiten verloren gehen.

Wenn man diese in vielen Fällen offensichtlich zueinander in Widerspruch stehenden Behauptungen mit den vorliegenden praktischen Erfahrungen konfrontiert, so zeigt sich, daß signifikante Kostenersparnisse und Effizienzgewinne vor allem dort zu erzielen sind, wo Wettbewerbsbedingungen gegeben sind, wo der Staat ein Monopol hat und wo Verträge leicht zu spezifizieren sind. Solche Bedingungen finden sich am häufigsten dort, wo sehr spezifische, technisch anspruchlose Güter oder Dienstleistungen produziert werden. Dazu gehören die Instandhaltung und der Neubau von Straßen und Gebäuden, Dienstleistungen von Wäschereien, Schneeeräumung, Müllabfuhr etc. Die Ursachen für die Effizienzgewinne sind nach den vorliegenden Vergleichsstudien vor allem darin zu suchen, daß bei ausgelagerter Produktion die Preise unter Wettbewerbsbedingungen festgesetzt werden, die Leistungserstellung schärfer kontrolliert wird und eine raschere Anpassung an neue Technologien erfolgt (Lacasse 1992). Diese empirische Evidenz läßt sich vor allem aus Ausgliederungserfahrungen im kommunalen Bereich ableiten.

Davon abweichende Resultate gibt es jedoch beim Contracting out auf der Ebene des Zentralstaates. Das zeigt sich sehr deutlich am sogenannten Circular A-76, einem in den USA seit der Eisenhower Administration (1955) existierenden, seit seiner Einführung umstrittenen und daher viel diskutierten Dokument für Effizienzsteigerungen auf Bundesebene (12). Dieses Circular A-76 ist eine verbindliche Anweisung an alle Bundesstellen, die Erstellung von kommerziellen Leistungen zu überprüfen. Die Philosophie dieses Dokuments beruht auf drei Elementen:

- Wettbewerb erhöht die Qualität, die Wirtschaftlichkeit und die Produktivität im öffentlichen Sektor. Kostenvergleiche zwischen der öffentlichen Stelle und einem privaten Anbieter entscheiden darüber, wer eine kommerzielle Leistung erbringen darf. Ein Kostenvergleich zwischen privaten und öffentlichen Leistungsträgern ist verbindlich vorgeschrieben. Das Circular legt ausführlich fest, wie solche Kostenvergleichsstudien zu erfolgen haben.
- Das Circular hält fest, daß hoheitliche Aufgaben weiterhin „in-house“ verbleiben.
- Wenn ein Gut oder eine Leistung von einem privaten Anbieter billiger hergestellt werden kann, dann soll der Bund sich aus der Leistungserstellung zurückziehen.

Eine öffentliche Stelle darf nur dann eine Leistung erbringen, wenn eine Leistung von einem Privatunternehmen nicht zufriedenstellend angeboten wird, wenn das öffentliche Interesse es erfordert (Landesverteidigung), wenn es im Interesse zu behandelnder Patienten (Gesundheitsbereich) liegt oder wenn die öffentliche Leistungserbringung billiger ist. Die Kostenvorteile des privaten Anbieters müssen um mindestens zehn Prozent unter den „in-house“-Personalkosten liegen. Aus österreichi-

scher Sicht ist dabei ungewöhnlich, daß der Nachweis durch die öffentliche Hand erbracht werden muß.

Dieses Circular und die für den Zentralstaat sehr restriktiven Bedingungen wurden von Anfang an heftig kritisiert. Ein Großteil der Vorwürfe bezog sich darauf, daß das Verfahren administrativ sehr aufwendig sei und die Kostenvergleiche zu schematisch durchgeführt würden. Vor allem von der Gewerkschaft wurden die Ziele des Programms in Frage gestellt. Das Circular wurde von ihr in erster Linie als Privatisierungsanweisung und nicht als produktivitätssteigerndes Programm verstanden. Weiters befürchtete sie Arbeitsplatzverluste. Ein heftiger Streit zwischen Gewerkschaft und öffentlichen Stellen auf der einen Seite und den offiziellen Stellen – vor allem dem Office of Management and Budget (OMB) – auf der anderen Seite wird auch über die Frage der Kostenerfassung geführt. Erstere empfinden es in diesem Zusammenhang als unfair, daß die sehr arbeitsintensiven Kosten für die Vergleichsstudien, die hohen Transaktionskosten für die Entwicklung eines echten Wettbewerbsprozesses sowie die Vertragskosten nicht berücksichtigt werden. Eine weitere Schwierigkeit liegt in der Abgrenzung kommerzieller von hoheitlichen Aufgaben. Vor allem das OMB versuchte diese Argumente empirisch soweit wie möglich zu entkräften.

Hinsichtlich der Höhe der Einsparungen gibt es sehr unterschiedliche Ergebnisse, die Spannweite reicht von einer 35prozentigen Kostenersparnis bis hin zu Fällen, in denen sich die Kosten sogar erhöht haben. Die Resultate der Kostenvergleiche hängen stark davon ab, welche Methode der Kostenerfassung ihnen zugrundegelegt wurde und wie die Transaktionskosten gemessen wurden. Im Durchschnitt führten die Kostenvergleiche zu Einsparungen von etwa 20 Prozent gegenüber den Kosten kommerzieller Leistungserbringung, bevor der Kostenvergleich durchgeführt wurde. Bemerkenswert ist, daß dieser Durchschnitt unabhängig davon ist, ob eine Leistungserbringung ausgegliedert wurde oder nicht. Das bedeutet, daß der mögliche Konkurrenzdruck ausreicht, um Kosteneinsparungen zu bewirken. Damit liegt die vermutlich größte Bedeutung des Circular A-76 in einer Steigerung des Kostenbewußtseins. Die bisherigen Kostenvergleiche zeigten aber auch, daß in nahezu der Hälfte der Fälle die öffentliche Bereitstellung billiger kommt.

Neben der Kontroverse über die geeignete Methode der Kostenerfassung ergaben sich beträchtliche Probleme bei der Umsetzung einschließlich der Vertragsgestaltung des Circular A-76. Viele der davon betroffenen Beamten leisteten erheblichen Widerstand. Das Circular wurde als komplex und zeitraubend angesehen. Mit der Ankündigung von Kostenvergleichsstudien sank die Arbeitsmoral und die Kündigung vieler qualifizierter Beamter führte zu sinkender Produktivität im öffentlichen Sektor. Solche Studien wurden in den meisten Fällen als arbeitsplatzbedrohend empfunden. Frustrationen der Betroffenen führten häufig zu Verzögerungen bei der Durchführung und damit zu erhöhten Kosten. Das Circular A-76 ist somit ein Musterbeispiel dafür, daß eine Entscheidung über eine Ausgliederung aus dem öffentlichen Sektor mehr als nur

ökonomischer Effizienzüberlegungen bedarf. Die Vernachlässigung von Erfahrungen aus der Organisationsentwicklung erwies sich als kontraproduktiv. Bei Organisationsänderungen ist die aktive Verknüpfung des Leistungskonzeptes mit den Interessen und Perspektiven sowohl der Mitarbeiter als auch der für die Organisation relevanten Umwelt von größter Bedeutung. „Eine Reform, die nicht von Anfang überzeugte Anhänger auch unter den professionellen Mitarbeitern der zu reformierenden Organisationen hat, erscheint so wenig aussichtsreich, daß man sie wohl eher unterlassen ... sollte“ (13). Die Diskussion über Verwaltungsreformen hat gezeigt, daß es keine erfolgreiche Organisationsreform ohne Promotoren in den Institutionen selbst gibt. Eine Neuorientierung muß von den Protagonisten zu ihrer eigenen Sache gemacht werden und sie müssen den Prozeß der Reintegration auf die Reformziele hinlenken. Dabei muß berücksichtigt werden, daß Organisationsreformen mit Risiko behaftete Strategien sind, deren Ausgang in hohem Ausmaß ungewiß ist, weil ein Reformziel nicht erzwungen werden kann. Im mangelnden Verständnis für die Unbestimmtheit von Reformprozessen und damit verbunden in der Überschätzung der Bedeutung von geänderten formalen Regeln und Organisationsstrukturen liegt vermutlich ein wesentlicher Grund für die bisher enttäuschenden Ergebnisse bzw. für die Fehlschläge von Reformprozessen im öffentlichen Sektor.

Die amerikanischen Erfahrungen zeigen, daß das Circular A-76 in seiner gegenwärtigen Form (14) nicht als Effizienzprogramm empfohlen werden kann: „In outcome, its savings are still questionable. The costs of lowered employee morale, potential impact on labour and communities, disruption to services, and problems of implementation have not been sufficiently addressed“ (15). Zu ähnlichen Schlußfolgerungen gelangt Asher (1987) hinsichtlich des „competitive tendering“ in England. Dabei handelt es sich um ein verpflichtendes Verfahren, an dem sich öffentliche und private Anbieter beteiligen und der kostengünstigere den Zuschlag erhält. Dieses Tender-Verfahren wurde vor allem auf kommunaler Ebene, aber auch im Bereich des Nationalen Gesundheitsdienstes in den achtziger Jahren angewendet und führte zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen (16).

Auf Bundesebene wird das Contracting out häufig im Bereich moderner Informationstechnologien angewendet. Diesbezügliche Studien der OECD (17) kommen zu positiven und negativen Ergebnissen. Positiv beurteilt wird die Erhöhung der ökonomischen Effizienz sowie der Zugang zu Expertenwissen. Die Behauptungen über die Kostenersparnisse beruhen allerdings auf wenig abgesicherter empirischer Basis, vielfach handelt es sich um Nutzen, die als Nebenprodukt des Contracting out-Prozesses anfielen (Qualifikationsverbesserungen, rascherer Übergang zu Projektmanagement und Einführung von Kontrollpraktiken durch das Management). Kostenmessungen erwiesen sich oft als Barriere für das Contracting out. Widerstände zur Auslagerung gab es vor allem dort, wo es sich um strategisch wichtige Informationssysteme mit sensiblen Informationen handelte. Zuwenig Berücksichtigung spielten in diesem

Zusammenhang die bereits in Kapitel 3 angesprochenen „dynamischen“ Effizienzüberlegungen, die langfristig zu einer Schwächung der Organisation und verstärkten Abhängigkeit von privaten Anbietern führen kann.

Damit die Vorteile des Contracting out im Bereich der Informationstechnologien zur Entfaltung gelangen können, bedarf es einer sorgfältigen Vorbereitung, eines klaren Verständnisses der Rollen und Erwartungen, eines guten Vertrages, eines starken Projektmanagements und einer begleitenden Kontrolle mit Pönalen und Anreizsystemen. Aber selbst dann ist ein erfolgreiches Funktionieren nicht gewährleistet. Bei der Umsetzung spielt auch hier die Motivation der Belegschaft und eine Zusammenarbeit mit dem Vertragspartner eine zentrale Rolle. Nicht alle Fallstudien (18) berichteten über positive Erfahrungen, insbesondere in den Niederlanden und Schweden kam es zu Problemen beim Contracting out. Aber selbst dort, wo einzelne Dienststellen mit unzufriedenstellenden Ergebnissen konfrontiert waren, betonten die Regierungen dieser Länder ihre positive Haltung gegenüber dem Contracting out.

Aus der empirischen Evidenz über das Contracting out läßt sich somit die Schlußfolgerung ableiten, daß es zwar ein beträchtliches Potential für Kostensenkungen gibt, dessen Identifikation und Realisierung allerdings zur Voraussetzung hat, daß die Konzeption des Designs und die Umsetzung nicht unabhängig voneinander zu sehen sind. Die Realisierung reicht damit über rein ökonomische Fragestellungen hinaus, zusätzlich kommen Formen der Unternehmensführung und der Unternehmensorganisation ins Spiel. Die Einbeziehung von Grundsätzen der Organisationsentwicklung und der Arbeitsorganisation sind mindestens ebenso wichtige Voraussetzungen für ein erfolgreiches Contracting out wie die adäquate Vertragsgestaltung und das Vorliegen kompetitiver Märkte.

4.2 Vouchers

Ein anderes Arrangement zur Erbringung einer öffentlichen Leistung besteht darin, einer Person einen nach oben begrenzten Geldbetrag in Form eines nichtübertragbaren Vouchers zur Verfügung zu stellen, der nur für eine ganz bestimmte Leistung in Anspruch genommen werden kann. Dieses Instrument geht in seiner modernen Ausformulierung zurück auf Friedman (1962). Seine historischen Wurzeln reichen allerdings zurück bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts, wo es in Frankreich sogenannte Erziehungsschecks („bons d'école“) gab. Eine Reihe von ebenfalls älteren Instrumenten, die den Charakteristiken von Vouchers entsprechen, tragen lediglich einen anderen Namen: Studentendarlehen, Wohnkostenzuschüsse im Rahmen wohlfahrtsstaatlicher Zahlungen, „tax expenditures“ für Kindererziehung, Lebensmittelkarten etc. Vouchers gibt es in den unterschiedlichsten Formen: einlösbare Coupons, Schecks, Direktzahlungen an den Anbieter einer öffentlichen Leistung

etc. Das wesentlichste Merkmal eines Vouchers besteht darin, den Konsumenten bei der Wahl von Gütern und Dienstleistungen einzuschränken, wohingegen ihm die Auswahl des Anbieters freisteht. Obwohl Vouchers in den verschiedensten Formen anzutreffen und teilweise sehr weit verbreitet sind, gibt es bislang nur wenig dokumentierte Erfahrungen über dieses Instrument.

Die theoretische Literatur (19) über Vouchers bezieht sich vornehmlich auf die unterschiedlichen Mutmaßungen über ihre Effekte. Es sind vor allem zwei Vorteile, die theoretische Überlegungen diesem Instrument nachsagen: Wettbewerb und freie Wahlmöglichkeit. Unter der Voraussetzung, daß auf den Angebotsmärkten Wettbewerb herrscht bzw. möglich ist, führt die Verteilung von Vouchers zu niedrigeren Preisen und /oder höherer Qualität der Leistungen. Dieser relative Preis/Qualitätsvorteil geht allerdings von der restriktiven Annahme aus, daß sich Qualität entweder sehr präzise – etwa an Hand von Normen – definieren läßt oder daß die am Markt angebotenen Qualitäten den Wünschen der Konsumenten entsprechen. Im ersten Fall hängt die Überlegenheit von Voucher-Systemen davon ab, wie hoch die Kontrollkosten sind, die die Einhaltung von Standards sicherstellen. Im zweiten Fall geht es lediglich darum, sicherzustellen, daß Wettbewerb und ein ausreichender Informationsfluß bestehen. Nachfrageseitig gehen Wettbewerbsmärkte davon aus, daß die „Gutscheininhaber“ über ausreichende Informationen verfügen, um die bestmögliche Entscheidung treffen zu können. Die Diskussion über Vouchers geht in der Regel von der unrealistischen Annahme aus, daß alle relevanten Informationen für alle frei zugänglich sind. Vom empirischen Gesichtspunkt ist weder die angebotsseitige Annahme (Wettbewerb) noch die nachfrageseitige Annahme (Adäquanz der Information) leicht zu überprüfen.

Vouchers ermöglichen den Wechsel von einem Anbieter zum anderen. Das führt – wiederum Wettbewerb vorausgesetzt – zu einem Druck auf das öffentliche Angebotsmonopol. Das ist der zweite Vorteil, den Vouchers mit sich bringen.

Ein dritter Vorteil liegt darin, daß Vouchers zu Ausgabeneinsparungen führen können. Eine mögliche Quelle dafür ist die Senkung der Stückkosten, die aus dem Übergang zu einer Wettbewerbssituation resultieren kann. Dort, wo eine Leistung schwierig zu messen ist (Erziehung, Gesundheit), erweisen sich Ausgabenkontrollen ebenfalls als schwierig. Weitere Einsparmöglichkeiten bei Vouchers resultieren aus ihrer einfachen administrativen Anwendbarkeit.

Diesen Vorteilen stehen zwei verteilungspolitische Nachteile gegenüber. Der erste besteht darin, daß sich andere Personen die Rente aus den Vouchers zugute machen. So kann beispielsweise der Nutzen einer Wohnungsbeihilfe durch eine Erhöhung der Miete zunichte gemacht werden. Der zweite Nachteil ergibt sich daraus, daß Vouchers – insbesondere im Erziehungs-, Wohn- und Pflegebereich – größere soziale Ungerechtigkeit schaffen können, weil nicht alle Menschen den gleichen Zugang zu Information haben und weil vorwiegend wohlhabendere und gebildetere

Bevölkerungsschichten von den Vorteilen aus der durch die Vouchers entstehenden Wettbewerbssituation profitieren. Das Problem asymmetrischer Information gibt es allerdings auch bei öffentlicher Leistungserstellung; insbesondere im Gesundheitsbereich ermöglicht das „Insider-Wissen“ eine ungleiche Inanspruchnahme von Leistungen (z. B. bei Heilkuren).

Wenngleich alle behaupteten Vor- und Nachteile empirisch schwer zu überprüfen sind, so ist es für eine Beurteilung dieses Instruments doch zweckmäßig, die Aufmerksamkeit auf schon langfristig bestehende Voucher-Programme zu lenken. Über zwei Programme – eines im Wohnbereich in den USA (20) und eines im Bereich der Altenbetreuung in Großbritannien (21) – werden die wichtigsten Ergebnisse unter Berücksichtigung der oben dargestellten Vor- und Nachteile präsentiert. Zielgruppe sind in beiden Fällen die Niedrigeinkommensbezieher.

Die Struktur des amerikanischen Wohnungsbeihilfensystems ist einfach: Die Mittel werden jährlich vom Congress (insgesamt für eine Fünfjahresperiode) bewilligt und von den Kommunen verwaltet. Die zur Verfügung gestellten Mittel werden sodann auf jene Bewerber aufgeteilt, deren Mietbelastung am höchsten, deren Einkommen am niedrigsten und deren Wohnqualität am schlechtesten ist. Die Höhe der Beihilfe entspricht der Differenz zwischen den örtlichen Mietkosten eines bestimmten Wohnstandards und dem geforderten Beitrag des Beihilfenempfängers zur Miete (30 Prozent des Einkommens). Befindet die Behörde eine Wohnung als adäquat, dann erhält der Empfänger diese Beihilfe für fünf Jahre, wobei jährlich die Höhe des Einkommens nachgewiesen werden muß. Die Beihilfe muß nicht zur Gänze – mindestens aber zu 10 Prozent – für Wohnungen ausgegeben werden, die Beihilfenempfänger sind auch nicht gezwungen, ihre Wohnungen so zu wählen, daß sie bei oder unter dem Standard liegen. Damit ist mit diesem Programm auch ein bestimmter „Einkommenseffekt“ verbunden.

Dieses Wohnungsbeihilfensystem wird von Ryder (1992) als sehr erfolgreich beschrieben. Es ist angebotsorientierten Maßnahmen oder anderen traditionellen Programmen im Wohnbereich in mehrerer Hinsicht überlegen: es erfaßt die angestrebte Zielgruppe – Menschen mit sehr niedrigen Einkommen, schlechten Wohnungsbedingungen und hohen Mieten – sehr gut, und das bei niedrigeren Verwaltungskosten (sie lagen um 50 Prozent niedriger als bei traditionellen Maßnahmen) und höheren Realeinkommenseffekten für die Nutznießer. Die Erhöhung der Wohnungskosten durch die Vermieter war marginal, so daß sich die Angst, die Beihilfen würden in den Taschen der Wohnungsbesitzer landen, als nicht begründet erwies. Die Effektivität des Beihilfenprogramms stieß dort an Grenzen, wo Regulierungen die Wettbewerbsfähigkeit der lokalen Wohnungsmärkte einschränkte. Bezogen auf die Gesamtbevölkerung wirkt dieses Beihilfensystem progressiv.

Der Erfolg des Programmes ist nach Ryder (1992) auf verschiedene Schlüsselfaktoren zurückzuführen:

- Die Beihilfenempfänger haben einen Anreiz, (a) jene Kosten/Qua-

litätskombination zu wählen, die sie für sich am passendsten finden und (b) mit den Wohnungsbesitzern über Preise zu verhandeln. Entscheidend ist dabei, daß die Wohnungssuche und die Preisverhandlung nicht der Bürokratie, sondern dem Beihilfenempfänger selbst übertragen wird.

- Die freie Wahlmöglichkeit des Mieters und die Kontrolle bilden Anreize, die Beihilfe beizubehalten bzw. sogar zu erhöhen.
- Die Beihilfe ist kein verbrieftes Recht – sie wird jährlich erneuert –, daher konnten die Gesamtkosten gut unter Kontrolle gehalten werden.

Das Beihilfensystem für Alte in Pflege(Alters)heimen in Großbritannien wurde 1981 eingeführt. Es ist ein Teil des allgemeinen Einkommensunterstützungssystems und sieht Beihilfen für Alte vor, die Bereitstellung von Infrastruktureinrichtungen hingegen bleibt privaten und freiwilligen Organisationen überlassen. Die Höhe der Zahlungen hängt stark von den Unterbringungskosten in solchen Einrichtungen ab; sie sind nach oben hin begrenzt und wurden immer wieder adaptiert.

Die damit erzielten Resultate sind nicht nur positiv. Die Anbieter reagierten erwartungsgemäß, indem sie sehr rasch ihr Angebot erweiterten und diversifizierten. Ebenso rasch expandierten allerdings die Gesamtkosten. Das kann nach Jackson und Haskings (1992) auf drei Ursachen zurückgeführt werden: Erstens bestand ein Rechtsanspruch auf die Beihilfe; die einzigen Schranken resultierten aus der Zahl der angebotenen Plätze und aus dem Überschreiten einer Einkommensobergrenze. Zweitens kam aufgrund des erhöhten Angebotes und der großen Publizität ein latentes Nachfragepotential zum Vorschein. Drittens schließlich war es politisch unmöglich, die Unterstützung zu reduzieren und sich den Kostensteigerungen und Qualitätsverbesserungen zu widersetzen. Es änderten sich aber auch die Bedürfnisse und Präferenzen der Alten, weil die Beihilfen nur bei Aufhalten in Pflegeheimen und nicht auch bei Betreuung im familiären Bereich ausbezahlt wurden. Das trug ebenfalls zur Kostenexplosion bei. Die Schwachstellen dieses Voucher-Systems haben dazu geführt, daß das System zur Zeit einer weitreichenden Modifikation unterzogen wird.

Ein Vergleich der beiden Systeme zeigt, daß die meisten von der Theorie an dieses Instrument gestellten Erwartungen eingetreten sind. In beiden Fällen kam es zu einer Wettbewerbsintensivierung unter den Anbietern, der administrative Aufwand war gering. In beiden Fällen wurde das Zielpublikum erreicht, der Lebensstandard der Betroffenen erhöhte sich. Die Nachfrager hatten keine Probleme, die ihren Präferenzen entsprechende Lösung am Markt zu finden. Der große Unterschied lag in der Kostenentwicklung. Die Kostenexplosion in Großbritannien war neben den bereits erwähnten Faktoren auch darauf zurückzuführen, daß sich die Kommunen aufgrund von Budgetengpässen aus der Subvention von Pflegeheimen zurückzogen und auch keine Notwendigkeit mehr dafür sahen. Von größter Bedeutung dürfte aber die Tatsache sein, daß im englischen – im Gegensatz zum amerikanischen – System ein Rechts-

anspruch gegeben war. Vouchers und die damit einhergehenden Marktcharakteristika sind nicht in der Lage, den Programmmumfang zu determinieren. Vouchers führen nur dann zu Effizienzsteigerungen, wenn die Ausgabenbeschränkungen extern vorgegeben werden. Im amerikanischen Wohnbeihilfensystem besteht kein Rechtsanspruch, ein extern vorgegebenes Budget schränkt daher die Zahl der Nutznießer ein. Vouchers sind somit kein Ausweg aus den bekannten Schwierigkeiten der Vorhersage und Kontrolle von sozialen Ausgabenprogrammen für neue Rechtsansprüche.

Aufgrund dieser Erfahrungen kann als Schlußfolgerung festgehalten werden, daß Vouchers zu einer raschen Anpassung des Angebots führen. Die Präferenzen der Konsumenten und die angebotenen Leistungen stimmen gut überein. Die Kosten der Administration liegen unter denen vergleichbarer Instrumente. In beiden Fällen entwickelten sich kompetitive Märkte mit leichtem Zugang, waren Beihilfeneempfänger und Nutznießer identisch und die Information verständlich und leicht zugänglich. Die Kostenexplosion im englischen Fall kann nur insoweit den Vouchers zugeschrieben werden, als eine latente Nachfrage zum Vorschein kam. Damit zeigen sich auch die Grenzen der Vouchers, sie können nicht die Vorhersageunsicherheiten der Inanspruchnahme von Ausgabenprogrammen mit Rechtsansprüchen wettmachen. Die vermuteten verteilungspolitischen Nachteile konnten in beiden Fällen nicht nachgewiesen werden. Diese spielen vor allem im Schulwesen eine Rolle, wo den „myths of choice“, die mit den Vouchern einhergehen, mit großer Reserviertheit entgegengetreten wird (22). Education Vouchers (Bildungsschecks) werden zwar seit langem auf theoretischer Ebene diskutiert und von Politikern gefordert (23), Erfahrungen über Experimente liegen aber keine vor (24).

4.3 Marktähnliche Anreizmechanismen, Handel mit Verfügungsrechten

Die bisherigen Beispiele betrafen unterschiedliche Arrangements der Erstellung öffentlicher Leistungen. Darüber hinaus gibt es eine Reihe von marktähnlichen Anreizmechanismen, die das Ziel haben, eine ganze Branche effizienzorientierter zu organisieren. Ein Beispiel dafür ist das Gesundheitswesen. Dabei kommen verschiedenste Techniken zur Anwendung: Praktiken aus Privatunternehmen (profit- und cost-centers, Stärkung der Managementverantwortlichkeit, Budgetautonomie) sollen zusammen mit anderen Maßnahmen (Einführung von Wettbewerb und Spezialisierung zwischen verschiedenen Institutionen, Entwicklung von Beurteilungsindikatoren (z. B. Wartezeit in Spitälern), Schaffung von budgetären Anreizen etc.) eine Marktsituation schaffen. Die Wirkung von Marktanreizen im Gesundheitswesen ist ein zentrales Thema der Gesundheitsökonomie und wird dort intensiv diskutiert. Es würde den Rahmen der Arbeit sprengen, wenn hier ausführlicher auf Beispiele solcher Strategien eingegangen würde. Von der Einführung marktähnlicher

Elemente im Gesundheitswesen erhofft man sich eine bessere Kostenkontrolle sowie mehr Flexibilität und eine bessere Anpassungsfähigkeit des Systems. Fallstudien aus dem Spitalsbereich (25) deuten darauf hin, daß die Einführung marktähnlicher Elemente mittel- bis langfristig zwar zur Effizienzsteigerung und zu einer rascheren Anpassung an Bedürfnisse und Technologien beitragen kann, aber für eine wirksame Ausgabenkontrolle bei weitem nicht ausreicht. Bei dieser Einschätzung ist zu berücksichtigen, daß dort, wo Entscheidungen über den Ressourceneinsatz nicht unter Marktbedingungen gefällt werden, die Effekte nur schwer vorhergesagt werden können. Im Gesundheitswesen verstärkt sich dieser Effekt noch, weil keine Output- und Preisindikatoren existieren. Eine fundiertere Beurteilung wird daher erst möglich sein, wenn Erfahrungen mit marktähnlichen Elementen über längere Zeiträume vorliegen.

Ein neueres Instrument, das auf theoretischer Ebene ebenfalls schon seit geraumer Zeit diskutiert wird, ist die Einführung von Verfügungsrechten. Praktische Anwendung findet dieses Instrument seit Beginn der achtziger Jahre im Bereich der Fischerei insbesondere in Irland, Kanada, Neuseeland und Australien (26) sowie im Umweltschutzbereich seit Ende der siebziger Jahre vorwiegend in den USA. Durch die Einführung von individuellen, handelbaren Fischquoten konnten die größten Probleme in der Fischerei gelöst werden: Die hohen Subventionen gingen zurück, die Anreize zu Überinvestition und Überkapazitäten sanken und die Einkommen der Fischer stiegen. Entscheidend für den Erfolg waren die schrittweise Einführung und geeignete Kontrollmechanismen. Die Entwicklung des Konzeptdesigns und die Umsetzung erwiesen sich als sehr zeitintensiv, waren aber von großer Bedeutung. Dieses Instrument läßt sich jedoch keineswegs generell anwenden – etwa dann nicht, wenn kein Markt entsteht, auf dem die Verfügungsrechte gehandelt werden können. Das bestätigen auch die amerikanischen Erfahrungen, wo handelbare Verfügungsrechte vorwiegend zur Beseitigung von Luftverschmutzung Anwendung finden. Wenig untersucht sind die verteilungspolitischen Konsequenzen dieses Instruments.

5. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Die gegenwärtig weltweit geführte Diskussion um eine Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Markt und Staat hat deutlich gemacht, daß der Eigentumsfrage nicht jene entscheidende Rolle zukommt, die ihr von vielen Privatisierungsbefürwortern gerne zugeschrieben wird. Die immer wieder erwähnten Effizienzvorteile privater Produktion lassen sich weder aus der Theorie schlüssig nachweisen, noch geben die zahlreichen ausländischen Beispiele Anlaß zu überzogenem Optimismus. Die einzelnen Ergebnisse sind nicht verallgemeinerbar, das gilt sowohl für Privatisierungen im engeren Sinne als auch für eine Reihe anderer möglicher Arrangements für die Erstellung öffentlicher Leistungen. Ein we-

sentlich bedeutsamerer verhaltenslenkender Faktor als die Eigentumsform sind die Wettbewerbsbedingungen auf den jeweiligen Marktsegmenten sowie die zugrundeliegenden Kontrollmechanismen.

Die internationalen Erfahrungen mit unterschiedlichen Arrangements der Leistungserstellung haben weitere Aspekte sehr deutlich hervorgekehrt, die in der Diskussion bisher bestenfalls eine untergeordnete Rolle gespielt haben. Werden marktähnliche Mechanismen in den öffentlichen Sektor integriert, so wird in der Regel nur die organisatorische Grundstruktur – die Prinzipien des organisatorischen Designs – vorgegeben. Eine erfolgreiche Reorganisation setzt voraus, daß bereits bei der Festlegung der organisatorischen Grundstruktur die konkrete Umsetzung mitgedacht werden muß. Zu diesem Zweck ist es unentbehrlich, Erfahrungen aus der Organisationsentwicklung, insbesondere die Miteinbeziehung der Betroffenen, anzuwenden und nach der geeigneten Form der Arbeitsorganisation zu suchen. Die Vernachlässigung des Implementationsprozesses sowie das mangelnde Verständnis für die Unbestimmtheit von Reformprozessen trugen bisher maßgeblich zu den mageren Erfolgen von Reformprozessen in der öffentlichen Verwaltung bei.

Welche Strategien lassen sich aus diesen Erkenntnissen für eine notwendige kostenwirksame Steigerung der Produktivität im öffentlichen Sektor (27) ableiten?

Wenn sowohl bei öffentlicher als auch bei privater Produktion Ineffizienzen auftreten, dann besteht die Lösung darin, die Verbesserungsmöglichkeiten im jeweiligen Bereich aufzuspüren und das vorhandene Potential für Kostensenkungen und Budgeteinsparungen auszuschöpfen. Das würde voraussetzen, daß zur Steigerung des Kostenbewußtseins neue Anreizmuster im öffentlichen Sektor zur Anwendung gelangen. Vorschläge dazu liegen seit Jahren vor (28).

Dieser Weg schränkt die Anwendung privatwirtschaftlicher Lösungsansätze stark ein. Diese Einschränkung ist – wie die Ausführungen gezeigt haben – berechtigt, soll jedoch nicht bedeuten, daß auf bestimmte Instrumente (z. B. das Contracting out) gänzlich verzichtet werden soll. Sie haben vor allem dort ihre Berechtigung, wo sich aufgrund empirischer Erfahrungen die Realisierung von Kostenvorteilen nachweisen läßt. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Schaffung von organisatorischen Rahmenbedingungen durch Gesetze oder Verordnungen allein nicht ausreicht, wenn nicht komplementär dazu Anreizsysteme auf der Mikroebene (wie z. B. leistungsorientierte Entlohnung, Schaffung von „profit-center“-ähnlichen Organisationseinheiten, „Quality Circles“ etc.) geschaffen werden. Weiters muß gewährleistet sein, daß Reorganisationen nicht gegen den Willen der Betroffenen durchgeführt werden. Es ergeben sich somit eine Reihe von Schnittstellen zum erstskizzierten Weg. Entscheidend für Kosteneinsparungen bei der öffentlichen Hand ist auch, welches Schicksal die bisher mit der Leistungserstellung beauftragten öffentlich Bediensteten erleiden. Die Entstehung von „Leerkosten“ bzw. die Aufstockung von Planstellen in anderen Bereichen (29) ist jedenfalls zu vermeiden. Langfristig nachteilig in diesem Zusammen-

hang ist es, daß der öffentlichen Hand eher die niedrig qualifizierten Arbeitskräfte verbleiben. Das ist ein Aspekt der „dynamischen“ Effizienz, der in der herkömmlichen Effizienzmessung keine Berücksichtigung fand. Wenn diese Regeln eingehalten werden und darauf Bedacht genommen wird, daß sich ausländische Erfahrungen nicht ohne weiters auf österreichische Verhältnisse umlegen lassen, dann bestehen berechtigte Hoffnungen, daß sich mit der Einführung von marktähnlichen Steuerungselementen Produktivitätssteigerungen im öffentlichen Sektor erzielen lassen.

Anmerkungen

- (1) Stiglitz (1989).
- (2) Vgl. dazu auch Niskanen (1992) 222: „Many services of modern governments are the contemporary equivalent of bread and circuses, both of which are supplied by the private sector in quite adequate amounts.“
- (3) Darauf wies F. Schneider in seinem Vortrag über Budgetausgliederungen am Hochschulkurs aus Finanzwissenschaft in Innsbruck/Vill (1993) hin.
- (4) Vgl. dazu z. B. Pommerehne (1990).
- (5) Nowotny (1979).
- (6) So z. B. Vickers und Yarrow (1988).
- (7) Pommerehne (1990) 28.
- (8) Badelt (1987) hat die Einführung marktlicher Elemente im öffentlichen Sektor als „innere Privatisierung“ bezeichnet.
- (9) Um festzustellen, in welchem Ausmaß das tatsächlich der Fall ist, führt die OECD zur Zeit eine Reihe von Fallstudien durch. Initiiert wurden diese Untersuchungen vom Public Management Committee der OECD im Juni 1990. Der Endbericht war ursprünglich für das Frühjahr 1993 vorgesehen, liegt aber noch nicht vor. Für die Zielsetzungen der Studien vgl. Lacasse (1992).
- (10) Die Leistungserstellung durch den Markt bzw. den Staat wird hier bewußt weggelassen.
- (11) Vgl. dazu die umfangreiche Zusammenstellung bei Savas (1987).
- (12) Vgl. dazu Dudley (1991).
- (13) Scharpf (1986) 47.
- (14) Eine Revision des Circular A-76 ist zur Zeit im Gange.
- (15) Dudley (1991).
- (16) EIRR 233 (1993).
- (17) OECD (1992).
- (18) In die Fallstudien der OECD (1992) waren folgende Länder miteinbezogen: Australien, Kanada, Dänemark, USA, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Niederlande, Großbritannien, Schweden.
- (19) Die Literatur bezieht sich hauptsächlich auf den Erziehungsbereich. Vgl. dazu Lacasse (1992).
- (20) Ryder (1992).
- (21) Jackson, Haskings (1992).
- (22) Vgl. dazu z. B. Chubb, Moe (1990); Glastris, Toch (1989); Liebermann (1989).
- (23) Die Forderung nach dem Bildungsscheck wird in Österreich gelegentlich von der ÖVP erhoben.
- (24) Im Bundesstaat Wisconsin wurde zwar ein Gesetz beschlossen, das Vouchers für 1000 Kinder aus ärmeren Haushalten zur freien Auswahl einer privaten Schule ermöglichen sollte, aufgrund von Widerständen konnte das Gesetz bisher nicht vollzogen werden; siehe Utt (1991).
- (25) Fixari et. al. (1993).
- (26) Lacasse et. al. (1992).

- (27) Zur Produktivitätsentwicklung im öffentlichen Sektor vgl. Kratena (1992).
- (28) Vgl. dazu beispielsweise Mitschke (1990).
- (29) In Österreich gibt es Negativbeispiele dieser Art, die bei der Verländerung der Wohnbauförderung oder bei der Ausgliederung des Öko-Fonds zu beobachten waren. Eine ähnliche Gefahr droht nach Ablauf des Kontrahierungszwanges auch bei der Bundesimmobiliengesellschaft.

Literatur

- Asher, Kate, *The Politics of Privatisation: Contracting out Public Services* (New York 1987).
- Badelt, Christoph, *Marktanreize im öffentlichen Sektor* (Wien 1987).
- Chubb, J. E.; Moe, T. M., *Politics, Markets, and America's Schools*, (The Brookings Institution, Washington D. C. 1990).
- Dudley, L. S., *The United States Experience with Contracting out under Circular A-76*, in: *Public Management Occasional Papers, Market-Type Mechanisms Series Nr. 2* (Paris 1991).
- European Industrial Relations Review* 233 (1993), *Public Sector Industrial Relations in the 1990s*.
- Fixari, D.; Moisdon, J. C.; Tonneau, D., *Market Emulation in Hospitals*, in: *Public Management Occasional Papers, Market-Type Mechanism Series Nr. 7* (Paris 1993).
- Friedman, Milton, *Capitalism and Freedom* (Chicago 1962).
- Glastris, P.; Toch, T.; et al., *The uncertain benefits of school choice*, in: *U. S. News & World Report*, Nov. 6, 1989.
- Heertje, Arnold; Stiglitz, Joseph E. (Hrsg.), *The Economic Role of the State* (Oxford 1989).
- Jackson, D.; Haskings, R., *Vouchers in the Funding of Residential Care*, in: *Public Management Occasional Papers, Market-Type Mechanism Series Nr. 4* (Paris 1992).
- Kratena, Kurt, *Öffentlicher Sektor im internationalen Vergleich*, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 18/3 (1992).
- Lacasse, Francois, *Property Rights Modifications in Fisheries*, in: *Public Management Occasional Papers, Market-Type Mechanism Series Nr. 3* (Paris 1992).
- Lacasse, Francois, *The Programme of Studies on Market-Type Mechanisms: Issues and Strategy*, in: *Public Management Occasional Papers, Market-Type Mechanisms Series Nr. 1* (Paris 1992).
- Lacasse, Francois, *Vouchers: Issues and Experiences*, in: *Public Management Occasional Papers, Market-Type Mechanism Series Nr. 4* (Paris 1992).
- Liebermann, M., *Privatization and Educational Choice* (New York 1989).
- Mitschke, Joachim, *Wirtschaftliches Staatsmanagement: Anmerkungen zur Organisation, Rechnungslegung und Wirtschaftskontrolle staatlicher Einrichtungen* (Baden-Baden 1990).
- Niskanen, William A., *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago/New York 1971).
- Niskanen, William A., *Guidelines for Delineating the Private and the Government Sector*, in: Siebert, H. (ed), *Privatization. Symposium in Honor of Herbert Giersch* (Tübingen 1992).
- Nowotny, Ewald, *Zur „Machtlosigkeit“ der Wirtschaftswissenschaft*, in: Laski, K.; Matzner, E.; Nowotny, E. (Hrsg.), *Beiträge zur Diskussion und Kritik der neoklassischen Ökonomie, Festschrift für K. W. Rothschild und J. Steindl* (Berlin, Heidelberg 1979).
- OECD, *Complex Contracting out for Information Technology*, in: *Public Management Occasional Papers, Market-Type Mechanisms Series Nr. 5* (Paris 1992).
- Pommerehne, Werner W., *Genügt bloßes Reprivatisieren?*, in: Aufderheide, D. (Hrsg.), *De-regulierung und Privatisierung* (Stuttgart, Berlin, Köln 1990).
- Ryder, Kenneth F. jr., *U. S. Housing Vouchers: A Country Report*, in: *Public Management Occasional Papers, Market-Type Mechanisms Series Nr. 4* (Paris 1992).
- Savas, E. S., *Privatization-The Key to Better Government* (New Jersey 1987).

- Scharpf, Fritz W., Grenzen der institutionellen Reform (= Diskussionspapier des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, IIM/LMP 86-5, Berlin 1986).
- Scheele, Ulrich, Privatisierung und Infrastruktur: Möglichkeiten und Alternativen, herausgegeben von der Hans-Böckler-Stiftung (Köln 1993).
- Schneider, Friedrich; Bartel, Rainer, Gemeinwirtschaft versus Privatwirtschaft–Ein Effizienzvergleich (Wien 1989).
- Utt, Ronald D., Privatization in the United States, in: Ott, Attiat F.; Hartley, Keith (eds.), Privatization and Economic Efficiency (Ipswich 1991).
- Vickers, J.; Yarrow, G., Privatization – An Economic Analysis (London 1988).
- Wolf, Charles jr., Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives (Cambridge/Massachusetts 1988).

Ökonomische Auswirkungen einer Energieabgabe in Österreich*

Gunther Tichy

Der berühmte und vieldiskutierte Treibhauseffekt und die aus ihm resultierende globale Klimaerwärmung sind wissenschaftlich zwar keineswegs gesichert. Sie beruhen auf mathematischen Klimamodellen, deren formale Eleganz und Brillanz Laien darüber hinwegtäuscht, daß die zugrundeliegenden Annahmen keineswegs geklärt sind, geschweige denn außer Streit stehen. Doch die Gefahr solcher Klimaeffekte besteht sehr wohl, und sie dürfte keineswegs gering einzuschätzen sein. Die Klugheit gebietet demgemäß, schon jetzt präventiv zu handeln, da die Wirkungsverzögerung aller denkbaren Maßnahmen zwangsläufig sehr groß ist. Das Problem wurde in den letzten Jahren intensiv diskutiert und umfassend untersucht. In wesentlichen Punkten besteht weitgehend Einigkeit:

- daß dem Problem nicht mit einer einzigen Maßnahme, sondern bloß mit einem Maßnahmenbündel entgegengetreten werden kann;
- daß dieses Maßnahmenbündel neben administrativen Maßnahmen wie Emissionsbeschränkungen, Lenkungsmaßnahmen (insbesondere im Bereich des Verkehrs) und der Förderung rationellerer Energieverwendung auch steuerliche Maßnahmen enthalten muß; das steuerliche Maßnahmen bisher zu diesem Zweck kaum eingesetzt wurden: Kohle wird z. T. subventioniert statt besteuert, und die üblichen, verbreiteten Steuern auf Treibstoffe wurden meist aus ganz anderen Gründen eingeführt.
- Demgemäß wurden in den meisten Staaten und auch in den EG Energie- oder CO₂-Steuern entworfen und ihre möglichen Wirkungen recht genau untersucht; nur in einigen wenigen Staaten wurden solche Steuern jedoch tatsächlich eingeführt, und auch dort keineswegs in einer auch nur annähernd entsprechenden Höhe.

Angesichts dieses Konsenses, der Tatsache, daß in Österreich kein konkreter Vorschlag einer Energieabgabe (und der kompensierenden

* Referat vor dem Nationalrats-Unterausschuß des Umweltausschusses zur Vorbehandlung der Anträge betreffend Ozon- und Smogalarm.

Steuerentlastung) zur Diskussion steht, sowie der kurzen zur Verfügung stehenden Zeit, konzentriere ich mich im folgenden

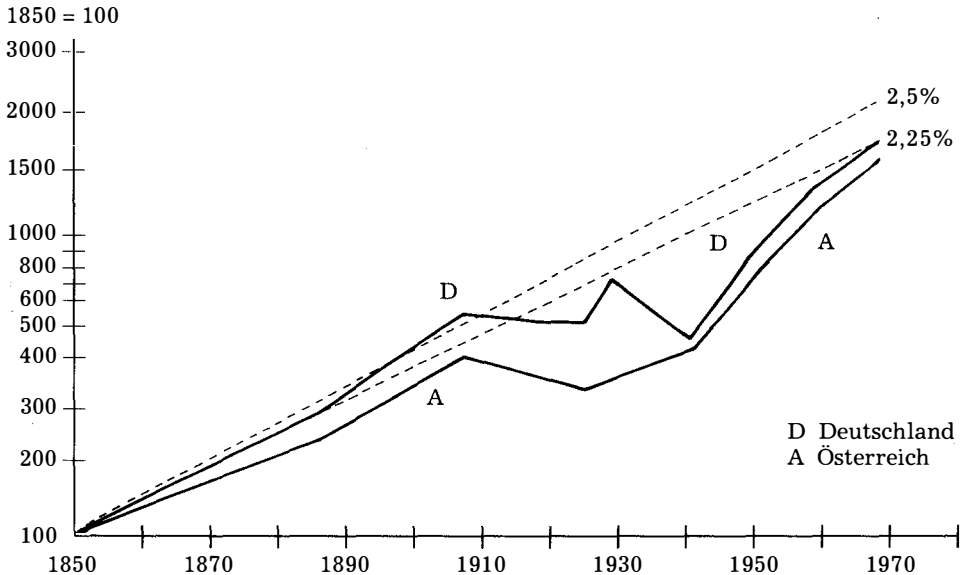
- auf die wichtigsten Argumente *gegen* die Einführung solcher Abgaben;
- auf die Argumente für und gegen die *einseitige* Einführung solcher Steuern und Abgaben in mäßiger Höhe durch eine kleine offene Volkswirtschaft;
- sowie zuletzt auf die Frage, wieso Energie- bzw. CO₂-Abgaben trotz ihrer offensichtlichen ökonomischen Vorteile national wie international auf so *vehementen Widerstand* stoßen.

Drei Punkte müssen allerdings gleich zu Beginn klargestellt werden: Es kann hier erstens nicht um die Frage gehen, welche Standards die Welt oder Österreich im Jahre 2000, 2050 oder sonstwann erreichen sollte; das ist eine Frage der internationalen Politik und der internationalen Konferenzen. Es kann auch zweitens nicht um die Frage gehen, was Österreich tun müßte, um das Toronto- oder irgendein anderes Ziel in einer bestimmten Zeit zu erreichen – das ist nicht im Alleingang eines Landes möglich, sondern bloß in einer global konzertierten Aktion. Österreich kann bestenfalls versuchen, einen Schritt in die richtige Richtung zu setzen, um Gewöhnungs- und Anpassungseffekte im Inland auszulösen und den Schrittmacher für ähnliche Maßnahmen im Ausland zu spielen. Drittens schließlich soll die hier diskutierte Energieabgabe nicht eine Erhöhung der Gesamtsteuerlast mit sich bringen, sondern grundsätzlich aufkommensneutral sein; nur so lassen sich die Argumente pro und kontra klar herausarbeiten.

1. Die üblichen Argumente gegen Energie- und CO₂-Steuern

1.1 Dämpfen Energieabgaben das Wachstum?

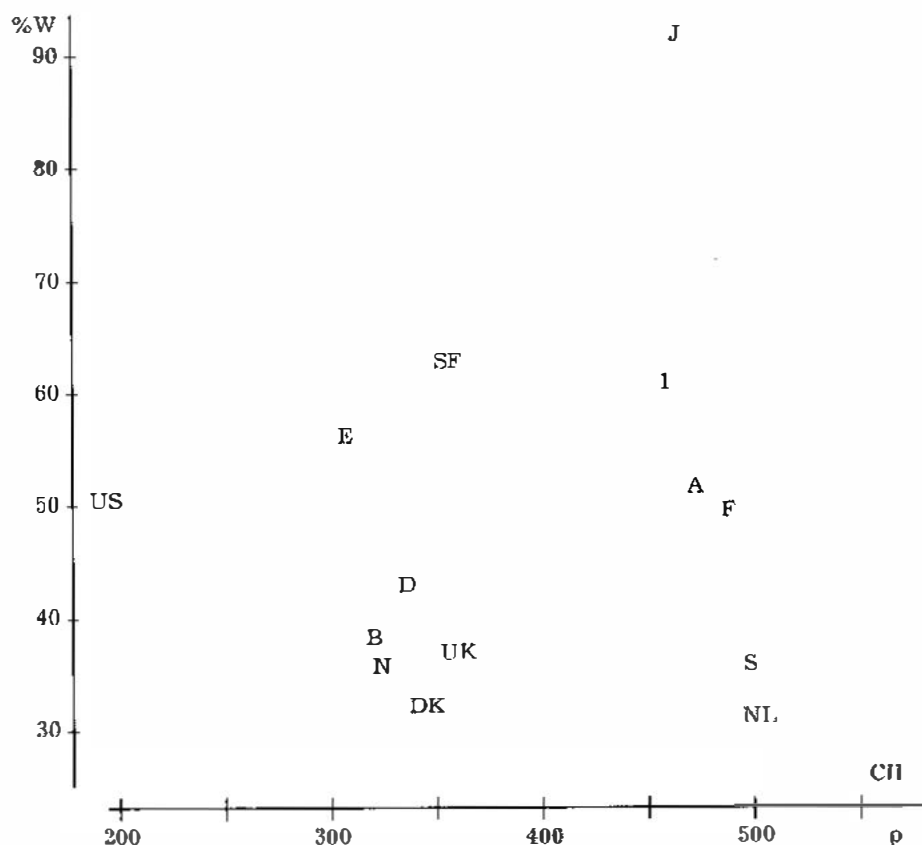
Offenbar aufgrund der Erfahrungen der beiden Ölkrisen, in denen kräftige Erhöhungen der Ölpreise eine Weltrezession und scheinbar eine dauerhafte Verflachung des Wachstums auslösten, befürchten viele weitere Wachstumseinbußen als Folge einer Energiesteuer. Die Analogie zur „Ölkrise“ ist jedoch falsch: Der dauerhafte Rückgang der Wachstumsraten – in Österreich von etwa 5 Prozent auf etwa 2,5 bis 3 Prozent – hatte seine Ursache nicht in der Ölverteuerung, sondern im Ende des Aufholprozesses Österreichs (und einiger anderer Länder) nach den Verlusten durch Weltwirtschaftskrise und zwei Weltkriegen (siehe Abbildung 1). Auch die darüber hinausgehende temporäre Rezession der Jahre 1975 (und abgeschwächt 1981) hatte viel mehr mit der Hortung der zusätzlichen Öleinnahmen durch die Ölproduzenten (Nachfrageausfall) und mit der (allzu) restriktiven Wirtschaftspolitik der ölimportierenden Länder zu tun als mit der Ölverteuerung selbst. Eine Energieverteuerung durch zusätzliche Besteuerung bei gleichzeitiger Senkung anderer Steuern wirkt ganz anders.

Abbildung 1:**Der Aufholprozeß der fünfziger und sechziger Jahre –
Wachstum des realen BNP**

Unzählige Versuche, die Folgen einer CO₂-Reduzierung durch Abgaben für das Wirtschaftswachstum zu schätzen, kommen zu dem Ergebnis, daß Abgaben von etwa 100 \$ je t Kohlenstoff, was etwa 12 \$ je Barrel Rohöl entspricht (1), das Wachstum bloß geringfügig dämpfen würden: Global erhoben würden sie zu einem BNP führen, das nach Ende der Anpassungsperiode bloß um 0,1 bis 0,4 Prozent niedriger liegt (als im Alternativszenario ohne Energieabgabe), einseitig national eingeführt wäre der BNP-Verlust in den meisten Fällen um 2 bis 3 Prozent niedriger. Das entspricht jährlichen Wachstumseinbußen während der Übergangsperiode von weniger als 1/10 Prozent bei globaler und von 1/10 bis 1/5 Prozent bei nationaler Einführung, wobei die höheren Werte eher für die Entwicklungsländer und die USA, die niedrigeren eher für die übrigen Industrieländer typisch sind (2). Für das Energiesteuerpaket der EG wurde eine jährliche Wachstumseinbuße von durchschnittlich 0,07 Prozent (Maximum Portugal 0,12 Prozent) geschätzt. Das mag manchen außerordentlich gering erscheinen und Zweifel an der Qualität der Modelle aufwerfen, ist aber durchaus konsistent mit unserer historischen Erfahrung: Es gibt keinen signifikanten Zusammenhang zwischen Energiekosten und Wirtschaftswachstum. In den USA konnte auch billige Energie die wirtschaftliche Entwicklung nicht fördern, und das japanische Wirtschaftswunder wurde durch teure Energie nicht behindert. Abbildung 2 läßt erkennen, daß das keine Einzelbeispiele sind.

Abbildung 2:

Energiepreise und Wirtschaftswachstum



W Wachstum 1973/1990; Quelle: International Financial Statistics

P Preis je Tonne Kohlenstoff in US-\$; Quelle: Hoeller, Coppel (1992) 18.

Daß die Wachstumseinbußen bescheiden ausfallen, ergibt sich daraus, daß eine Energieabgabe die Besteuerung bloß von einem Produktionsfaktor auf einen anderen verlagert, die Kaufkraft derjenigen Unternehmungen und Haushalte, die Energie einsparen, somit sogar gesteigert wird. Von den Energieeinsparungs-Investitionen könnten sogar (qualitativ aber auch quantitativ) wachstumsfördernde Effekte ausgehen, die von den Modellen vielfach nicht berücksichtigt werden. Der Vergleich mit der Ölkrise übersieht hier, wie auch bei den Inflationsfolgen, daß bei der Ölkrise die kompensierende Entlastung durch Senkung anderer Abgaben fehlte.

1.2 Erhöhen Energieabgaben die Inflationsrate?

Das Argument, daß Energieabgaben die Inflationsrate erhöhen, beruht darauf, daß Energie direkt und indirekt im Verbraucherpreisindex enthalten ist; eine Verteuerung der Energie ließe daher den Verbraucherpreisindex steigen, eine kompensierende Entlastung durch Senkung von Einkommensteuer oder Sozialabgaben lasse ihn hingegen nicht sinken. Dieses Argument ist in zweifacher Hinsicht dubios: Erstens rein statistisch, weil eine entsprechende Senkung der Mehrwertsteuer anstelle der Einkommensteuer oder der Sozialabgaben sehr wohl einen kompensierenden Effekt auf den Preisindex brächte, und zweitens wohlfahrtstheoretisch, weil die abgabebedingt höheren Energiepreise infolge der gleichzeitigen Senkung der Einkommensteuer die Kaufkraft nicht mindern. Die in Abschnitt 2.1 angeführten Modelle schätzen für Energieabgaben in der Größenordnung der von den EG vorgeschlagenen (80 Dollar/t CO₂, was etwa 10 Dollar/Barrel Rohöl entspricht) eine Energieverteuerung um die Hälfte in den USA und um ein Drittel in der übrigen OECD (3), was über die Periode der Einführung der EG-Energieabgabe eine jährliche Inflationserhöhung um 0,23 Prozentpunkte bedeuten würde (4). Das ist weniger als die Schwankung der Inflationsrate von Monat zu Monat, und überdies – wie erwähnt – nicht mit einer Wohlfahrtseinbuße verbunden, weil das Nettoeinkommen durch die Senkung direkter Steuern und Abgaben steigt.

1.3 Wirken Energiesteuern redistributiv?

Vielfach wird behauptet, die Einführung einer Energieabgabe treffe die einkommensschwachen Schichten besonders hart. Das entspricht natürlich den Daten der Konsumerhebung (5), doch überschätzt die Konsumerhebung die Energieausgaben wohlhabender Haushalte möglicherweise (Zweitwohnungen, eigene Wohnung der Kinder etc.) etwas. Soweit dieses Argument jedoch richtig ist, kann es durch die Gestaltung der kompensierenden Abgabensenkung leicht berücksichtigt werden: Freibeträge, Sockelbeträge oder stärkere Senkung der unteren Sätze sind – je nach Zielsetzung – denkbar. Eine Einbeziehung redistributiver Zielsetzungen in die Energieabgabe selbst ist hingegen strikt abzulehnen, weil die Kombination ökologischer und distributiver Zielsetzungen die Erreichung beider mindern würde. Überdies machen die Energieausgaben der privaten Haushalte ohne privaten Verkehr bloß 7 Prozent des verfügbaren Einkommens aus (12 Prozent einschließlich, davon Benzin 1 Prozent).

1.4 Verringern Energiesteuern die Wettbewerbsfähigkeit?

Bei globaler Einführung kann dieses Argument überhaupt bloß auf Branchenebene gelten: Die energieintensiven Branchen Bergbau, Stahl

oder Papier werden zugunsten der übrigen belastet, ihre Produkte werden relativ teurer. Das kann aber nicht als Nachteil bezeichnet werden, denn die Verringerung der Energieintensität dieser Produktionsprozesse bzw. – soweit das nicht möglich ist – der Ersatz dieser Produkte in Produktion und Konsum durch weniger energieintensive (genauer CO₂-intensive) ist gerade Ziel der Abgabe. Auch gilt es zu berücksichtigen, daß jedenfalls zwei der drei besonders betroffenen Branchen in ihrer gegenwärtigen Struktur in wohlhabenden (Hochlohn-)Ländern längerfristig ohnedies nicht überlebensfähig sind; sie müssen auf alle Fälle umstrukturiert werden. Eine Energieabgabe sollte darauf Rücksicht nehmen, doch die Umstrukturierung muß ihrerseits berücksichtigen, daß die externen Kosten der Emissionen im weitesten Sinn jedenfalls mittelfristig internalisiert werden müssen.

Auch bei bloß einseitiger Einführung sollten die daraus resultierenden Wettbewerbsverzerrungen jedoch nicht überschätzt werden. Bartik (1988) wie McConnell/Schwab (1990) fanden keinen nennenswerten Einfluß unterschiedlicher Emissionsregelungen auf Ansiedlungsentscheidungen von Firmen in den USA, und Leonard (1988) wie Tobey (1990) konnten kaum Indizien für Folgen auf die internationalen Beziehungen feststellen: Die oft befürchtete Abwanderung der „Emissionsindustrien“ hat jedenfalls bisher – bloß in Einzelfällen stattgefunden.

1.5 Sind Energiesteuern fiskalisch unergiebig?

Vor allem bei den Finanzbehörden sind Energiesteuern deswegen unbeliebt, weil sie fiskalisch unergiebig wären: Erreichten sie ihr Ziel, wäre ihr Ertrag Null. Solche Überlegungen mögen zwar den Träumen alternativer Gruppierungen entsprechen, sie haben mit der Realität jedoch wenig zu tun. Denn selbst die ambitioniertesten Pläne beschränken sich derzeit darauf, die CO₂-Emissionen auf einem bestimmten Niveau einzufrieren, die Abgaben fließen somit sehr wohl weiter. Bloß der *Steuerzuwachs* würde bei Erreichung dieses Ziels ausbleiben, nicht das *Steueraufkommen* selbst. Das Ziel liegt jedoch – leider – in weiter Ferne, und den stagnierenden Steuereinnahmen aus *dieser* Steuer stünden überdies geringere Staatsausgaben für Umweltsanierung gegenüber. Treffen die Befürchtungen betreffend die Klimakatastrophe ein, dann kommen auf den Staat enorme Ausgaben zu, die in einer fiskalischen Bewertung einer Energiesteuer natürlich berücksichtigt werden müssen.

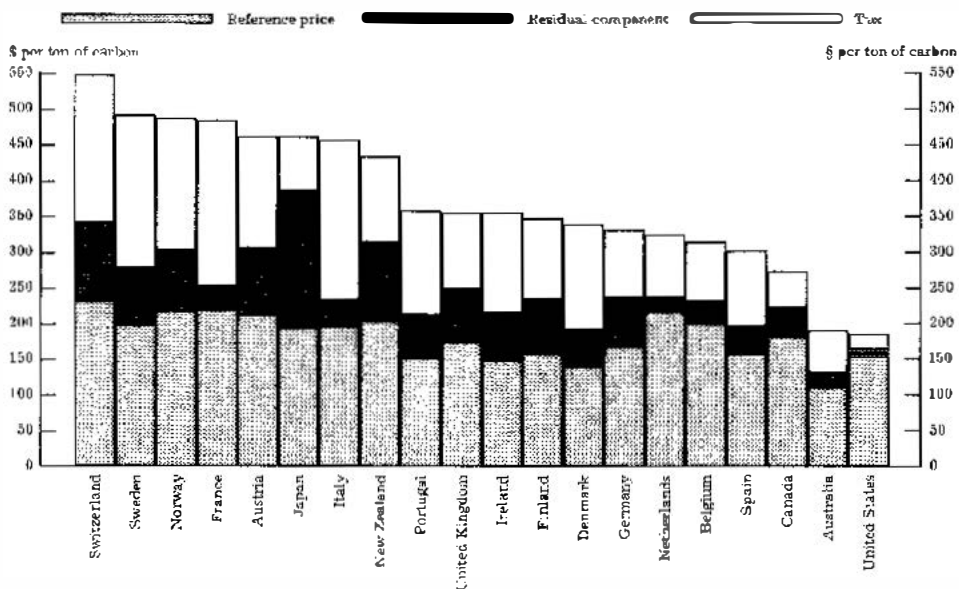
2. Vor- und Nachteile einer einseitigen Einführung

Die EG-Vorschläge für eine Energieabgabe liegen derzeit auf Eis, bis ähnliche Abgaben in den USA und Japan eingeführt werden. Angesichts der Diskussionen im amerikanischen Parlament über das gegenwärtige Steuerpaket ist ein weltweit konzertiertes Vorgehen in absehbarer Zeit

wenig wahrscheinlich. Fortschritte sind daher vor allem von einzelstaatlichen Maßnahmen zu erwarten, und solche sind auch schon in der Vergangenheit durchaus getroffen worden. Die Behauptung, daß jede einzelstaatliche Energieabgabe die Wettbewerbsverhältnisse untragbar verzerren würde, wird sowohl durch frühere Einzelbeispiele widerlegt, als auch durch die Existenz sehr unterschiedlicher Energiesteuern und Energiepreise im internationalen Vergleich. Es ist viel zu wenig bekannt, wie unterschiedlich diese sind.

Abbildung 3:

Implizite CO₂-Steuer im internationalen Vergleich (Dollars 1988, US exchange rate)



Quelle: Hoeller, Coppel (1992a) 23.

Abbildung 3 zeigt die Energiesteuern, die derzeit in den einzelnen Staaten eingehoben werden, und zwar umgerechnet auf den CO₂-Ausstoß. Es läßt sich leicht erkennen, daß die Steuern in vielen europäischen Ländern sechs- bis siebenmal so hoch sind wie in den USA; die Energiepreise – bezogen auf CO₂ – sind in Europa rund doppelt so hoch. In Österreich sind Energiepreise und Steuern bezogen auf den CO₂-Gehalt im guten europäischen Durchschnitt. Da Österreich jedoch relativ viel hydraulischen Strom verwendet, überschätzt das die Kosten für die Verbraucher. Tabelle 1 zeigt, daß die Preise für den von der österreichischen Industrie bezogenen Energiemix selbst bei Vernachlässigung der billigeren hydraulischen Energie merklich *unter* denen in Deutschland und Italien liegen, und daß vor allem die österreichischen Haushalte Energie *außerordentlich günstig* beziehen.

Tabelle 1:
Energiepreise und Energiesteuern im internationalen Vergleich (1990)

	Industrie		Haushalte	
	Steuer	Preise US-\$/TOE	Steuer	Preise
Österreich	2	319	91	386
Schweiz			16	533
Deutschland	33	432	138	709
Frankreich	4	279	197	1.086
Großbritannien	4	320	2	543
Italien	116	485	380	946
Niederlande	6	242	86	521

Quelle: Musil (1993).

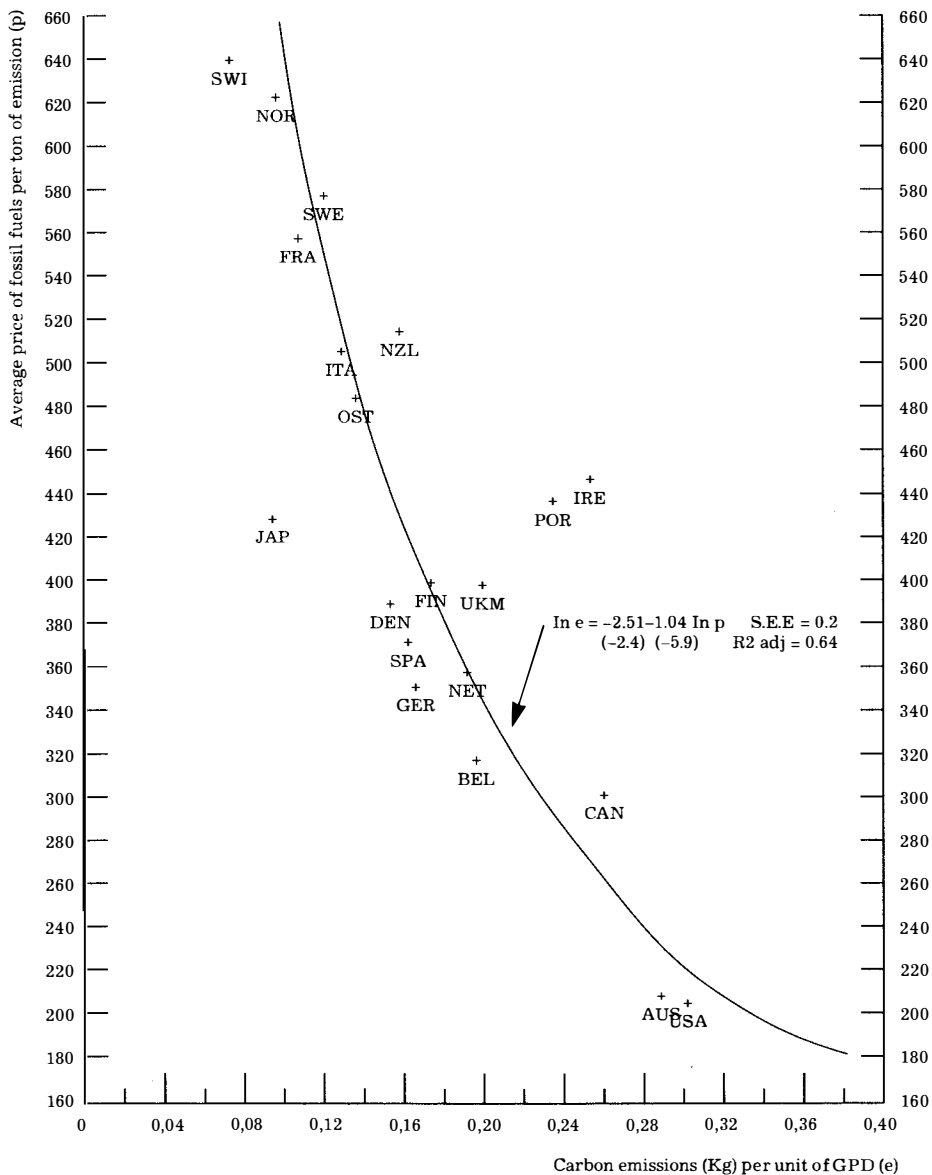
Abbildung 4 läßt erkennen, daß die implizite CO₂-Besteuerung sehr wohl Lenkungseffekte aufweist: Je höher die implizite Besteuerung ist, desto geringer sind die Emissionen relativ zum Bruttonationalprodukt. Das bedeutet, daß die Besteuerung tatsächlich merklich und in der richtigen Richtung wirkt. Hingegen läßt Abbildung 2 keinen wie immer gearteten Zusammenhang zwischen dem Wachstum (in der Periode 1973/90) und den Energiepreisen (CO₂-bezogen) erkennen. Offenbar hat die implizite CO₂-Steuer die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Länder nicht beeinträchtigt. Das ist ein sehr erfreuliches Ergebnis; Energieabgaben senken den Energieverbrauch merklich, ohne das Wachstum der Wirtschaft nennenswert zu beeinträchtigen.

Der mangelnde Zusammenhang zwischen Energiebesteuerung und Wachstum sollte nicht allzusehr überraschen: Der Anteil der Energieausgaben am Bruttoproduktionswert der Industrie beträgt bloß 4,5 Prozent (Durchschnitt 1982/86; Wifo 1990, 39), mit einem Maximum im Bausektor (11 Prozent) und einem Minimum bei den Technischen Verarbeitungsprodukten (1,5 Prozent). Testrechnungen ergaben, daß die Einführung einer Primärenergieabgabe im Ausmaß von 10 g/kWh plus einer CO₂-Abgabe von 3 g/kWh (mit Kohlenstoffgehalt gewichtet) die Wirtschaft bloß im Ausmaß von 1,4 Prozent des Bruttoproduktionswertes belastet, selbst wenn überhaupt keine Kompensation durch Reduzierung anderer Abgaben erfolgt. Bei entsprechend global-abgabenneutraler Entlastung durch eine lohnsummenabhängige Steuer verbleibt eine Nettobelastung von 4 Prozent des Produktionswertes bei Stahl und 2 Prozent bei Papier. Die meisten anderen Branchen gewinnen netto (6).

Wettbewerbsverzerrungen sind somit selbst bei statischer Betrachtung bloß in wenigen – wenn auch in bezug auf die CO₂-Problematik wichtigen – Branchen zu befürchten (7); für sie wären Übergangs- und Ausnahmeregelungen bei einseitiger Einführung merklich höherer Energieabgaben tatsächlich unverzichtbar. In dynamischer Sicht stellt sich eine

Abbildung 4:

Emissionskosten und Emissionsintensität (1988, US-\$)



Quelle: Hoeller, Wallin (1991) 30.

heimische Vorleistung in Form einer mäßigen einseitigen Energieabgabe allerdings noch viel günstiger dar als in statischen: Die frühzeitige Anpassung an höhere Energiekosten ermöglicht Lerneffekte, die Vorsprungseffekte bedeuten, wenn andere Staaten später nachfolgen (müssen); Österreich hat dann die Umstellung bereits hinter sich und kann entsprechende Erfahrungen, Verfahren und Anlagen anbieten. Das gilt für den Bereich der Umwelttechnik ebenso wie für den der Energiesparteknik oder der Verwendung erneuerbarer Energien. Auch verhindern eine frühzeitige Einführung und eine rechtzeitige Ankündigung Fehlinvestitionen in Anlagen, die sich zwar mit den gegenwärtig niedrigen, nicht aber mit den zu erwartenden höheren Energiepreisen rentieren. Verglichen zu Auflagen und administrativen Beschränkungen bieten Abgaben den Vorteil, daß sie eine laufende Modernisierung der Altanlagen und damit eine kontinuierliche Anpassung an den Stand der Technik nahelegen. Auflagen hingegen prämiieren in der Regel Altanlagen und fördern deren unmodifizierte Fortführung. Schließlich darf nicht übersehen werden, daß für gewisse Vorleistungen der reicheren Industrieländer auch die Tatsache spricht, daß die Einführung von Energieabgaben zur Plafondierung des CO₂-Ausstoßes die potentiell rascher wachsenden Entwicklungsländer viel härter trifft (8).

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß mäßige Vorleistungen Österreichs im Bereich der CO₂-Besteuerung vor allem im Bereich der Haushalte, aber auch im Bereich der produzierenden Wirtschaft mit großer Wahrscheinlichkeit mehr Vor- als Nachteile brächten. Als Tourismusland stünde Österreich eine solche Vorreiterrolle auch imagemäßig in besonderem Maße zu, und sie könnte auch werblich genützt werden. Tabelle 2 läßt erkennen, daß aus der Sicht der international (unterschiedlichen) Energiepreise dafür durchaus Spielraum besteht.

3. Ursachen des Widerstands gegen Energie- und CO₂-Steuern

Die Evidenz der zahlreichen vorliegenden Studien läßt mit großer Sicherheit erwarten, daß die Einführung von CO₂-Abgaben in einer Höhe, wie sie derzeit etwa von den EG vorgeschlagen werden, selbst bei einseitiger Einführung, äußerstenfalls zu geringen kurzfristigen Nachteilen führen würden, die durch längerfristige Vorteile mit großer Wahrscheinlichkeit weitgehend kompensiert werden. Gesamtwirtschaftlich wären solche Abgaben um ein Vielfaches kostengünstiger, als die derzeit übliche Unzahl administrativer Auflagen, die in mühsamen Verfahren von Einzelfall zu Einzelfall durchgesetzt werden müssen (9), und sie würden überdies den technischen Fortschritt in Richtung Emissionsverminderung steuern (10). Demgemäß stellt sich die Frage, wieso Verwaltung, Unternehmer, Haushalte wie Umweltschützer Auflagen generell so viel mehr schätzen als Abgaben. Im wesentlichen dürften es fünf Gründe sein, die zu diesem merkwürdigen Phänomen führen, und es läßt sich leicht zeigen, daß sie alle auf Illusionen beruhen:

Tabelle 2:

Internationaler Vergleich der Energiepreise
(Einschließlich Steuern und Abgaben, Stand II. Quartal 1992)

	A	CH	D	F US-\$/TOE	GB	I	Ne
Industrie							
Heizöl							
schwer	134	134	135	118	115	190	181
leicht	272	236	285	452 (1)	317	918	292 (1)
Erdgas	234	306	223 (2)	151	172	190	150
Kohle	125	86	276	137	125	106 (1)	105 (1)
El. Strom	776	1.030	1.042	625	868	1.216	553 (1)
<i>Insgesamt (3)</i>	<i>375</i>	<i>572</i>	<i>481</i>	<i>317</i>	<i>362</i>	<i>540</i>	<i>251</i>
Verkehr							
	US-\$/lit						
Diesel	.584	.691	.590	.537	.698	.781	.532
Benzin							
Super verbl.	.948	.731	.970	.971	.929	1.257	1.112
Super bleifr.	.871	—	.890	.920	.890	1.219	1.046
Normal bleifr.	.854	.677	.859	—	.852	—	1.024
Kleinabnehmer							
	US-\$/TOE						
Heizöl leicht	444	261	324	452	259	1.092	429
Erdgas	450	536	472 (2)	521	398	845 (2)	408
Kohle	523	965	687 (2)	639	372	—	—
El. Strom	1.865 (1)	1.320	1.910	1.644 (2)	1.447	2.003 (2)	1.320 (2)
<i>Insgesamt (3)</i>	<i>1.091</i>	<i>917</i>	<i>764</i>	<i>888</i>	<i>670</i>	<i>1.204</i>	<i>573</i>

(1) Wifo-Schätzung.

(2) Zuletzt verfügbarer Wert.

(3) Gewichtet mit den Verbrauchsanteilen 1990.

Quelle: Musil (1993).

Erstens die *Horrorszenario-Illusion*: In ihrem verständlichen Bestreben, die Öffentlichkeit aufzurütteln, fordern Vertreter alternativer Gruppen häufig „richtige“ Preise für Energie, etwa einen Benzinpreis von 50 Schilling, und erwecken damit den Eindruck, daß „richtige“ Energieabgaben exorbitant hoch wären. Zum Teil sind solche Krisenszenarien à la Abraham a Santa Clara gar nicht so falsch, doch sie sind insoweit kontraproduktiv, als die Belastungen des Verkehrs ohnedies auf KFZ-Steuer, Parkgebühren, Straßenbenützungsgebühren usw. aufgeteilt werden müssen, und zwar keineswegs aus psychologischen, sondern durchaus aus sachlichen Erwägungen; überdies dürfen die Belastungen keinesfalls schlagartig und ohne Kompensation eingeführt werden (der Benzinpreiserhöhung auf 50 Schilling müßte eine merkliche Senkung der Lohnsteuer entsprechen!).

Zweitens die *Belastungs-Illusion*, die Illusion, daß der zusätzlichen Belastung durch Abgaben keine Vorteile gegenüberstünden. Tatsächlich können aber die zusätzlichen Staatseinnahmen nicht verschwinden; wenn sie nicht zu kompensierender Entlastung von anderen Abgaben führen, verhindern sie wenigstens drohende zusätzliche Belastungen.

Drittens die *Judas-Illusion*: Durch Emissionssteuern könnte man sich „Verschmutzungsrechte erkaufen“ (11), es käme dadurch zu einer „Legalisierung moralisch verwerflichen Handelns“ (12). Tatsächlich jedoch zahlt der Verschmutzer bei der Abgabenslösung für jedes Kilogramm, und es liegt in seinem eigenen materiellen Interesse, möglichst wenig zu emittieren. Bei Emissionsstandards hingegen wird tatsächlich ein „Recht auf Umweltverschmutzung“ – überdies kostenlos – gewährt, und es gibt keinen Anreiz, dieses Recht nicht auch in vollem Umfang zu nutzen.

Viertens die *Vollzugsillusion*, der Glaube, daß mit der Setzung eines Standards dessen sofortige Wirksamkeit und strikte Einhaltung auch gesichert wären, wogegen die Abgabenslösung quantitativ und zeitlich unbekannte Folgen hätte. Tatsächlich jedoch bedarf die Einhaltung in beiden Fällen strikter Überwachung, die jedoch eher gesichert erscheint, wenn die Administration auch ein finanzielles Interesse an der Einhaltung hat.

Fünftens schließlich die *Verhandlungsillusion*, der Glaube der Betroffenen, im Einzelfall durch Verhandlungen ein besseres Ergebnis erzielen zu können. Im Durchschnitt muß das ebenso Illusion bleiben wie die Hoffnung auf einen Gewinn im Casino, wo ja auch der individuellen Hoffnung auf einen Gewinn die kollektive Sicherheit eines Verlustes entspricht.

Anmerkungen

- (1) Das entspricht etwa der Belastung, mit der das Toronto-Ziel für 2005 knapp erreicht werden könnte.
- (2) Hoeller, Dean, Nicolaisen (1990) Tab. 6; Hoeller, Coppel (1992a) 20 f.; Rutherford (1992) 19, 25; Burniaux, Martin, Oliveira-Martins (1992) 159; Hoeller, Coppel (1992b) 183; Köppl (1993) 82 f.
- (3) Hoeller, Coppel (1992b) 184.
- (4) Parienti-David (1992) 25.
- (5) Farny, Kratena, Roßmann (1990) 390 ff.
- (6) Bayer, Puwein (1990) 54.
- (7) Farny, Kratena, Roßmann (1990) 384 ff.
- (8) Burniaux, Martin, Oliveira-Martins (1992) 159.
- (9) Tietenberg (1985) Kap. 3.
- (10) Wenders (1975).
- (11) Hansmeyer (1989) 53.
- (12) Weimann (1990) 156.

Literatur

- Bayer, K.; Puwein, W., Umweltabgaben und Steuerreform (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien 1990).
- Burniaux, J.-M.; Martin, J. P.; Oliveira-Martins, J., The effect of existing distortions in energy markets on the costs of policies to reduce CO₂ emissions: Evidence from GREEN, in: OECD Economic Studies 19 (1992) 141–65.

- Farny, O.; Kratena, K.; Roßmann, B., Energieabgabe, Wirtschaftsstruktur und Einkommensverteilung, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 16 (1990) 379–408.
- Hansmeyer, K.-H., Fallstudie: Finanzpolitik im Dienste des Gewässerschutzes, in: Schmidt, K. (Hrsg.), *Öffentliche Finanzen und Umweltpolitik II* (Berlin 1989) 47–76.
- Hoeller, P.; Coppel, J., Carbon taxes and current energy policies in OECD countries, in: *OECD Economic Studies* 19 (1992b) 167–93.
- Hoeller, P.; Coppel, J., Energy taxation and price distortions in fossil fuel markets: Some implications for climate change policy (= *OECD Working Papers* 110, Paris 1992a).
- Hoeller, P.; Dean, A.; Nicolaisen, J., A survey of studies of the costs of reducing greenhouse gas emissions (= *OECD Working Papers* 89, Paris 1990).
- Hoeller, P.; Wallin, M., Energy prices, taxes and carbon dioxide emissions' (= *OECD Working Papers* 106, Paris 1991).
- Köppl, A., Der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Umwelt: Simulierte ökonomische Effekte von umweltentlastenden Strategien mit nationalen und globalen Umweltmodellen – Ein Überblick, in: Breuss, F. (Hrsg.), *Die ökologischen Auswirkungen des Binnenmarktes auf Österreich* (Wifo, Wien 1993).
- Musil, K.; Greyer, A., Internationaler Vergleich der Energiepreise und Energiebesteuerung (Wifo, Wien 1993).
- Parienti-David, N., Economic assessment of CO₂ and energy control measures, in: *European Parliament – Scientific and Technological Options Assessment (STOA), The Carbon/Energy Tax and energy pricing: Merits, alternative strategies and long-term energy options* (Luxembourg 1993) 24 f.
- Rutherford, Th., The welfare effects of fossil carbon restrictions: Results from a recursively dynamic trade model (= *OECD Working Papers* 112, Paris 1992).
- Tietenberg, Th. M., *Emissions trading: An exercise in reforming pollution policy* (Washington 1985).
- Weimann, J., *Umweltökonomik* (London 1990).
- Wenders, J. T., Methods of pollution control and the rate of change in pollution abatement technology, in: *Water Resources Res.* 11/3 (1975) 393–396.

Struktur und Organisationsdynamik der Unternehmerverbände: Probleme der Verbandsbildung und Interessenvereinheitlichung im vereinten Deutschland ⁽¹⁾

Fred Henneberger

1. Einleitung und theoretischer Diskurs

Unser theoretisches wie empirisches Wissen über verschiedene korporative Akteure ist höchst unterschiedlich: Während wir vergleichsweise gut und umfassend über Arbeitnehmer und deren Organisationen (insbesondere Gewerkschaften) informiert sind, blieben Unternehmerverbände (Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände sowie Wirtschaftskammern) lange Zeit bemerkenswert unerforscht. Erst seit den sechziger Jahren unseres Jahrhunderts mehren sich insbesondere deskriptive Abhandlungen zur Entstehungsgeschichte einzelner Verbände oder Kammern. Es dauerte aber noch zwei Jahrzehnte, bis in den achtziger Jahren systematische Darstellungen über Organisation und Funktionsweise von Unternehmerverbänden sowie Länderstudien zu diesen folgten. Hierbei ist allerdings nach wie vor das hohe Aggregationsniveau sowie die Konzentration der Analyse auf Arbeitgeberverbände zu kritisieren. In der Regel werden vor allem die nationalen Dachorganisationen und Fachspitzenverbände behandelt. Hingegen wird beispielsweise den Verbänden, die auf Landes- oder gar lokaler Ebene agieren, kaum Beachtung geschenkt. Die eigentlich erstaunliche Tatsache der nur zögerlichen und vorsichtigen Beschäftigung mit dem gesellschaftlich hoch relevanten und theoretisch äußerst spannenden Objektbereich der Unternehmerverbände ist nicht etwa – wie vielfach behauptet wird – auf Zugangsprobleme, mangelnde Öffentlichkeitsarbeit oder defensive Informationspolitik zurückzuführen, sondern hat vielmehr politisch-ideologische Gründe: Konservative wie progressive Wissenschaftler glaubten entweder den wiederholt zu vernehmenden Klagen der Unternehmerverbände über ihre eigene politische Ohnmacht oder leiteten aus der starken Fragmentiertheit insbesondere der Wirtschaftsverbände kurzerhand ihre Insignifikanz ab.

Forscher marxistischer Herkunft hingegen schlossen umgekehrt aus der den gesellschaftlichen Prozeß dominierenden politisch-ökonomischen Macht der Klasse der Kapitalisten oder auch einzelner (Groß-)Kapitalisten, daß ihre (speziellen) Organisationen nur nachrangigen Charakter besitzen und somit keiner näheren Untersuchung unterzogen werden müßten (2).

Dieser begrenzten Sichtweise wird im vorliegenden Beitrag nicht weiter gefolgt. – Denn die Komplexität des Systems der unternehmerischen Interessenvertretung und die Vielfalt der politischen wie gesellschaftlichen Einflußmechanismen, über die Unternehmerverbände verfügen, deuten nicht gerade darauf hin, daß Unternehmer, denen im Regelfall ein höheres Maß an ökonomisch rationalem Verhalten unterstellt wird als anderen Akteuren, ihre (knappen) Ressourcen in für sie irrelevante Vereinigungen investieren.

In theoretischer Perspektive hat vor allem die grundlegende Arbeit von Mancur Olson zur Logik des kollektiven Handelns (3) der neueren Verbändeforschung entscheidende Impulse gegeben. Dieser gruppentheoretische Ansatz neoklassischer Provenienz wurde zwar erst mit einer zeitlichen Verzögerung von mehreren Jahren im deutschsprachigen Raum rezipiert und diskutiert, dann aber umso schneller und heftiger kritisiert (4). Erst der ideologisch weniger belastete organisationstheoretische Zugang lieferte jedoch – gestützt auf Daten eines international vergleichenden Forschungsprojektes (5) – eine realitätsnähere Begründung des kollektiven Handelns, als es die beiden extrem gegensätzlichen Methodologien (ökonomistische versus marxistische Herangehensweise) zuließen (6).

Im folgenden sollen die für unseren Objektbereich relevanten Versatzstücke der Ansätze von Olson und Traxler kurz referiert werden, weil auf diese des weiteren wiederholt Bezug genommen wird: *Olson* konnte zeigen, daß sich Individuen zu Verbänden zusammenschließen, dieser Zusammenschluß von Einzelinteressen zwecks Durchsetzung von kollektiven Interessen aber keineswegs selbstverständlich ist. Denn die Bereitstellung von kollektiven Gütern impliziert ex definitione die Nicht-Ausschließbarkeit vom und Nicht-Rivalität beim Konsum dieser Güter für Nicht-Mitglieder des Kollektivs (dieses Phänomen ist uns schon aus der finanzwissenschaftlichen Theorie öffentlicher Güter hinreichend bekannt). Individuell (ökonomisch) rationales Verhalten führt in diesem Fall in aller Regel zur Partizipation am Kollektivgut, ohne daß der einzelne jedoch bereit ist, einen eigenen Beitrag zu den Kosten der Erzeugung des Gutes zu leisten (typisches free rider-Verhalten). Daß es unter diesen Bedingungen dennoch zur Verbandsbildung kommt, erklärt Olson mit Hilfe seiner Nebenprodukt-Theorie: Insbesondere große Gruppen werden zur Überwindung des Trittbrettfahrerverhaltens neben den kollektiven, wie z. B. Öffentlichkeitsarbeit, Lobbyismus, Repräsentation des Verbandes oder den transaktionskostensenkenden Abschluß von für alle verbindlichen Normen, zusätzlich private Güter anbieten, bei denen das Ausschlußprinzip zum Tragen kommt. Hierzu zählen beispielsweise

die Bereitstellung von (aktuellen) Informationen, Rechtsberatung und Rechtsbeistand bei Rechtsstreitigkeiten, die Herstellung von Kontakten sowie die Einrichtung von Unterstützungsfonds jeglicher Art. Derartige Güter wirken als individuelle, selektive Anreize zum Verbandsbeitritt, da sie ausschließlich Mitgliedern zur Verfügung stehen. Darüber hinaus ist natürlich Zwang eine Möglichkeit, das free rider-Problem zu überwinden: Insbesondere Kammern sind durch Pflichtmitgliedschaft und Pflichtbeiträge charakterisiert (7).

Der einzelne Unternehmer – wie Arbeitnehmer – hat grundsätzlich die Wahl, seine Interessen individuell oder verbandlich-kollektiv zu verfolgen. *Traxler* geht in seinem Ressourcenansatz davon aus, daß mit steigender Ressourcenausstattung der einzelnen Akteure zwar deren Organisationsfähigkeit, d. h. die Fähigkeit, sich zusammenzuschließen, Mitglieder zu rekrutieren und deren Loyalität zu sichern, zunimmt, gleichzeitig aber ihr Organisationsbedarf, d. h. die Notwendigkeit überhaupt Verbände zu bilden bzw. diesen beizutreten, abnimmt. Gerade Unternehmen verfügen über hinreichende (Macht-)Ressourcen, um ihre Eigeninteressen auch im Alleingang am Markt und gegenüber der Politik wirksam durchsetzen zu können, so daß ihre außerordentliche Ressourcenausstattung die Verbandsbildung nicht nur erleichtert, sondern gleichfalls erschwert. Dieses Organisationsdilemma zwingt Unternehmerverbände, die insbesondere auf den Produkt-, aber auch den Arbeitsmärkten heterogenen Mitgliederinteressen dezidiert zu berücksichtigen. Sie lösen ihr spezifisches Problem dadurch, daß sie die Arbeitsmarktinteressen in Arbeitgeberverbänden und die (rivalisierenden bzw. konkurrierenden) Produktmarktinteressen in Wirtschaftsverbänden organisieren. Diese Arbeitsteilung und weitere interne Ausdifferenzierung der beiden Aufgabenbereiche in eine Vielzahl von hochspezialisierten Verbänden impliziert umgekehrt, daß die Vereinheitlichung, Aggregation und Koordination der Unternehmensinteressen zur zentralen inner- und interverbandlichen Aufgabe im Unternehmerlager wird.

2. Das System der unternehmerischen Interessenvertretung

Der Oberbegriff Unternehmerverbände (genauer: Unternehmensverbände) bezeichnet Verbände, die die wirtschafts-, sozial- und tarifpolitischen sowie die lokalen bzw. regionalen Belange der gewerblichen Wirtschaft als intermediäre Organisationen gegenüber dem politischen System und den Repräsentanten konfliktpartnerschaftlicher Interessen (sprich Gewerkschaften) vertreten. Es lassen sich drei typische Säulen unternehmerischer Interessenvertretung unterscheiden:

- Die Wirtschafts- bzw. Industrieverbände verfolgen die wirtschaftspolitischen Belange der Industrie durch gezielte Einflußnahme auf Regierung, Ministerialbürokratie, Parlament, Parteien und Öffentlichkeit und sind auf Bundesebene zusammengefaßt in der Spitzenorganisation „Bundesverband der Deutschen Industrie“ (BDI).

- Die Arbeitgeberverbände sind verantwortlich für die Sozial-, Bildungs- und Gesellschaftspolitik sowie die tarifpolitische Interessenvertretung gegenüber den Gewerkschaften. Sie sind auf Bundesebene vereinigt in der Dachorganisation „Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände“ (BDA).
- Die Industrie- und Handelskammern (IHKs) sowie Handwerkskammern nehmen als Körperschaften des öffentlichen Rechts mit gesetzlicher Pflichtmitgliedschaft für alle zur Gewerbesteuer veranlagten Betriebe staatliche und halbstaatliche Aufgaben wahr, vertreten die lokalen bzw. regionalen Interessen der gewerblichen Wirtschaft branchenübergreifend und stellen eine Reihe von freiwilligen Dienstleistungen bereit. Sie sind zusammengefaßt in den Dachverbänden „Deutscher Industrie- und Handelstag“ (DIHT) sowie „Zentralverband des Deutschen Handwerks“ (ZDH) (8).

Die unternehmerische Interessenvertretung ist prinzipiell arbeitsteilig-kooperativ organisiert und hochgradig differenziert. Die Organisation der unternehmerischen Interessen erfolgt zum einen nach dem Fachprinzip der vertikalen Integration, das heißt nach Branchen bzw. Wirtschaftszweigen, und zum anderen nach dem Territorial- bzw. Regionalprinzip der horizontalen Integration, das heißt nach Gebieten. Hieraus resultiert die typische Doppelorganisation in fachliche und überfachliche (branchenübergreifende regionale) Unternehmerverbände. Da die (Sonder-)Interessen der Einzelmitglieder vor allem im wirtschaftspolitischen Bereich durch verschiedene (hoch-)spezialisierte Verbände vertreten werden, bestehen in der Regel Doppel- und Mehrfachmitgliedschaften der Unternehmen in verschiedenen Verbänden.

2.1 Wirtschaftspolitische Verbände

Der BDI ist in erster Linie nach Branchen gegliedert. Im BDI sind auf Bundesebene 34 Fachspitzenverbände – ausschließlich der Industrie – zusammengefaßt. Die drei mitgliederstärksten Fachspitzenverbände sind:

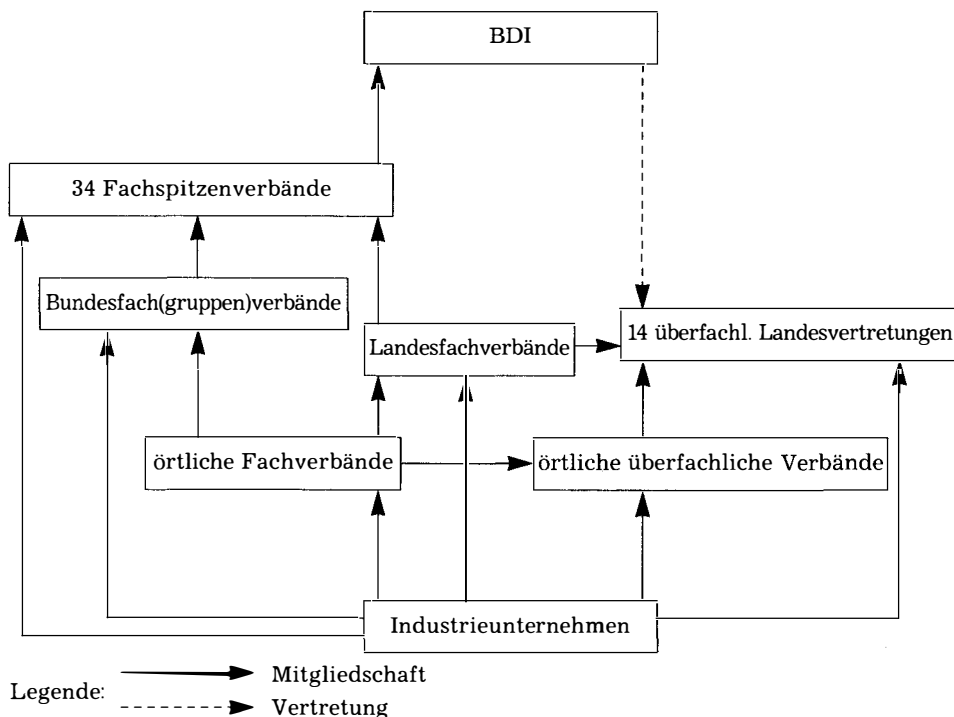
- der „Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau“ (VDMA),
- der „Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie“ (ZVEI) und
- der „Verband der Chemischen Industrie“.

Diese wenigen Verbände verkörpern allein etwa 70 Prozent des organisierten Industrievolumens und stellen zusammen mit dem „Verband der Automobilindustrie“ (VDA) über 50 Prozent der gesamten BDI-Beiträge bereit. Die Fachspitzenverbände ihrerseits untergliedern sich wiederum einerseits in eine Vielzahl von Fachverbänden auf Bundesebene, die bestimmte Produkt- bzw. Fachgruppen der jeweiligen Branche repräsentieren, und andererseits in eine Reihe von Landesfachverbänden. Nach Gründung der Landesgruppen Nord-Ost und Sachsen-Thüringen unterhält beispielweise der VDMA insgesamt acht Landes-

gruppen (9). Neben der primär branchenspezifischen Gliederung existieren auf der – im Vergleich zur BDA weniger wichtigen – regionalen Verbandsschiene nach Gründung des „Landesverbandes der Sächsischen Industrie“ (LSI) und nach Anerkennung der „Landesvereinigung der Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände Sachsen-Anhalt“ (LVSA) und des „Verbandes der Wirtschaft Thüringens“ (VWT) als BDI-Landesvertretung 14 überfachliche Landesvertretungen. Diese nehmen insbesondere Einfluß auf die jeweilige Landespolitik und sind für die „politische Außenvertretung“ von Bedeutung, da sie neben den IHKs in der Regel den ersten Ansprechpartner der Landesregierungen in allen industriepolitischen Fragestellungen darstellen. Eine Reihe weiterer regionaler Wirtschaftsverbände komplettieren die industrielle Vertretungsstruktur.

Der BDI vertritt in den alten Bundesländern nach einigen Angaben etwa 95 Prozent aller industriellen Unternehmen.

Das Organigramm der Wirtschaftsverbände kann vereinfacht wie folgt dargestellt werden:

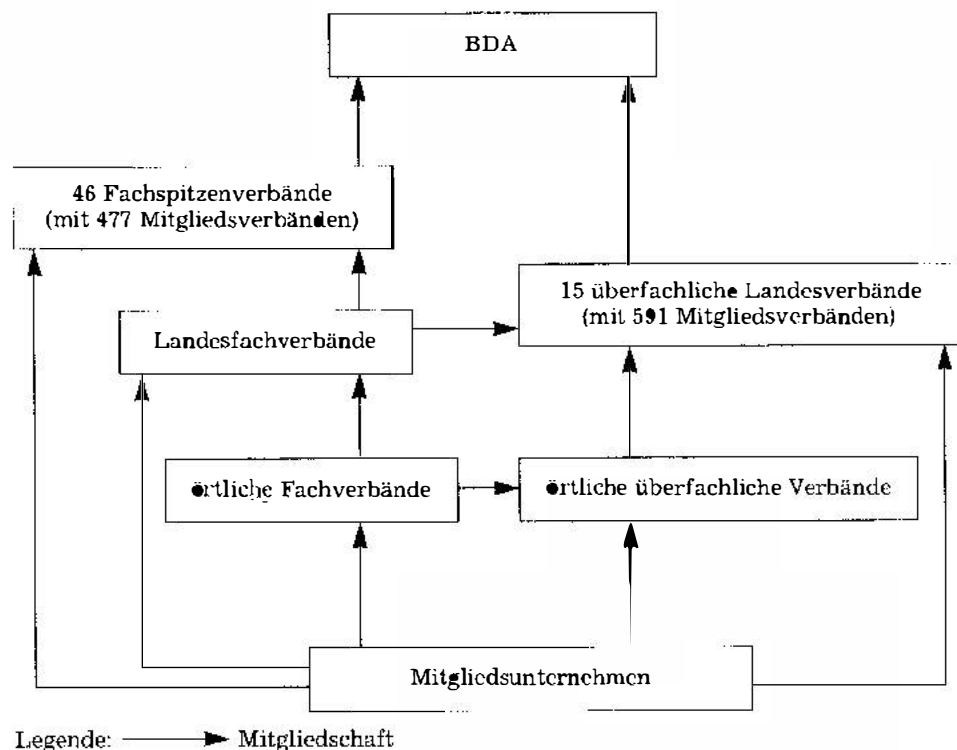


2.2 Sozialpolitische Verbände

Die BDA ist ebenfalls, wenn auch schwächer als der BDI, vorrangig branchenspezifisch in 46 Fachspitzenverbände gegliedert. Während der BDI ausschließlich Industrieinteressen vertritt, sind innerhalb der BDA

Industrie- und Dienstleistungsorganisationen repräsentiert. Der industrielle Sektor (einschließlich Bergbau) stellt mit seinen 27 Fachspitzenverbänden aber auch hier das Hauptkontingent vor dem Dienstleistungsbereich. Die Fachspitzenverbände umfassen ihrerseits fast 500 regionale Fachverbände. Daneben bestehen nach Bildung der „Vereinigung der Unternehmensverbände in Berlin und Brandenburg“, der „Vereinigung der Unternehmensverbände für Mecklenburg-Vorpommern“, der „Vereinigung der Arbeitgeberverbände in Sachsen“ (VAS), der LVSA und des VWT 15 überfachliche Landesverbände als Mitgliedsverbände der BDA. Diesen wird innerhalb des Organisationsgefüges ein stärkeres Gewicht beigemessen, als das beim BDI der Fall ist. Sie organisieren annähernd 600 Mitgliedsverbände (10). Auch die Regionalverbände verstehen sich im wesentlichen als Vertreter der Industrie.

Das Organigramm der Arbeitgeberverbände kann vereinfacht wie folgt dargestellt werden:



Der „Gesamtverband der metallindustriellen Arbeitgeberverbände“ (Gesamtmetall) ist in der BDA mit Abstand der bedeutendste Fachspitzenverband. Zu seinen wichtigsten Mitgliedsverbänden zählen der Maschinenbau, die elektrotechnische Industrie und der Straßenfahrzeugbau.

Da die Tarifauseinandersetzungen mit den Gewerkschaften nicht nur

im Bereich der Metallindustrie in der Regel auf der Ebene der Landesfachverbände geführt werden, tragen diese eine besonders hohe Verantwortung. Alleingänge einzelner Landesverbände, die fast immer sowohl einem Fachspitzenverband als auch dem überfachlichen Landesverband angehören, finden zwar äußerst selten statt, führen aber dann zu erheblichen Spannungen im Organisationsgefüge.

Im Gegensatz zur tieferen fachlichen Gliederung der wirtschaftspolitischen Verbände findet unter dem Dach der sozialpolitischen Spitzenverbände eine Konzentration von Wirtschaftszweigen statt. So vereinigt beispielsweise Gesamtmetall allein drei der bedeutendsten Branchen der Industrie. Die Folge dieser Konzentration ist, „daß assoziatives Handeln auf der Basis einer äußerst heterogenen Mitgliederstruktur zu organisieren ist, die aus der Zusammenfassung unterschiedlicher Industriezweige, zwischen denen z. T. konfliktträchtige Hersteller-Abnehmer-Verhältnisse existieren . . . und den Unterschieden in der ökonomischen Situation einzelner Branchen und Unternehmen resultiert“ (11).

Dies zeigt sich besonders bei Tarifverhandlungen in bezug auf den Konzessionsspielraum und die Bereitschaft, Arbeitskämpfe zu führen. Deshalb besteht eine der wesentlichen Aufgaben der Fachspitzenverbände darin, heterogene Präferenzen und Interessen zu einem Gesamtinteresse zu verdichten. Hierzu ist u. a. ein abgestuftes System der Repräsentation regionaler Interessen in verschiedenen Ausschüssen, Arbeitskreisen und Gremien erforderlich (12). Eine zentrale Rolle spielen die tarifpolitischen Ausschüsse. In ihnen sitzen Unternehmervertreter, Verbandsangestellte und Hauptgeschäftsführer. Diese beratschlagen nicht nur über Strategie und Taktik der Tarifverhandlungen, sondern bestimmen auch faktisch die wichtigste Arbeitgeberverbandsfunktion (13).

Der Organisationsgrad der BDA ist ebenfalls außerordentlich hoch. Er beträgt für die alten Bundesländer über 80 Prozent.

2.3 Exkurs: Überfachliche Landesverbände als regionale Dachorganisationen

Die vorhandene Fachliteratur zu Unternehmerverbänden behandelt nahezu ausschließlich Verbände auf Bundesebene. Den Verbänden, die auf Landesebene tätig sind, wird hingegen kaum Beachtung geschenkt (14), obwohl z. B. überfachliche Landesverbände einerseits als regionale Interessenvertretungen des BDI und der BDA in vielfacher Weise Einfluß auf die Landespolitik nehmen und via Bundesrat letztendlich auch die Bundespolitik mitgestalten, andererseits den Regionalinteressen gegenüber den beiden Dachorganisationen zur Geltung verhelfen. Die Einflußnahme auf die Landesregierung und in geringerem Maße auf das Landesparlament erfolgt z. B. seitens der „Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände“ über

– schriftliche und mündliche Stellungnahmen zu Gesetzesvorhaben,

- die Mitarbeit in einer Vielzahl von Gremien, Ausschüssen und Beiräten und
- formelle und informelle Gespräche.

Dieses weitgehend institutionalisierte System der Interessenvermittlung greift in einer ganzen Reihe von Politikfeldern, wie: Regional- und Raumordnungspolitik, sektorale Strukturpolitik, Technologiepolitik, Sozial- und Arbeitspolitik, Energie- und Umweltpolitik, Mittelstandspolitik, Medien- und Bildungspolitik. Neben den Außenbeziehungen zu wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Organisationen sowie den Medien bilden insbesondere die Landesverwaltung, die Spitzenorganisationen der kommunalen Gebietskörperschaften auf Landesebene und die Parteien weitere wichtige Adressaten verbandlicher Interessenpolitik. Überfachliche Landesverbände entfalten ihre Wirkung nicht nur als „pressure groups“, sondern gewinnen zunehmend Bedeutung als intermediale Organisationen (15).

3. Einheitlicher Unternehmerverband versus besonderer Wirtschaftsverband – Trend zu Gemeinschaftsverbänden auf der überfachlichen Landesverbandsebene

Als strukturprägendes Prinzip der unternehmerischen Verbandslandschaft in der Bundesrepublik gilt die Trennung zwischen Wirtschafts- und Arbeitgeberverbänden. Die verschiedenen Unternehmerverbände sind aber aufgrund der Aufgabeninterdependenz und der Notwendigkeit eines einheitlichen Vorgehens gegenüber Dritten sowohl personell als auch institutionell vielfältig miteinander verflochten (16). So bestehen in der Regel Bürogemeinschaften zwischen dem jeweils stärksten Landesfachverband (17) und dem überfachlichen Landesverband. Beide Verbände befinden sich darüber hinaus häufig in Personalunion sowohl beim ehrenamtlichen Personal (Präsidentschaft) als auch beim hauptamtlichen Personal (Geschäftsführung). Der Fachverband führt und steuert dabei die Arbeit des Landesverbandes und übernimmt damit die industrielle Führerschaft der Region bzw. des Landes. In der Regel trägt der Fachverband den Landesverband finanziell zu einem hohen Prozentsatz und übernimmt die Bereitstellung der selektiven Güter. Die vielfältigen Verflechtungen begünstigen auf Dauer Fusionstendenzen zwischen organisatorischen Einheiten innerhalb, aber auch zwischen den beiden Verbandssäulen.

Traditionellerweise sind eine Reihe von Fachspitzenverbänden, so z. B. der „Hauptverband der Deutschen Bauindustrie“, die „Wirtschaftsvereinigung Bergbau“ oder der „Bundesverband Druck“ sowohl im BDI als auch in der BDA Mitglied (18). Außerdem sind sozialpolitische Verbände auf der Ebene der Landesfachverbände häufig auch wirtschaftspolitisch tätig. Auf der lokalen Ebene gibt es sogar eine größere Anzahl von gemeinschaftlichen Fachverbänden zwischen Industrie und Arbeitgebern, die wirtschafts- und sozialpolitische Belange gleichermaßen

wahrnehmen. Und selbst auf Bundesebene wurde die Integration der wirtschaftspolitischen und der sozialpolitischen Verbandsfunktionen im Ansatz erstmals unter Hanns Martin Schleyer im Jahre 1977 vollzogen, als er als amtierender BDA-Präsident zusätzlich die Präsidentschaft des BDI in Personalunion übertragen bekam. Gleichzeitig übernahm er auch den Vorsitz im BDI/BDA-Kontaktausschuß, in dem die beiden Dachverbände ihre Aktivitäten zu allen wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen aufeinander abstimmen, um so ein einheitliches Vorgehen zu realisieren. Die Tatsache, daß nach seiner Ermordung kein geeigneter Nachfolger gefunden werden konnte, läßt die Vermutung zu, daß dieses Modell nicht zuletzt auch aufgrund der Risiken, die diese Machtzentrierung beinhaltet, auf Bundesebene jedoch wieder fallengelassen wurde. Auf der Ebene der Landesverbände ging die funktionale Integration jedoch weiter:

Anfang der siebziger Jahre setzte sich deshalb eigentlich nicht überraschend, aber dennoch von der wissenschaftlichen Literatur völlig unbeachtet, eine seit Bestehen der Bundesrepublik schleichende Strukturveränderung hin zu funktionaler Integration auf der Ebene der überfachlichen Landesverbände verstärkt fort:

- Nachdem die „Landesvereinigung der niedersächsischen Arbeitgeberverbände“ mit der „Landesvereinigung der niedersächsischen Wirtschaftsverbände“ bereits in Personalunion und Bürogemeinschaft verbunden war, fusionierten beide Verbände 1972 zur „Landesvereinigung der niedersächsischen Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände“. Sie taufte sich später um in „Unternehmerverbände Niedersachsen“.
- Auch in Hessen entstand 1976 aus dem Zusammenschluß der „Vereinigung der hessischen Arbeitgeberverbände“, der „Vereinigung hessischer Unternehmer“ und der „BDI/Landesvertretung Hessen“, die bis dato vom „VDMA/Landesgruppe Hessen“ wahrgenommen wurde, die „Vereinigung hessischer Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände“. Dieser überfachliche Gemeinschaftsverband ist später umbenannt worden in die „Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände“ (19).
- Im März 1990 entstand schließlich im Saarland aus dem „Saarländischen Industriellenverband“ und der „Vereinigung der Saarländischen Arbeitgeberverbände“ die „Vereinigung der Saarländischen Unternehmensverbände“.

Dieser Trend in den alten Bundesländern (20) setzt sich in den neuen Bundesländern (NBL) beschleunigt fort: Während die BDA-Mitgliedsverbände LVSA und VWT bereits als BDI-Landesvertretung fungieren, findet die Anerkennung der „Vereinigung der Unternehmensverbände für Mecklenburg-Vorpommern“ im Jahre 1993 und der „Vereinigung der Unternehmensverbände in Berlin und Brandenburg“ als Landesvertretungen des BDI voraussichtlich im Jahre 1994 statt (21). Lediglich in Sachsen wurde mit bayerischer Aufbauhilfe das Trennmodell fest institutionalisiert.

Da der BDI ausschließlich und die BDA überwiegend Industrieverbände organisieren, besteht bei Zusammenlegung beider Verbandsfunk-

tionen zu Gemeinschaftsverbänden – so die Kritiker – die Gefahr, daß die Interessen des industriellen Sektors die Verbandspolitik noch stärker bestimmen, als das bei getrennten Verbänden auch auf der Arbeitgeberverbandsseite der Fall ist. So fühlten sich beispielsweise die Verbände des Dienstleistungsbereichs bereits im „Schleyer-Modell“, als einem reduzierten Gemeinschaftsmodell, nicht adäquat vertreten. Auf Landesebene läßt sich vielfach eine Dominanz der Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektroindustrie, also industrieller Branchen, feststellen. Auf der anderen Seite entsteht jedoch gleichzeitig die Chance, daß der nicht-industrielle Sektor seinen Einfluß auf wirtschaftspolitische Aktivitäten der Unternehmerverbände verstärken kann. Gemeinschaftsmodelle implizieren vor allem auf Landesebene einen größeren Einfluß der Wirtschaft insgesamt auf die Landespolitik, da man mit einer Stimme sprechen kann und einen Ansprechpartner darstellt. Gerade im Bereich der Gesellschaftspolitik ist eine Trennung zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik häufig ohnehin nicht mehr möglich (22). Je größer die erzielbaren „benefits“ werden, desto wahrscheinlicher wird nicht zuletzt die (verstärkte) Berücksichtigung von subgruppenspezifischen (Partikular-)Interessen. Darüber hinaus ermöglicht die Reduzierung der Anzahl der Verbände u. a. eine Verringerung der Organisations- und Koordinationskosten und leistet einen Beitrag zur Bekämpfung der seit Jahren sichtbaren Verbandsmüdigkeit in der Unternehmerschaft.

4. Genese der ostdeutschen Unternehmerverbände

4.1 Originäre ostdeutsche Verbandsgründungen in der Wendezeit

Bereits im Herbst 1989 und stärker noch unmittelbar nach der politischen Wende suchten die höchst unterschiedlich strukturierten Industrieunternehmen der ehemaligen DDR sowie die wachsende Zahl der Selbständigen nach einer eigenständigen Interessenvertretung (23). So bildeten sich erste Verbandsinitiativen, deren vorrangiges Ziel die Realisierung der Gewerbe- und Niederlassungsfreiheit und die Beseitigung der prohibitiv hohen Ertragssteuersätze als Voraussetzung für unternehmerische Betätigung war. An den sogenannten „Runden Tischen“ auf Stadt-, Bezirks- und Staatsebene erzielten sie erste Erfolge, so daß Reprivatisierungen – zunächst der 1972 enteigneten Betriebe – seit März 1990 eingeleitet werden konnten (24). Die Reprivatisierer waren damals unter der sehr heterogenen neuen Unternehmerschaft die bedeutendste Gruppe.

Hauptträger dieser auf die Restitution eines freien Unternehmertums abzielenden Entwicklungen waren der im Januar 1990 gegründete „Unternehmerverband der DDR“ (UV der DDR) sowie der „Bund der Selbständigen der DDR“. Obwohl noch keine Bundesländer existierten, wurden bereits Unterverbände des UV der DDR z. B. für die Region Sachsen in Leipzig, Dresden und Chemnitz und für Thüringen in Erfurt

gegründet. Bei beiden Verbandsgruppierungen handelte es sich um branchenübergreifende Zusammenschlüsse vor allem von privaten Handwerkern, Händlern und Kleinstproduzenten, denen sich die enteigneten Unternehmer teilweise angeschlossen hatten. Sie waren primär wirtschaftspolitisch ausgerichtet und entsprachen am ehesten den Gewerbeverbänden in den alten Bundesländern. Die Rechtsnachfolge des UV der DDR haben inzwischen Regionalverbände in den einzelnen NBL angetreten.

Das „Unternehmensforum der DDR“ – ein Zusammenschluß vor allem größerer Industriebetriebe aus dem Bereich der zentralgeleiteten Kombinate – konstituierte sich hingegen vornehmlich als Arbeitgeberverband (25). Es handelte sich bei diesem Verband überwiegend um eine Verbandsinitiative SED-naher Kombinatdirektoren. Im Zuge der Übernahme dieser Betriebe durch die Treuhandanstalt und der Umstrukturierung der Kombinate in Kapitalgesellschaften verlor er seine Geschäftsgrundlage und löste sich einschließlich seiner regionalen Untergliederungen schon im Sommer 1990 wieder auf (26).

Daneben gründeten sich regional eine Reihe von Fachverbänden, in denen die jeweiligen Brancheninteressen organisiert wurden.

4.2. Bildung von regionalen Kooperationsachsen

Schon Ende des Jahres 1989 entstanden erste regionale Kooperationsbeziehungen. Aus diesen anfangs noch losen Kontakten wurden, vorangetrieben durch die sich überschlagenden politischen Ereignisse, meist innerhalb weniger Wochen feste regionale Kooperationsachsen, die sich auf den verschiedenen unternehmerischen Verbandsschienen parallel herausbildeten. Die flächendeckende regionale Aufteilung unter den westdeutschen Landesverbänden und die Zuweisung fester Kooperationspartner und -länder in Ostdeutschland, obgleich zu diesem Zeitpunkt im staatsrechtlichen Sinne noch keine Länder existierten, übernahmen die Spitzenverbände BDI, BDA und DIHT. Diese Zuordnung verlief jedoch nicht reibungslos. So weigerten sich beispielsweise die bayerischen Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände erfolgreich, die Zusammenarbeit mit dem zukünftigen Bundesland Thüringen zu übernehmen, da sie verhindern wollten, daß über eine Kooperationsachse Baden-Württemberg – Sachsen die (hohen) württembergischen Tarifnormen im industriepolitisch wichtigsten neuen Bundesland implantiert werden. Von den Spitzenverbänden auf Bundesebene wurden die Kooperationsbeziehungen zudem mitorganisiert und weithin koordiniert, vor allem aber personell, finanziell, materiall und informationell massiv unterstützt.

Die Genese der ostdeutschen Unternehmerverbände soll im folgenden kursorisch am Beispiel der Entwicklung in Sachsen und Thüringen aufgezeigt werden, die ihre Paten- bzw. Partnerverbände (27) in Bayern und Hessen fanden.

4.3 Der Aufbau von Unternehmerverbänden in Sachsen

Die ersten Kontakte am Wirtschaftsaufbau interessierter „Unternehmer“-Kreise aus den sächsischen Bezirken erfolgten zu bayerischen Unternehmerverbänden. Bereits im Dezember 1989 und Januar 1990 fanden erste Informations- und Sondierungsgespräche durch Vertreter der demokratischen Parteien der ehemaligen DDR mit dem überfachlichen „Landesverband der Bayerischen Industrie“ (LBI) (28) statt. Man war sich mit den Repräsentanten der Parteien über die Notwendigkeit der Gründung von Unternehmerverbänden schnell einig. Von bayerischer Seite setzte man dabei auf folgendes unternehmerisches Klientel:

- Unternehmen, die aus der Entflechtung der Kombinate entstehen würden,
- Reprivatisierer, die nach der sogenannten '72er-Regelung ihre ehemaligen Unternehmen zurückerhalten sollten und
- bundesdeutsche Unternehmer, die Anträge auf Rückgabe früher enteigneter Unternehmen stellen würden.

Als eines der Hauptprobleme nahmen die bayerischen Verbandsvertreter das immense Informationsdefizit ihrer Gesprächspartner über Organisation und vor allem Funktionsweise von Unternehmerverbänden wahr. Es fehlte ihnen völlig das Wissen über die Aufgabendifferenzierung westdeutscher Unternehmerverbände. Vor allem die Aufgaben der wirtschaftspolitischen Verbände waren ihnen vollkommen fremd. Daraus ergab sich die Notwendigkeit von Beratung und Unterstützung.

Die Aktivitäten zur Gründung von Unternehmerverbänden in Sachsen wurden im wesentlichen von den überfachlichen Landesverbänden LBI und „Vereinigung der Arbeitgeberverbände in Bayern“ (VAB) (29) zusammen mit bayerischen Fachverbänden wirtschaftspolitischer, wie z. B. dem „ZVEI/Landesstelle Bayern“, sowie sozialpolitischer Ausrichtung, wie z. B. dem „Verein der Bayerischen Metallindustrie“ (VBM), betrieben. Bereits am 2. Mai 1990 wurde mit erheblicher Unterstützung des VBM die Gründung des „Verbandes der Sächsischen Metall- und Elektroindustrie“ (VSME) mit 181 Unternehmen in Dresden vollzogen. Der VSME ist der für das Land Sachsen zuständige Mitgliedsverband des Arbeitgeberverbandes Gesamtmetall. Er unterhält inzwischen drei Bezirksgruppen mit eigenen Geschäftsstellen in Dresden, Chemnitz und Leipzig.

Das starke Engagement vor allem des Fachspitzenverbandes VDMA in enger Zusammenarbeit mit dem LBI führte am 28. Juni 1990 unter Beteiligung von 75 Firmen zur Etablierung des „VDMA/Landesgruppe Sachsen-Thüringen“ mit Sitz in Dresden. Überwiegend handelte es sich bei den Gründungsmitgliedern damals noch um Treuhandbetriebe, die aus den ehemaligen „Volkseigenen Betrieben“ (VEBs) hervorgegangen sind.

Ab Juli 1990 begannen der LBI und der „VDMA/Landesgruppe Sachsen-Thüringen“ eine Bürogemeinschaft für den „VDMA/Landesgruppe Sachsen-Thüringen“ und den noch zu gründenden überfachlichen Landesverband aufzubauen. Hingegen beabsichtigten die bayerischen und

sächsischen Arbeitgeberverbände die Gründung eines Gemeinschaftsverbandes. Auf der Gründungsversammlung der „Vereinigung der Unternehmerverbände in Sachsen“ (VUS) in Dresden am 24. August 1990 wurde jedoch die wirtschaftspolitische Zuständigkeit durch den Vertreter des LBI verweigert, so daß die VUS umbenannt werden mußte in die heutige „Vereinigung der Arbeitgeberverbände in Sachsen“ (VAS) (30).

Nachdem die von den Arbeitgebern favorisierte Gründung eines Gemeinschaftsverbandes verhindert wurde, verlegte man den zunächst auf den 1. September 1990 angesetzten Gründungstag des „Landesverbandes der Sächsischen Industrie“ (LSI) auf den 5. Oktober 1990. Bei der Gründung des LSI in Dresden fungierten 12 sächsische Industrieverbände als eingetragene Gründungsmitglieder, die etwa 600 Firmen vertraten. Der LSI ist die Spitzenorganisation von heute zwölf industriellen Wirtschaftsverbänden und Verbandsgruppen und sieben Einzelmitgliedern in Sachsen (31). Seine Mitglieder repräsentieren ca. 75 Prozent der Industrieunternehmen Sachsens. Er begleitet aktiv die Umstrukturierung der sächsischen Wirtschaft und unterstützt Privatisierungs- und Reprivatisierungsverfahren. Der LSI befindet sich – im Unterschied zum bayerischen Vorbild – in Personalunion und Bürogemeinschaft mit dem „VDMA/Landesgruppe Sachsen-Thüringen“, und wird – wie im bayerischen Fall – von diesem finanziell getragen. Der LSI wurde vom BDI sehr schnell (im November 1990) als Landesvertretung für Sachsen anerkannt.

Auf der Ebene der überfachlichen Landesverbände (und darunter) wurde somit in Sachsen in Anlehnung an das bayerische Vorbild das Modell getrennter Regionalorganisationen für Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände eingeführt. Nebeneinander existieren als Dachverbände der LSI und die VAS.

Interessant ist in diesem Zusammenhang die historische Parallelität zwischen den Freistaaten Bayern und Sachsen bei der Entwicklung ihrer regionalen Industrieverbände, die bis zur Jahrhundertwende zurückreicht. Der „Sächsischer Industriellenverband“ und der „Bayerischer Industriellenverband“ wurden beide 1902 als ausschließlich wirtschaftspolitisch tätige Verbände gegründet und pflegten bereits im „Reichsverband der Deutschen Industrie“ (RDI) eine enge Kooperation. Während sich der LBI nach Gründung der Bundesrepublik als Nachfolger des „Bayerischen Industriellenverbandes“ konstituierte, sieht sich auch der LSI in der Tradition des „Sächsischen Industriellenverbandes“, der seinerzeit der stärkste regionale Industrieverband in Deutschland gewesen war. So ist es kein Zufall, daß die unternehmerisch interessierten Kreise aus Sachsen sich nach der Maueröffnung nach Bayern orientierten und entsprechend ihrer eigenen historischen Tradition (getrennter Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände) das bayerische Modell ohne Zögern übernommen haben.

Auch die sächsische Arbeitgeberlandesvereinigung VAS knüpft an alte Verbandstraditionen an und legt ein entsprechendes Traditionsverständnis an den Tag.

Bereits am 27. Januar 1990, also noch zu Zeiten der Modrow-Regierung, konstituierte sich zudem ohne westdeutsche Aufbauhilfe und unabhängig vom westdeutschen Verbandssystem der „Unternehmerverband Sachsen“ (UV Sachsen) in Chemnitz als Landesverband des UV der DDR. Am 24. Oktober 1990 wurde er nach Auflösung des UV der DDR als eigenständiger UV Sachsen mit Sitz in Dresden neu gegründet. Er unterhält drei Geschäftsstellen in Dresden, Leipzig und Chemnitz, die die jeweiligen Regierungsbezirke betreuen. Der Verband ist eindeutig mittelstandsorientiert und konzentriert sich auf die Bereitstellung selektiver Dienstleistungen für seine Mitgliedsunternehmen sowie die Wahrnehmung der gemeinsamen wirtschaftspolitischen Belange seiner Mitglieder vor allem gegenüber der Landesregierung.

4.4 Der Aufbau von Unternehmerverbänden in Thüringen

In Thüringen entstanden erste Initiativen zur Gründung von Unternehmerverbänden aus dem Wirtschaftsrat der Stadt Erfurt heraus. Dieses staatswirtschaftliche Planungs- und Kontrollgremium war verantwortlich für die bezirksgeleitete Industrie des Bezirkes Erfurt: 378 Produktionsstätten mit sieben Kombinat und zwei direkt unterstellten Betrieben.

Ein erster, jedoch noch illegaler Verbandskontakt nach Westen kam Ende 1989 zur IHK in Frankfurt/M. zustande. Bei weiteren Gesprächen verständigte man sich über den Aufbau einer IHK in Erfurt, die aber nur Privatunternehmen als Mitglieder aufnehmen sollte. Darüber hinaus plante man eine Interessenvertretung für die Unternehmen, die aus der Auflösung der VEBs entstehen werden. Diese Anregung wurde von 14 volkseigenen Thüringer Betrieben sofort aufgegriffen. Sie gründeten am 15. Februar 1990 den „Industrieverband Erfurt-Thüringen“ (IVT). Innerhalb von 14 Tagen wuchs dieser auf über 100 Mitgliedsunternehmen an. Satzungsgemäßer Auftrag war die Vertretung der wirtschaftspolitischen Interessen der noch volkseigenen Industriebetriebe aller Branchen gegenüber Staat und Parteien.

Die ersten Initiativen zur Bildung von (Landes-)Fachverbänden gingen Anfang 1990 von hessischen Arbeitgeberverbänden aus. Nach einer Reihe von Unterredungen der Vertreter insbesondere des „Arbeitgeberverbandes der hessischen Metallindustrie“ (AGV) mit Repräsentanten von Kombinat und VEBs in der Noch-DDR konstituierte sich am 6. April 1990 der „Verband der Metall- und Elektroindustrie in Thüringen“ (VMET) mit 17 Mitgliedsfirmen. Auf der ersten Mitgliederversammlung am 21. April waren es bereits 163 Firmen, und die Zahl stieg im folgenden sehr schnell auf 300 Unternehmen mit ca. 290.000 Beschäftigten an. Kurz danach wurden weitere sozialpolitische Branchenverbände gegründet. Bis Juli konnten bereits die ersten Tarifverträge abgeschlossen werden. Es fällt auf, daß bis zur Jahresmitte noch keine westdeutschen Wirtschaftsverbände den Sprung nach Thüringen geschafft hatten (32).

Unter Führung ostthessischer Arbeitgeberverbände übernahm dann der VMET die Initiative zur Gründung eines einheitlichen Dachverbandes für ganz Thüringen. Durch Zusammenschluß von IVT, der sich auflöste, einigen kleineren Verbänden und dem VMET entstand Ende Mai 1990 der VWT als breit angelegter wirtschaftspolitischer Sammelverband für die gesamte Thüringer Wirtschaft. Er wurde damit zum größten unternehmerischen Regionalverband in den NBL. Er ist der Vorläufer des späteren gemeinschaftlichen Landesverbandes der Wirtschaft Thüringens mit gleichem Namen. Von Bedeutung war, daß bei der Integration beider Strömungen für den Gesamtverband die mittelständische Ausrichtung durchgesetzt werden konnte. Der VWT vereinigt heute alle 38 in Thüringen ansässigen Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände. Der wichtigste davon ist der VMET. Nicht Mitglied sind der „VDMA/Landesgruppe Sachsen-Thüringen“ und der „ZVEI/Landesstelle Sachsen und Thüringen“, die ihren Sitz in Dresden haben (33). Der VWT befindet sich in Personalunion und Bürogemeinschaft mit dem VMET und wird von diesem finanziell getragen. Die Verbandspolitik bestimmt jedoch der VWT. Es gelang ihm sogar, beim Aufbau der Thüringer Ministerien Einfluß auf deren Organisationsstruktur zu nehmen. Tarifpartner der Gewerkschaften sind aber – wie üblich – die Mitgliedsverbände des VWT.

Der VWT fungiert heute als die Landesvertretung von BDA und BDI. Der BDI hielt sich jedoch mit der Anerkennung des VWT als Landesverband zurück; erst im November 1991 wurde ihm die Funktion einer BDI-Landesvertretung zugesprochen. Das gleiche geschah in Sachsen-Anhalt: Die LVSA, die die Interessen von 17 Wirtschaftsverbänden der verschiedensten Branchen wahrnimmt, erhielt ihr Mandat als BDI-Landesvertretung ebenfalls erst im November 1991 (34). Noch zögerlicher behandelt der BDI die Anerkennung der gemeinschaftlichen Landesverbände in Mecklenburg-Vorpommern und Berlin und Brandenburg.

4.5 Zusammenfassung

Im Zuge des deutschen Einigungsprozesses begann in den NBL sehr bald auch der (Wieder-)Aufbau von unabhängigen Unternehmerverbänden, für die es im politischen System der DDR keine Existenzberechtigung mehr gegeben hatte. Deshalb waren zur Wendezeit auch keine entsprechenden DDR-Altorganisationen in diesem Bereich vorhanden. Bei einem größeren Teil der Unternehmerverbände liegt jedoch keine Neugründung i. e. S. vor, sondern es handelt sich vielmehr um Wiedergründungen, da an alte Industrie- und Arbeitgeberverbandstraditionen vor der Zeit des Nationalsozialismus angeknüpft wurde.

Während in *Sachsen* zuerst die Gründung der Fachverbände und im zweiten Schritt der Zusammenschluß der Fachverbände auf regionaler Ebene mit dem Aufbau von überfachlichen Landesverbänden vollzogen wurde, wurde in *Thüringen* hingegen durch die Arbeitgeberverbände im

wesentlichen zuerst der gemeinschaftliche Landesverband gebildet, dem dann nach und nach in kontrollierter Entwicklung die Fachverbände beigetreten sind. Der Aufbauprozeß des Systems der unternehmerischen Interessenvertretung, der im wesentlichen von westdeutschen Partner- und Patenverbänden initiiert und vorangetrieben wurde (35), war gekennzeichnet vom Wettlauf der insbesondere auf regionaler Ebene unterschiedlichen Verbändemodelle bei der Transplantation von West- nach Ostdeutschland. So setzte sich mit Hilfe bayerischer Wirtschaftsverbände in Sachsen das Trennmodell und in Thüringen mit hessischer Unterstützung das Gemeinschaftsmodell auf der überfachlichen Landesverbandsebene (wie auch auf der überfachlichen örtlichen Verbandsebene) durch. In beiden Fällen waren es vor allem die Fachverbände, die die eigentliche Aufbauarbeit leisteten. Die aus Westdeutschland kommenden Hauptgeschäftsführer der Landesverbände hingegen hatten während der Transformationsphase den dominierenden Einfluß auf die Genese der Verbändestruktur in dem von ihnen betreuten NBL.

Generalisierend lassen sich *zwei Grundmuster der Genese unternehmerischer Interessenvertretungen* in den NBL eruieren.

- In der Wendezeit wurden sehr schnell Unternehmerverbände häufig mit, aber auch ohne westdeutsche Hilfe gegründet (Gründungsphase). Die originären ostdeutschen Verbände existieren jedoch meist nur temporär, da westdeutsche Paten- und Partnerverbände aufgrund ihres „Know-how“ und ihrer Ressourcenausstattung die Gestaltung der Verbändelandschaft zunehmend mehr übernahmen. Sie unterstützten ihre ostdeutschen Pendants in der Aufbauphase massiv finanziell und personell. So wurden meist auch die Geschäftsführungen von den westdeutschen Verbänden gestellt. Diese Aufbauhilfe war von beiden Seiten gewollt (36). Der Großteil der DDR-eigenen Verbändeinitiativen löste sich in dieser Phase sukzessive wieder auf und trat den Ablegern westdeutscher Verbände bei bzw. fusionierte mit diesen.
- Eine ganze Reihe von westdeutschen Verbänden hat jedoch lediglich ihre regionale Zuständigkeit auf die NBL ausgedehnt und dort neue Mitglieder rekrutiert. So hat beispielsweise knapp die Hälfte (sechzehn) der insgesamt 34 industriellen Fachspitzenverbände des BDI nur das Einzugsgebiet ihrer Fachverbände erweitert und nimmt die Betreuung ostdeutscher Unternehmen vom Stammsitz in Westdeutschland aus wahr (37). Hierbei handelt es sich allerdings um weniger wichtige bzw. kleinere BDI-Mitgliedsverbände wie z. B. den „Verband der Cigarettenindustrie“, den „Verband der deutschen Kautschukindustrie“, den „Mineralölwirtschaftsverband“ oder den „Verein der Zuckerindustrie“.

Festzuhalten bleibt, daß sich die Ableger oder Pendants westdeutscher Verbände durchgesetzt haben (38). Die in der unmittelbaren Wendezeit durchaus vorhandenen DDR-eigenen Verbändeinitiativen fielen einerseits dem sich ausdehnenden westdeutschen Verbändesystem zum Opfer, das über eine höhere fachliche Spezialisierung und (fach-)verbandliche Ausdifferenzierung sowie einen höheren Grad an Professionalisierung

und Finanzkraft verfügt. Das rasante Tempo des Einigungsprozesses unterstützte diese Entwicklung zusätzlich. Andererseits gab es auch Gründe politischer Opportunität für die Auflösung der originären ostdeutschen Verbände. Ein Beleg für den Transplantationscharakter bei der Übertragung des unternehmerischen Verbandesystems in die NBL ist die fast wortgleiche Übernahme der Satzungen, der Organisations- und Tarifstrukturen und eines Teils des Personals. Einzig und allein die regionalen Ableger des UV der DDR haben die Wendezeit überlebt. Sie spielen aber – bis auf den UV Sachsen – lediglich eine untergeordnete Rolle in der Verbändelandschaft.

5. Tarifpolitik und verbandliche Organisationsprobleme

Die ersten Tarifverhandlungen nach Einführung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion wurden von Repräsentanten der westdeutschen Gewerkschaften mit den Betriebsleitern bzw. Kombinatdirektoren der ostdeutschen Betriebe geführt, da sich die Arbeitgeberverbände häufig noch in der Gründungsphase befanden (39). Da diese „Arbeitgeber“ davon ausgehen mußten, bald selbst Arbeitnehmer oder arbeitslos zu werden, konnten sie kaum ein Interesse an niedrigen Lohnabschlüssen haben. Diese atypische Interessenharmonie zwischen „Arbeitgeber“- und Arbeitnehmerseite blieb im Grunde bestehen, als sich ab Herbst 1990 die westdeutschen Arbeitgeberverbände an den Tarifverhandlungen beteiligten. Zur Sicherung der eigenen Marktanteile durfte man von westdeutscher Seite aus keine Niedriglohnkonkurrenz im Osten Deutschlands entstehen lassen (40). Die Arbeitgeberverbände in den NBL litten in dieser Phase unter der Unmöglichkeit eines rationalen Kollektivhandelns, da bei kaum vorhandener Verteilungsmasse für sie zwar leicht ein homogenes Interesse der ostdeutschen Unternehmer für niedrige Lohnabschlüsse aus Kostengründen eruierbar gewesen ist, dieses Interesse aber durch die sich in den „ferngesteuerten Stellvertreterverhandlungen“ durchsetzenden westdeutschen Produktmarktinteressen konterkariert wurde. Zudem wurde das zur Disposition stehende Einkommen von den Verantwortlichen auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite überschätzt.

Mehr als drei Jahre nach Inkrafttreten des Einigungsvertrages befindet sich die ostdeutsche Wirtschaft noch immer tief in der Krise. Die Achillesferse stellt die Industrie dar, deren Produktionsleistung auf unter 25 Prozent der Produktionsgröße vor der Wende gesunken ist. Der Industrieumsatz beträgt bezogen auf die Einwohnerzahl nur noch 20 Prozent des westdeutschen Wertes (41). Die Industrieproduktion wird aller Voraussicht nach auch 1993 wieder zurückgehen (42). Entsprechend ist die Beschäftigung auf ein Viertel des Vor-Wende-Niveaus gesunken: Von den einst drei Millionen Beschäftigten in der ostdeutschen Industrie befanden sich zum Jahreswechsel 1992/93 nur noch 750.000 in einem Arbeitsverhältnis (43). Die Industriedichte (Beschäftigte im verarbeitenden

Gewerbe in Relation zur Einwohnerzahl) erreicht gerade noch ein Drittel des westdeutschen Niveaus. Auch 1993 bleibt die Lage auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt ausgesprochen düster (44).

Die Tarifpartner der Metall- und Elektroindustrie gelten von jeher als „pattern setter“ in der Tarifbewegung. Ihre Pilotabschlüsse besitzen regelmäßig Vorbildcharakter für andere Tarifbereiche. Auch in den NBL ergriffen sie im März 1991 die Initiative und schlossen einen Tarifvertrag ab, der eine stufenweise Anpassung der Tariflöhne und -gehälter vorsah – wobei im April 1994 das westdeutsche Niveau erreicht werden sollte (45). Begründet wurde der mehrjährige Tarifvertrag damit, daß insbesondere längerfristige Vereinbarungen transaktionskostenmindernd wirken und die Grundlage für eine höhere Planungssicherheit in einer Situation unsicherer Entwicklungen bilden. Daneben sollte durch den Stufentarifvertrag der tarifpolitische Beitrag zur politischen Vorgabe einer möglichst zügigen Angleichung der Einkommens- und Lebensverhältnisse an das westdeutsche Niveau geleistet werden, um u. a. der Abwanderung von für den Aufbau der Wirtschaft dringend benötigten (qualifizierten) Arbeitskräften entgegenzuwirken. Die Arbeitgeberverbände nahmen dabei bewußt einen niedrigeren Organisationsgrad in Kauf (46). Diese durch westdeutsche Repräsentanten erzielte Tarifvereinbarung ist Musterbeispiel einer externen Regulation des Transformationsprozesses (47). Während diese Abschlüsse zunächst auf breite Zustimmung stießen und in anderen Wirtschaftsbereichen nachgeahmt wurden (z. B. Eisen- und Stahlindustrie, Entsorgungswirtschaft, Keramische Industrie) (48), drängten Bundesregierung, Bundesbank, Sachverständigenrat und Wirtschaftsforschungsinstitute schon bald auf eine Ablösung der vor allem politisch motivierten Lohnrunden von 1990 und 1991 durch eine stärker an der ökonomischen Produktivität orientierten Lohnpolitik (49).

Aber auch die Arbeitgeberverbände votierten seit Mitte 1992 verstärkt gegen die überhöhten Tarifabschlüsse der Vorjahre. Nachdem die wirtschaftliche Entwicklung unerwartet ungünstig verlaufen ist, forderten sie, die escape-Klauseln in den Tarifverträgen (Revisions- und Öffnungsklauseln) ab 1993 aktiv zu Nachverhandlungen zu nutzen, um gesetzlichen Notöffnungsklauseln zuvorzukommen (50). Dieses Ziel wurde jedoch zumindest im Hinblick auf die NBL nicht mehr erreicht. Nachdem die von der Bundesregierung eingesetzte Deregulierungskommission bereits 1990 Vorschläge für eine Deregulierung des Tarifrechts unterbreitete, beschloß das Bundeskabinett Mitte 1992 die Einführung von gesetzlichen Öffnungsklauseln für Ostdeutschland. Diese erlauben den Betriebsparteien, zeitlich befristet und unter bestimmten Voraussetzungen Abweichungen von Tarifverträgen zu vereinbaren (51).

Das bei beliebiger Operationalisierung dramatische Absinken des Organisationsgrades u. a. bei den *sächsischen Arbeitgeberorganisationen* aufgrund von Verbandsaustritten bzw. Fernbleiben neuer Unternehmen wird von den Betroffenen mit den hohen Tariflöhnen und -gehältern begründet. Die Unternehmen entziehen sich deshalb systematisch einer

Tarifbindung (52). In der Metall- und Elektrobranche sind von den 1,5 Millionen Beschäftigten in der ehemaligen DDR Anfang 1993 weniger als 300.000 übrig geblieben. Die vorgesehene Tarifierhöhung um 26 Prozent zum April 1993 hätte einen weiteren massiven Stellenabbau um nochmals ca. ein Drittel (70.000 Arbeitsplätze) nach sich gezogen. Der sächsische Arbeitgeberverband VSME drohte deshalb der IG-Metall am 26. Januar 1993 nicht nur mit dem einseitigen Ausstieg aus der 1991 geschlossenen Tarifvereinbarung, sondern vollzog ihn am 18. Februar 1993 durch außerordentliche Kündigung des Tarifvertrages – ein in der deutschen Tarifgeschichte bislang einmaliger Akt (53), der aber sofort Nachahmer fand (z. B. in der ostdeutschen Stahlindustrie).

Die Arbeitgeber der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie folgten auch in allen anderen NBL dem Beispiel Sachsens und erhöhten nach gescheiterten Schlichtungsverhandlungen zunächst die Löhne und Gehälter zum 1. April nur um 9 Prozent statt der ehemals vereinbarten 26 Prozent. Dieser Strategie schloß sich die Treuhandanstalt an, in deren Hand sich zum damaligen Zeitpunkt noch etwa 40 Prozent der betroffenen Betriebe befanden. Lediglich der Großteil der Zweigbetriebe westdeutscher Unternehmen hielt sich an die Tarifvereinbarung. Die Gewerkschaften reagierten auf die Kündigung des Tarifvertrages mit Urabstimmung und Streik, die Arbeitgeberverbände mit der Einrichtung von Unterstützungsfonds für bestreikte Betriebe. Schließlich einigten sich die Tarifpartner der Metall- und Elektroindustrie (wie auch der Stahlindustrie) im Mai 1993 doch noch auf die zeitliche Streckung der Angleichung der ostdeutschen Löhne und Gehälter. Das West-Niveau soll nun in fünf Tarifstufen bis zum 1. Juli 1996 (in der Stahlindustrie bereits zum 1. April 1996) realisiert werden. Zudem ist in begründeten Ausnahmefällen eine untertarifliche Bezahlung möglich – vorausgesetzt beide Tarifparteien stimmen im Einzelfall zu (sog. „Härtefallklausel“). Sollten sich die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse nachhaltig verändern ist vereinbart worden, daß der Termin der vollen Lohnangleichung um sechs Monate vorgezogen oder hinausgeschoben werden kann (Revisionsklausel). Es bleibt abzuwarten, ob dieser neue Tarifvertrag der Verbandsflucht Einhalt gebieten kann.

Für den Bereich *sächsischer Wirtschaftsverbände* hingegen liegt der Organisationsgrad bezogen auf die Zahl der noch vorhandenen Betriebe zwischen 80 und 90 Prozent und verhält sich im wesentlichen stabil. Die sächsischen Wirtschaftsverbände, allen voran der LSI, fordern implizit die Unternehmen auf, die Arbeitgeberorganisationen zu verlassen und plädieren für differenziertere Lösungen in der Tarifpolitik, mit einem Trend hin zu Haus- bzw. Firmentarifverträgen.

Der *thüringische Arbeitgeberverband VMET* organisiert allerdings noch knapp 90 Prozent der Metall- und Elektrobetriebe. Der Organisationsgrad liegt damit ähnlich hoch wie der der IG-Metall. Der VMET hat aber derzeit ebenfalls erhebliche Rekrutierungsschwierigkeiten, weil viele, vor allem personalintensiv arbeitende Firmen, die Tarifbindung stört. Der (noch) hohe Organisationsgrad erklärt sich dadurch, daß man

den Thüringer Firmen in starkem Maße mit selektiven Dienstleistungen in der Gründungsphase geholfen hat, ihre Personalprobleme zu lösen (Beratung beim Personalabbau, der Eingruppierung etc.). Deshalb sind die aus den Kombinat^{en} entstandenen Unternehmen sofort wieder dem Arbeitgeberverband beigetreten. Auf der Ebene des *thüringischen Landesverbandes* VWT beträgt der Organisationsgrad bezogen auf die Anzahl der organisierbaren Unternehmen etwa 80 Prozent, bezogen auf die Gesamtzahl der Beschäftigten im Organisationsbereich liegt er darunter. In Thüringen stellte sich das Problem einer Konfrontationsstellung der wirtschafts- gegen die sozialpolitischen Verbände aufgrund des praktizierten Gemeinschaftsmodells nicht in gleichem Maße. Die überstarke Stellung des Landesverbandes VWT – mit dem VMET über die Person des Hauptgeschäftsführers verbunden – und das straffe interne Verbandsmanagement sichern den Arbeitgeberinteressen die eindeutige Dominanz über die fachverbandlichen Wirtschaftsinteressen.

Es bleibt anzumerken, daß sich die Unternehmen bzw. Unternehmens- teile, die sich noch im Besitz der Treuhandanstalt befinden, von Anfang an zu einem hohen Prozentsatz in den Unternehmerverbänden organisiert haben. Durch deren – von der Treuhandanstalt aufzubringenden – Beitragszahlungen flossen den Wirtschafts- und Arbeitgeberverbänden wie auch den IHKs und Handwerkskammern für den Aufbau ihrer Organisationen dringend benötigte Finanzmittel zu. Mit der zunehmenden Privatisierung und Entlassung von Unternehmen aus der Treuhandverpflichtung sinkt aber der Organisationsgrad insbesondere der Arbeitgeberverbände spürbar, da viele der neuen Eigentümer nicht gewillt sind, sich der Tarifbindung unterzuordnen. Zu Jahresbeginn 1993 unterlagen beispielsweise noch 20 Prozent der Betriebe des verarbeitenden Gewerbes der Regie der Treuhandanstalt (54), so daß *ceteris paribus* ein weiteres Absinken des Organisationsgrades wahrscheinlich ist.

6. Innovative Chance: Der Unternehmerverband Sachsen

Die Rechtsnachfolger des ehemaligen UV der DDR unterhalten heute entsprechend der Gliederung der neuen Länder eigene regionale Organisationen und sehen ihre Hauptaufgabe in der Vertretung der spezifischen Interessen der Unternehmer gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit (55). Als in erster Linie wirtschaftspolitische Verbände fordern sie seit 1992 verstärkt u. a. die Entlassung aller Unternehmen in den NBL aus der Tarifverpflichtung für eine Übergangszeit von zunächst fünf Jahren (56).

Der UV Sachsen als weitaus stärkster Regionalabgänger ist kein Industrieverband im eigentlichen Sinne, sondern vielmehr als branchenübergreifender Sammelverband zu sehen (57). Eine Hauptforderung des UV Sachsen besteht in der Rückgabe des zwangsverstaatlichten Eigentums an seine früheren Besitzer. Die zu reprivatisierenden Unternehmen sollen zudem vollständig von Altkrediten und ökologischen Altlasten be-

freit werden. Von Mitte März 1990 bis Ende September 1990 konnte erreicht werden, daß bereits 3000 ehemals enteignete Unternehmen von der Treuhand zurückgegeben wurden. In der Folgezeit verlangsamte sich das Tempo der Rückgabe jedoch spürbar. Die Ämter zur Regelung offener Vermögensfragen sind sichtbar überlastet, so daß seit Anfang Oktober 1990 bis Mitte Februar 1993 lediglich nochmals 4000 Reprivatisierer ihren früheren Betrieb zurückbekamen.

Der UV Sachsen hat eine fast ausschließlich wirtschaftspolitische Ausrichtung. Der ehrenamtliche Präsident ist, wie bei westdeutschen Verbänden üblich, hauptberuflich Unternehmer. Dadurch soll gewährleistet werden, daß praxiserprobter Sachverstand die handlungsleitende Maxime darstellt. Der UV Sachsen führt – obwohl in der Satzung vorgesehen – zwar selbst keine Tarifverhandlungen, unterstützt aber Firmen beim Abschluß von Haustarifverträgen, für die er vehement eintritt. Die hohen Tarifabschlüsse bei Metall und Elektro führen nach eigenen Angaben dazu, daß sich eine Reihe von Unternehmen, die aus den Arbeitgeberverbänden ausgetreten sind, dem UV Sachsen anschließen. Nicht selten ist eine Doppelmitgliedschaft von Industriebetrieben beim UV Sachsen und einem der BDI-Fachverbände.

Der UV Sachsen arbeitet bislang äußerst erfolgreich. Die Zahl der Mitglieder wächst ständig. Anfang 1993 gehörten ihm immerhin rund 2500 Mitgliedsunternehmen an, von denen etwa 60 Prozent reprivatisierte Unternehmen sind. Dafür lassen sich mehrere Gründe anführen: Eine der Stärken des UV Sachsen liegt in seinem umfassenden Angebot selektiver Dienstleistungen. Hierzu gehören z. B. die Einrichtung von Beratungsstellen für Existenzgründungen, die Entwicklung eines Marketing-Konzeptes für den Vertrieb der in Sachsen produzierten Güter, die begleitende Unterstützung bei Reprivatisierung und Existenzgründung für einen Zeitraum von ein bis zwei Jahren durch speziell ausgebildete Unternehmensberater (sog. Coaching). Zur Vermittlung und Durchsetzung der Interessen der sächsischen Wirtschaft wird der Verband darüber hinaus in erster Linie gegenüber der sächsischen Landesregierung, aber auch gegenüber der Bundesregierung und der Treuhandanstalt als Lobbyist tätig. Zudem arbeitet er sehr eng mit den IHKs vor Ort zusammen. Gerade weil der UV Sachsen sich um die spezifischen Belange der sächsischen Unternehmen wirkungsvoll bemüht, genießt er Vertrauen bei der einheimischen Wirtschaft und zieht zunehmend mehr auch in Sachsen tätige westdeutsche Unternehmen als Mitglieder an.

7. Rekurs zum theoretischen Diskurs und Ausblick

Ex-post Prognosen sind gerade in turbulenten Zeiten gefährliche Unterfangen, setzt man sich doch dem Verdacht aus, mit unlauteren Mitteln den Besserwissenden zu spielen. Man muß sie aber trotzdem durchführen, um den verschiedenen Akteuren konstruktive Gestaltungsoptionen für zukünftige Entwicklungsprozesse nahezu legen.

Zu Beginn des Einigungsprozesses herrschte Konsens darüber, daß es in einem geeinten Deutschland im Prinzip nicht zwei nebeneinander bestehende Unternehmer-Organisationen mit zwei Dachverbänden geben kann. Diese BDA-Einschätzung von 1990, die im Tenor von allen Spitzenverbänden geteilt wurde, muß aus heutiger Sicht in Frage gestellt werden. Die generelle Vertretungsschwäche der ostdeutschen Unternehmensinteressen in den vom Westklientel dominierten Spitzenverbänden ist nicht nur im Konkurrenzverhältnis zwischen der ost- und westdeutschen Wirtschaft zu konstatieren, sondern auch gegenüber den politischen Entscheidungsträgern auf Bundesebene spürbar. Ostdeutsche Firmen haben nach wie vor nur eine schwache Lobby. Es ist zu vermuten, daß die zumindest zeitlich befristete Errichtung eigenständiger Verbandsorganisationen in den NBL zur Interessendurchsetzung der spezifisch ostdeutschen Belange gegenüber der Bundesregierung und vor allem auch der Treuhandanstalt besser geeignet gewesen wäre. Denn bei der von der Bundesregierung eingeschlagenen Wirtschaftspolitik, die nicht unerheblich zur Schrumpfung der Industrie in den NBL um 75–80 Prozent beigetragen hat, scheinen die Ostinteressen auf keinen Fall bevorzugt berücksichtigt worden zu sein.

Auch die Arbeitgeberspitzenverbände in Westdeutschland reagierten erst sehr spät auf spezifisch ostdeutsche Forderungen, obwohl Warnungen ihrer Verbandsvertreter in den NBL vor einer Deindustrialisierung seit langem vorlagen. Es fällt schwer, diese Verzögerung mit innerorganisatorischen Problemen, wie dem noch nicht abgeschlossenen Aufbau der Organisationsstrukturen in Ostdeutschland, zu rechtfertigen. Die Arbeitgeber-Spitzenorganisationen BDA und Gesamtmetall forderten erst ab Mitte 1992, die escape-Klauseln in den Tarifverträgen (Revisions- und Öffnungsklauseln) zu Nachverhandlungen zu nutzen, um die existentiellen Belange der ostdeutschen Industrie zu berücksichtigen (58). Sie reagierten zu einem Zeitpunkt, als diese Industrie bereits nur noch in Resten vorhanden war. Dadurch wurde die Abwanderung von Arbeitskräften nicht nur nicht verhindert, sondern zusätzlich forciert. Möglicherweise wollten sie die Rezession auch in Westdeutschland abwarten, um in der Öffentlichkeit genügend Unterstützung für die Auflösung der Tarifvereinbarungen zu finden. Möglicherweise warteten sie aber solange, bis die potentielle Konkurrenz aus dem Osten u. a. via Lohnkostendruck weitgehend ausgeschaltet war. Zur Sicherung der eigenen Marktanteile und Gewinne durfte man keine Billiglöhregion im Osten entstehen lassen (59) (60). Hierfür spricht z. B. auch die Tatsache, daß der UV Sachsen bis zum Inkrafttreten des Einigungsvertrages massiv von westdeutschen Unternehmen und Unternehmerverbänden unterstützt wurde. Dies änderte sich schlagartig, als die Westverbände ihre regionale Zuständigkeit ausdehnten und den UV Sachsen, der sich nicht in das transferierte westdeutsche Unternehmerverbandssystem einfügen wollte, als Konkurrenzorganisation wahrnahmen.

Aber auch die Gewerkschaften waren nicht bereit, den veränderten wirtschaftlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. So weigerten sich

beispielsweise die Vertreter der IG-Metall in zahlreichen Spitzengesprächen mit Repräsentanten von Gesamtmetall, den 1991 ratifizierten Stufentarifvertrag abzuändern, so daß die Arbeitgeberverbandsseite die Sperrfrist für die Aufnahme von Revisionsverhandlungen (1. Januar 1993) abwarten mußte. Starres Besitzstands- und Anspruchsdenken leistet jedoch keinen Beitrag zur Problemlösung. Die Gewerkschaften müssen im Einigungsprozeß auch die Grenzen ihres Einflusses auf die Gestaltung der Wirtschaftsbedingungen und die Dispositionsfreiheit der Unternehmen über ihren Ressourceneinsatz in einer Marktwirtschaft erkennen: Denn die Frage der Verteilung der Einkommen kann sich nur auf entstandenes Einkommen beziehen; genausowenig kann man die Schaffung von Arbeitsplätzen erzwingen; ebenso können als fair empfundene Tarifnormen ihre Motivations- bzw. Anreizfunktion nur bei bestehenden Beschäftigungsverhältnissen zum Tragen bringen (61). Die „Wegtarifizierung“ von Arbeitsplätzen und Betrieben (62) läßt jedenfalls auch für Gewerkschaften verstärkt die Frage nach der Organisationsfähigkeit eines verschwindenden Klientels an Arbeitsplatzbesitzern und letztendlich die Frage nach dem Organisationsbedarf erneut auftauchen (63).

Die Einsicht, daß die in Tarifvereinbarungen festgelegten Mindeststandards auch erfüllbar sein müssen, kann als erster Schritt zur Stabilisierung bewährter intermediärer Verbandsstrukturen angesehen werden. Dadurch kommen die Tarifpartner zugleich den in der Öffentlichkeit bereits diskutierten gesetzlichen Öffnungsklauseln auch für Westdeutschland und ohne zeitliche Befristung zuvor und entziehen den Protagonisten einer weitergehenden Deregulierung und Dezentralisierung der Tarifpolitik den Nährboden für ihre Forderungen (64). Ob diese Einsicht allerdings den modifizierten Tarifabschlüssen in der Metall-, Elektro- und Stahlindustrie vom Mai 1993 zugrundelag, darf zumindest bezweifelt werden, da einer (weiteren) Abkoppelung der Lohn- von der Produktivitätsentwicklung nicht ernsthaft entgegengewirkt wurde. Das Scheitern der Stufentarifvereinbarungen von 1991 hätte gerade in den NBL Tarifverträge mit kurzen Laufzeiten und moderaten Abschlüssen (wie beispielsweise in der chemischen Industrie) notwendig werden lassen, um auf sich ändernde wirtschaftliche (Rahmen-)Bedingungen hinreichend flexibel reagieren zu können.

Zusammenfassend läßt sich feststellen: Die durch den fast schlagartigen Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft mit ihren völlig unterschiedlichen Strukturen und Funktionen auftretenden, bisher nicht gekannten Probleme sind mit den in über vierzig Jahren Marktwirtschaft in der Bundesrepublik entwickelten Argumentationsmustern und Handlungsroutrinen nicht zu lösen gewesen. Das nach Ostdeutschland transferierte Modell der nach zentralverbandlichen Gesichtspunkten gesteuerten Kompromißfindung ist bislang nicht geeignet, adäquate Lösungsmöglichkeiten der für Transformationsgesellschaften typischen Struktur- und Beschäftigungskrise bereitzustellen (65). Diese Tatsache liegt nicht zuletzt an der zunehmenden Entfremdung zwischen den Unter-

nehmen bzw. Arbeitnehmern und ihren organisierten Interessenvertretungen.

Ostdeutsche Unternehmen haben im Vergleich zu ihrer westdeutschen Konkurrenz nur eine geringe Ressourcenausstattung. Diese erschwert zwar zum einen die Verbandsbildung (Problem der Organisationsfähigkeit), zum anderen aber auch die Möglichkeit, individuelle Interessen im Alleingang am Markt durchzusetzen. Zudem haben ostdeutsche Firmen zweifellos einen hohen Informations-, Beratungs- und Vertretungsbedarf in rechtlichen, betriebswirtschaftlichen, steuerlichen und anderen Fragen. Aus beiden Argumenten leitet sich ein hoher Organisationsbedarf ab. Die Zusammenlegung individueller Ressourcen impliziert (66), daß über den Einsatz und die Verteilung des Ertrages der eingesetzten Ressourcen entschieden werden muß. Daß hieraus Verteilungskonflikte aufgrund unterschiedlicher individueller und subgruppenspezifischer Interessen resultieren können, liegt auf der Hand.

Tatsächlich haben die Unternehmerverbände insbesondere auf der Arbeitgeberverbandsseite zunehmend größere Probleme, ostdeutsche Mitglieder zu organisieren. Die Ableger bzw. Pendants westdeutscher Unternehmerverbände haben sich als dominanter Organisationstypus in allen NBL etabliert. Diese importierten Verbändestrukturen sind nach wie vor in den entscheidenden Positionen (z. B. den Geschäftsführungen) zu etwa 50 Prozent mit westdeutschem Personal besetzt, welches einen überragenden Einfluß auf die Verbandspolitik ausübt. Solange die Artikulation und Vermittlung der spezifisch ostdeutschen (Verbands-)Interessen in gesamtdeutschen „Gemeinschaftsverbänden“ nur eine geringe Durchsetzungschance haben (67), wird die Frage der „logic of membership“ in diesen Verbänden von grundlegender Natur bleiben. Die Frage gewinnt an Gewicht, je besser originäre ostdeutsche Verbände, wie der UV Sachsen, nicht nur ganz gezielt selektive Güter bereitstellen, sondern auch gegenüber politischen Institutionen kollektive Güter durchsetzen können (Frage der „logic of influence“).

Die bisherigen, in „ferngesteuerten Stellvertreterverhandlungen“ erzielten Tarifvereinbarungen können aus ostdeutscher Sicht nur schwerlich als Kollektivgut interpretiert werden. Mehrjährige Tarifverträge wirken zwar transaktionskostenmindernd und bieten – bei Einhaltung – die Grundlage für eine höhere Planungssicherheit in einer Situation unsicherer Entwicklungen. Solange allerdings die mangelnde Ressourcenausstattung eine Deckung der Tariflöhne nicht erlaubt, wird dieses vermeintliche Kollektivgut für die Gruppe der ostdeutschen Mitglieder sehr schnell zu einer kollektiven Last. Daß ein über der Arbeitsproduktivität liegender Tariflohn in den NBL für die westdeutsche Unternehmensfraktion ein Kollektivgut darstellen kann, wurde bereits erwähnt. Für die originären ostdeutschen Unternehmen kommt erschwerend hinzu, daß finanzkräftige West-Unternehmen, die Tochterfirmen in den NBL gegründet haben, qualifizierte Arbeitskräfte mit höheren Löhnen abwerben können. So ist es nicht verwunderlich, daß die überwiegende Mehrheit der Zweigbetriebe westdeutscher Unternehmen die Löhne und

Gehälter ihrer Beschäftigten zum 1. April 1993 freiwillig um 26 Prozent erhöhten. Interessant sind in diesem Zusammenhang die Beispiele Opel Eisenach oder VW Mosel, die anfangs beide nicht dem entsprechenden Arbeitgeberverband beigetreten sind, sondern sich für Verhandlungen auf der betrieblichen Ebene entschlossen haben, ebenfalls die 26prozentige Einkommenssteigerung realisierten – wenn auch nur als außertarifliche Zulage (68).

Die Verlagerung der Entscheidungskompetenz in westdeutsche Verbandszentralen läßt bei vielen ostdeutschen Mitgliedern den Eindruck entstehen, daß ihre Voice-Option in den sozialpolitischen Verbänden kaum und in den wirtschaftspolitischen Verbänden nicht in ausreichendem Maße zur Durchsetzung ihrer spezifischen Bedürfnisse führt. Insofern ist es nicht überraschend, daß sie die Exit-Option bzw. den Nicht-Eintritt in den entsprechenden Verband zunehmend häufiger als Handlungsalternative wählen, um wenigstens die (zum Teil zwar reduzierten oder gestundeten) Mitgliedsbeiträge einzusparen (69). Dieses in kurzfristiger Perspektive zwar nachvollziehbare Verhalten trägt aber dazu bei, daß Tendenzen der sozialen Schließung und Durchsetzung von (in unserem Fall westdeutschen) Partikularinteressen begünstigt werden. In der Konsequenz werden spezifisch ostdeutsche Belange zunehmend mehr in den Hintergrund geraten. Hingegen bietet gerade die noch in wenigen Bereichen vorhandene Domänenüberlappung im unternehmerischen Verbändewesen (vgl. z. B. die Situation in Sachsen) die Chance, den integrativen Charakter von „*overlapping membership*“ aktiv zu nutzen, um durch die Offenlegung von Präferenzkonflikten zwischen Ost- und Westinteressen den über Sonderinteressen hinausgehenden unternehmerischen Allgemeininteressen zum Durchbruch zu verhelfen (70). Hierzu ist aber Verbandsmitgliedschaft und nicht Verbandsflucht notwendig. Denn auch den westdeutschen Interessenvertretern liefert die Mißachtung unterschiedlicher ostdeutscher Interessen auf Dauer keine Vorteile. Künstlich erzeugte verbandsinterne Homogenität durch Ausgrenzung von differierenden Interessen beinhaltet für den Verband immer auch die Gefahr der Verschärfung des Konfliktes mit seiner sozialen Umwelt (71). Der vermeintliche Vorteil, den westdeutsche Unternehmer(-verbände) durch weitgehende (bewußte oder ungewollte) Ausschaltung von Standortkonkurrenz erzielen konnten, verkehrt sich nun immer mehr ins Gegenteil. Denn die Kosten des industriellen Zusammenbruchs im Osten Deutschlands trägt die Gemeinschaft.

Anmerkungen

- (1) Die folgenden Ausführungen stützen sich auf zahlreiche qualitative Interviews, die im Zeitraum von September 1992 bis April 1993 mit Vertretern der Wirtschaftsverbände, insbesondere des Maschinen- und Anlagenbaus, und der Arbeitgeberverbände, insbesondere der Metall- und Elektroindustrie, auf Landesebene in Bayern und Sachsen sowie in Hessen und Thüringen durchgeführt wurden. Begleitend hiezu fanden Expertengespräche mit Repräsentanten des BDI, der BDA und nahezu aller überfachlichen Landesverbände statt.

- (2) Vgl. auch Abromeit (1992) 453 f.
- (3) Vgl. Olson (1965).
- (4) Vgl. z. B. den marxistischen Denktradition verpflichteten klassentheoretischen Ansatz von Offe, Wiesenthal (1980).
- (5) Vgl. Schmitter, Streeck (1981).
- (6) Vgl. z. B. Streeck (1991), Traxler (1993).
- (7) Vgl. hierzu auch Groser (1992).
- (8) Auf die Kammern wird im folgenden nicht näher eingegangen.
- (9) Vgl. BDI (1993a).
- (10) Vgl. BDA (1992b) 9 f.
- (11) Weber (1987) 98.
- (12) Vgl. ebd. 98 f.
- (13) Vgl. Hartmann (1985) 103 f.
- (14) Vgl. als Ausnahme Lippold, Schunck (1988).
- (15) Vgl. zu dieser wichtigen Unterscheidung z. B. Weber (1991) 646.
- (16) Vgl. z. B. schon Simon (1976) 40 f., Weber (1977) 104.
- (17) Auf der Arbeitgeberverbandsseite ist das häufig die Metall- und Elektroindustrie.
- (18) Vgl. BDI (1993a), BDA (1992b).
- (19) Vgl. Vereinigung der hessischen Arbeitgeberverbände, Vereinigung hessischer Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände (1977) 9 f.
- (20) Die strikte Trennung der sozial- und wirtschaftspolitischen Interessenvertretungen auf der überfachlichen Landesverbandsebene wird im Westen Deutschlands nur noch von den bayerischen und baden-württembergischen Wirtschaftsverbänden favorisiert. Hingegen ist auch in diesen Ländern die Arbeitgeberverbandsseite zur Zusammenlegung beider Funktionsbereiche bereit. Die institutionelle Trennung verhindert jedoch nicht die Kooperation der beiden Verbändeschienen, sondern macht Absprachen zur Durchführung einer gemeinsamen Politik geradezu notwendig.
- (21) In beiden Fällen sind zuerst noch Satzungsänderungen notwendig. Da die Wahrnehmung der BDI-Landesvertretung in Berlin durch die IHK zumindest bis Ende 1993 vertraglich festgelegt wurde, ergeben sich bezüglich der Übertragung der BDI-Landesvertretung auf die „Vereinigung der Unternehmensverbände in Berlin und Brandenburg“ zusätzliche Probleme.
- (22) Vgl. auch Offe (1983) 7.
- (23) Vgl. Bauer (1991) 14.
- (24) Vgl. Neifer-Dichmann (1992) 126.
- (25) Vgl. ebd. 127.
- (26) Vgl. Bauer (1991) 14.
- (27) Die Wirtschaftsverbände haben sich für den Terminus der Patenverbände entschieden, die Arbeitgeberverbände hingegen bezeichnen ihre Korrespondenzorganisationen in den neuen Ländern als Partnerverbände.
- (28) Der LBI wird finanziell zu einem hohen Prozentsatz vom „VDMA/Landesgruppe Bayern“ getragen.
- (29) Die VAB wird in Personalunion und Bürogemeinschaft zu etwa 80 Prozent finanziell vom VBM getragen und übernimmt im wesentlichen lediglich Repräsentationsfunktionen sowie Koordinationsaufgaben und Öffentlichkeitsarbeit.
- (30) In Analogie zu Bayern arbeiten die VAS und der VSME in Bürogemeinschaft und Personalunion. Entsprechend wird auch die VAS finanziell vom VSME getragen.
- (31) Vgl. auch BDI (1992) 358.
- (32) Auch in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern waren die Arbeitgeberverbände vor den Wirtschaftsverbänden präsent.
- (33) Die Tatsache, daß die beiden stärksten Industrieverbände des BDI, VDMA und ZVEI, bis heute dem (arbeitgeberverbandsdominierten) thüringischen Landesverband nicht beigetreten sind, läßt – trotz gegensätzlicher Beteuerung beider Verbandseiten – auf tiefer sitzende Rivalitäten zwischen Wirtschafts- und Arbeitgeberverbänden schließen, deren Austragung sich im Wettlauf beider Verbändelager um die Startbedingungen und damit die Vorherrschaft innerhalb der neuen Verbandsdomänen in Ostdeutschland widerspiegelt.

- (34) Vgl. auch BDI (1992) 39 f. sowie 360 und 364.
- (35) Das Organisationsentwicklungsprinzip der Paten- bzw. Partnerschaften ist gerade im politischen und administrativen Bereich durchaus geläufig.
- (36) Vgl. auch Eichener u. a. (1992a) 42.
- (37) Vgl. BDI (1993b).
- (38) Vgl. auch Eichener u. a. (1992b) 550 f., Wiesenthal u. a. (1992) 28 f.
- (39) Vgl. Bispinck, WSI-Tarifarchiv (1991) 147.
- (40) Vgl. Franz (1992) 264; Sinn, Sinn (1992) 176 f.; Schwedler (1993) 109.
- (41) Vgl. Necker (1993) 61 f.
- (42) Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1993a) 9.
- (43) Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Weltwirtschaft (1993) insbesondere 132 f. und 157.
- (44) Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1993b) 103, Bispinck, WSI-Tarifarchiv (1993b) 142.
- (45) Vgl. BDA (1991) 41.
- (46) Derzeit beträgt der Organisationsgrad jedoch nur noch ca. 50 Prozent. Diese Vertretungsschwäche dürfte allerdings nicht intendiert gewesen sein.
- (47) Vgl. Wiesenthal u. a. (1992) 24.
- (48) Vgl. BDA (1991) 41.
- (49) Vgl. Bispinck, WSI-Tarifarchiv (1992) 131.
- (50) Vgl. BDA (1992a) XIV f.
- (51) Vgl. Bispinck, WSI-Tarifarchiv (1993a) 137.
- (52) Vgl. auch ebd. (1992) 112 f. sowie (1993a) 137.
- (53) Vgl. ebenfalls Zachert (1993).
- (54) Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Weltwirtschaft (1993) 134 ff.
- (55) Vgl. auch Bauer (1991) 14.
- (56) Vgl. Unternehmerverbände der neuen Bundesländer (o. J.).
- (57) Vgl. Neifer-Dichmann (1992) 126.
- (58) Vgl. BDA (1992a) XV.
- (59) Vgl. Sinn, Sinn (1992) 176 f.
- (60) Die entscheidende Grundlage für die Verhinderung der Entstehung einer Niedriglohnkonkurrenz in den NBL wurde jedoch bereits mit der ab 1. Juli 1990 realisierten Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion durch die Umrechnung der Löhne und Gehälter im Verhältnis 1 DM : 1 Mark der DDR gelegt.
- (61) Vgl. Kleinhenz (1993) 285.
- (62) Vgl. Necker (1991).
- (63) Vgl. hierzu allgemeiner Traxler (1993).
- (64) Vgl. auch Bispinck, WSI-Tarifarchiv (1992) 122 f. und 132 f. sowie (1993a) 137.
- (65) Vgl. Wiesenthal u. a. (1992) 25.
- (66) Vgl. zum Modell der Ressourcenzusammenlegung allgemein z. B. Coleman (1979).
- (67) Diese Beobachtung ist keineswegs nur typisch für Verbände, sondern trifft analog auch auf einen Großteil der gesellschaftlichen, insbesondere politischen Organisationen (z. B. Parteien) zu.
- (68) Während die Opel Eisenach GmbH, die sich zunächst für das Regelungsinstrument der Betriebsvereinbarungen zwischen Unternehmensleitung und Betriebsrat entschieden hatte, mittlerweile dem VMET beigetreten ist, wird VW Mosel – wie beim Stammwerk in Wolfsburg üblich – die Variante der Firmentarifverträge auch künftig beibehalten.
- (69) Vgl. zum exit-voice-loyalty-Modell grundlegend Hirschman (1970).
- (70) Vgl. hierzu auch Czada (1992) 61 ff.
- (71) Vgl. zu diesem Phänomen allgemein bereits Kirsch (1980).

Literatur

Abromeit, Heidrun, Unternehmerverbände, in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.), Die westlichen Länder (München 1992) 453–460.

- Bauer, Jürgen, Aktivitäten des BDI in den neuen Bundesländern, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 13/91* (1991) 12–19.
- Bispinck, Reinhard; WSI-Tarifarchiv, Auf dem Weg zur Tarifunion – Tarifpolitik in den neuen Bundesländern im Jahr 1990, in: *WSI-Mitteilungen 44* (1991) 145–156.
- Bispinck, Reinhard; WSI-Tarifarchiv, Tarifpolitik in der Transformationskrise – Eine Bilanz der Tarifbewegungen in den neuen Ländern im Jahre 1991, in: *WSI-Mitteilungen 45* (1992) 121–135.
- Bispinck, Reinhard; WSI-Tarifarchiv, Kampf gegen die „Tarifwende“ – Die Tarifbewegungen 1992 in den alten Bundesländern, in: *WSI-Mitteilungen 46* (1993a) 129–141.
- Bispinck, Reinhard; WSI-Tarifarchiv, Sind die Löhne schuld? – Die Tarifpolitik in den neuen Ländern im Jahr 1992, in: *WSI-Mitteilungen 46* (1993b) 141–153.
- Bundesverband der Deutschen Industrie (Hrsg.), Bericht 1990–92 (Köln 1992).
- Bundesverband der Deutschen Industrie, Organisationsplan 1993 (Köln 1993a).
- Bundesverband der Deutschen Industrie, BDI-Landesvertretungen und Vertretungen von BDI-Mitgliedsverbänden in den neuen Bundesländern (= unveröffentlichte BDI-Info vom 25. Januar 1993, Berlin 1993b).
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Jahresbericht 1991 (Köln 1991).
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Jahresbericht 1992 (Köln 1992a).
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Organisationsplan (Köln 1992b).
- Coleman, James S., *Macht und Gesellschaftsstruktur* (Tübingen 1979).
- Czada, Roland, Interessengruppen, Eigennutz und Institutionenbildung: Zur politischen Logik kollektiven Handelns, in: Schubert, Klaus (Hrsg.), *Leistungen und Grenzen politisch-ökonomischer Theorie: eine kritische Bestandsaufnahme zu Mancur Olson* (Darmstadt 1992) 57–78.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung; Institut für Weltwirtschaft, Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland. Achter Bericht, in: *DIW-Wochenbericht 60* (1993) 131–158.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Bundesrepublik Deutschland: Rezession in Westdeutschland und anhaltende Krise in Ostdeutschland, in: *DIW-Wochenbericht 60* (1993a) 8–23.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Industrieller Mittelstand in Ostdeutschland, in: *DIW-Wochenbericht 60* (1993b) 103–109.
- Eichener, Volker u. a.; Organisierte Interessen in Ostdeutschland: Dimensionen und Forschungsfrage, in: Eichener, Volker; Kleinfeld, Ralf; Pollack, Detlef; Schmid, Josef; Schubert, Klaus; Voelzkow, Helmut (Hrsg.), *Organisierte Interessen in Ostdeutschland* (Marburg 1992a) 15–51.
- Eichener, Volker u. a.; Determinanten der Formierung organisierter Interessen in den neuen Bundesländern, in: Eichener, Volker u. a. (Hrsg.), *Organisierte Interessen in Ostdeutschland* (Marburg 1992b) 545–582.
- Franz, Wolfgang, Im Jahr danach – Bestandsaufnahme und Analyse der Arbeitsmarktentwicklung in Ostdeutschland, in: Gahlen, Bernhard; Hesse, Helmut; Ramser, Hans J., *Von der Plan- zur Marktwirtschaft: eine Zwischenbilanz* (Tübingen 1992) 245–274.
- Groser, Manfred, Organisationsdynamik öffentlich-rechtlicher Zwangsverbände, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 11* (1992) 129–141.
- Hartmann, Jürgen, *Verbände in der westlichen Industriegesellschaft: ein international vergleichendes Handbuch* (Frankfurt/New York 1985).
- Hirschman, Albert O., *Exit, Voice, und Loyalty* (Cambridge/MA 1970).
- Kirsch, Guy, Ziele in verbandlichen Organisationen. Zielfestlegung und Zielrealisierung, in: *Zeitschrift für Organisation 43* (1980) 247–251.
- Kleinhenz, Gerhard, Perspektiven der Sozialpartnerschaft, in: Iwersen, Albrecht; Tucht-feld, Egon (Hrsg.), *Sozialpolitik vor neuen Aufgaben: Horst Sanmann zum 65. Geburtstag* (Bern/Stuttgart/Wien 1993) 281–295.
- Lippold, Klaus; Schunck, Stefan, Regionale Wirtschaftsverbände – ihre Strukturen, Inhalte und das Umfeld, in: Groser, Manfred; Weber, Axel; Leienbach, Volker; Feige, Lothar (Hrsg.), *Beiträge zur sozialen Ordnungspolitik* (Baden-Baden 1988) 213–234.

- Necker, Tyll, Die Industrie in den neuen Bundesländern ist gefährdet, in: Sonderbeilage zu BDI Informationen + Meinungen 6 (1991).
- Necker, Tyll, Erhaltung industrieller Kerne: Entscheiden sollte der Markt, in: Wirtschaftsdienst 73 (1993) 61–64.
- Neifer-Dichmann, Elisabeth, Unternehmerverbände im Prozeß der deutsch-deutschen Vereinigung, in: Löbler, Frank; Schmid, Josef; Tiemann, Heinrich (Hrsg.), Wiedervereinigung als Organisationsproblem: Gesamtdeutsche Zusammenschlüsse von Parteien und Verbänden (Bochum, 2. überarb. Aufl. 1992) 125–129.
- Offe, Claus; Wiesenenthal, Helmut, Two Logics of Collective Action. Theoretical Notes on Social Class und Organizational Form, in: Political Power and Social Theory 1 (1980) 67–115.
- Olson, Mancur, The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups (Cambridge/London 1965).
- Schmitter, Phillipe C.; Streeck, Wolfgang, The Organization of Business Interests. A Research Design to Study the Associative Action of Business in the Advanced Industrial Societies of Western Europe (= IIM/LMP 81-13, Wissenschaftszentrum Berlin 1981).
- Schwedler, Thomas, Massenarbeitslosigkeit in West- und Ostdeutschland – Folge von Rent-Seeking-Verhalten und überhöhten Lohnabschlüssen?, in: Hagemann, Harald (Hrsg.), Produktivitätswachstum, Verteilungskonflikte und Beschäftigungsniveau (Marburg 1993) 83–115.
- Simon, Walter, Gesellschaftliche Machtverteilung am Beispiel der Unternehmerverbände, in: WSI-Mitteilungen 29, Sonderheft „Gewerkschaftsstaat oder Unternehmerstaat“ (1976) 38–47.
- Sinn, Gerlinde; Sinn, Hans-Werner, Kaltstart: volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung (Tübingen, 2., neu bearb. Aufl. 1992).
- Streeck, Wolfgang, Interest Heterogenity and Organizing Capacity: Two Class Logics of Collective Action, in: Czada, Roland; Windhoff-Héritier, Adrienne (Hrsg.), Political Choice: Institutions, Rules, and the Limits of Rationality (Frankfurt/Boulder 1991) 161–198.
- Traxler, Franz, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände. Probleme der Verbandsbildung und Interessenvereinheitlichung, in: Müller-Jentsch, Walther (Hrsg.), Konfliktpartnerschaft: Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen (München/Mering, 2. erw. u. verb. Aufl. 1993) 141–167.
- Unternehmerverbände der neuen Bundesländer, Standpunkt der Unternehmerverbände der neuen Bundesländer zur gegenwärtigen Situation des Mittelstandes (= unveröffentlichtes Papier, o. O., o. J.).
- Vereinigung der hessischen Arbeitgeberverbände; Vereinigung hessischer Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände, Geschäftsbericht 1976 (Frankfurt 1977).
- Weber, Hajo, Unternehmerverbände zwischen Markt, Staat und Gewerkschaften: zur intermediären Organisation von Wirtschaftsinteressen (Frankfurt/New York 1987).
- Weber, Jürgen, Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland (Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1977).
- Wiesenenthal, Helmut; Ettl, Wilfried; Bialas, Christiane, Interessenverbände im Transformationsprozeß. Zur Repräsentations- und Steuerungsfähigkeit des Verbandesystems der neuen Bundesländer (= Arbeitspapiere AG TRAP 92/3, Berlin 1992).
- Zachert, Ulrich, Fristlose Kündigung in den neuen Bundesländern – Ein beispielloser Vorgang in der deutschen Tarifgeschichte, in: WSI-Mitteilungen 46 (1993) 187–188.

Solidarisches Teilen und Marktwirtschaft

Arne Heise

1. Einleitung

Zunächst bedarf das Thema „Solidarisches Teilen und Marktwirtschaft“ einer etwas eingehenderen Betrachtung. Es stellte sich mir zuallererst die Frage, wie das Motto zu interpretieren sei? Soll eine komplementäre Beziehung zwischen der Aufforderung zum solidarischen Teilen und dem Systemmodell „Marktwirtschaft“ im Sinne einer *Bedingtheit* (z. B. als Voraussetzung für ökonomische Effizienz) oder einer normativen *Anforderung* unterstellt werden, oder läuft die Fragestellung auf eine substitutive Beziehung, also eine Unvereinbarkeit von solidarischem Teilen und Marktwirtschaft hinaus?

Zweifellos müssen auch die themengebenden Einzelteile genauer differenziert werden: Ist mit „solidarischem Teilen“ eine gerechte Verteilung der gegenwärtig spürbaren Lasten der deutschen Einheit auf die Menschen in West- und Ostdeutschland – also quasi regional – oder eine gerechte Verteilung auf unterschiedliche Personengruppen (Arbeiter, Angestellte, Beamte und Selbständige oder Wenigerverdienende und Besserverdienende) oder gar die Verteilung zwischen ökonomischen Funktionsträgern (also Kapital und Arbeit) gemeint? Läßt sich das Attribut „solidarisch“ überhaupt adäquat durch das Attribut „gerecht“ fassen? Solidarität bezeichnet „die wechselseitige Verbundenheit von mehreren . . . Menschen, und zwar so, daß sie aufeinander angewiesen sind und ihre Ziele nur im Zusammenwirken erreichen können.“ (1) Es ist mithin ein gesellschaftliches Strukturprinzip, daß die gegenseitige Verbundenheit unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen anerkennt. Gerechtigkeit hingegen ist eine moralisch-ethische Kategorie, die, nach

Karl Georg Zinn, zumindest in der europäischen Ethik in einer Komplementaritätsbeziehung zum Gleichheitsprinzip steht. Die aristotelische Sozialphilosophie unterscheidet nun zwischen „ausgleichender“ (*iustitia commutativa*) und „austeilender Gerechtigkeit“ (*iustitia distributiva*), wobei die „ausgleichende Gerechtigkeit“ die utilitaristische, libertäre Auffassung eines gerechten Austausches von Äquivalenten bedeutet – mithin die Verteilung des ökonomischen Ergebnisses der nicht-kooperativen Beziehung freier Wirtschaftssubjekte überläßt, während die „austeilende Gerechtigkeit“ auf die kooperative, solidarische Verbundenheit der Sozialpartner im Produktionsbereich (d. h. bei der Erstellung des ökonomischen Ergebnisses) rekurriert, und dabei die subjektive *Unterschiedlichkeit* der einzelnen Gesellschaftsmitglieder berücksichtigt. Und schon sind wir mitten in der Problematik: Inwieweit kann das Attribut „solidarisch“ im Sinne einer „austeilenden Gerechtigkeit“ auf die ökonomischen Notwendigkeiten der gegenwärtigen Vereinigungssituation in Deutschland angewendet werden, wenn die Verteilung des ökonomischen Ergebnisses in einer „Marktwirtschaft“ gemeinhin den Kriterien der „ausgleichenden Gerechtigkeit“ folgt? Darf man also von den Sozialpartnern in einer Marktwirtschaft solidarisches Handeln erwarten? Muß wenigstens die Gesellschaft – repräsentiert durch den Staat – für „austeilende Gerechtigkeit“ sorgen? Läßt sich „austeilende Gerechtigkeit“ mit ökonomischer Effizienz, wofür doch wohl auch die „Marktwirtschaft“ gemeinhin steht, verbinden?

„Gerechtigkeit“ und „Solidarität“ sind Begrifflichkeiten, die sich der harten wissenschaftlichen Analyse entziehen – es handelt sich eben um moralisch-ethische Kategorien, die deshalb lediglich *normative Standards* zu setzen in der Lage sind. Diese Normativität muß freilich Kontroversen provozieren, doch darin liegt das Wesen der politischen Ökonomie: „Politische Ökonomie als Analyse sozialökonomischer Ordnungen kann sich nicht von Werturteilen befreien, sondern muß sich argumentativ mit normativen Urteilen befassen.“ (2) Wenn ich dennoch meine Ausführungen soweit wie möglich auf ökonomisch-theoretische Überlegungen konzentrieren will, dann einfach deshalb, weil ich als Ökonom nicht im Philosophischen zu dilettieren gedenke. Außerdem werde ich die Weite des Themas aus gegebenem Anlaß auf die besondere Situation des vereinigten Deutschland verengen.

2. Notwendigkeit des Teilens

Es ist ein inhärentes Merkmal marktvermittelter Ökonomien, daß sie Jahr für Jahr eine größere Menge an Gütern und Dienstleistungen durch die „solidarische“ Anstrengung der Sozialpartner hervorbringen. Die (Ver-)Teilung des Erreichten beinhaltet deshalb immer die Verteilung eines Überschusses – lediglich in ganz wenigen „Krisen“-Jahren konnte nur ein kleiner gewordenes Sozialprodukt verteilt werden. Spätestens seit dem 1. Oktober 1990 hat sich diese Situation für das vereinigte

Deutschland dramatisch gewandelt. Zum einen wurden hier zwei Ökonomien von völlig unterschiedlicher Leistungskraft und Orientierung zu einem einheitlichen Wirtschafts-, Währungs- und Sozialraum zusammengefügt, zum anderen haben sich die Entwicklungstendenzen beider Einzelteile bis heute nicht angenähert: Erlebte die alte Bundesrepublik zunächst einen Boom wie schon seit Jahrzehnten nicht mehr, kollabierte in den fünf neuen Bundesländern die Wirtschaft nach der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion. Auf sehr niedrigem Niveau hat sich die ostdeutsche Wirtschaft nun zwar stabilisiert und kann gar leichte Zuwächse erzielen, gleichzeitig aber ist Westdeutschland in die vielleicht tiefste Rezession seit Bestehen der Bundesrepublik geraten – allerdings von einem ausgesprochen hohen Niveau aus.

Entgegen den optimistischen Einschätzungen vieler euphorisch gestimmter Ökonomen nach der überraschenden Möglichkeit zur staatlichen Einheit kam die „Marktwirtschaft“ ohne staatliche Interventionen mit der sich stellenden Aufgabe nicht zurecht: Gemäß den Regeln der „ausgleichenden Gerechtigkeit“ kapitalistischer Produktions- und Verhältnisse hätte sich ein an der Leistungskraft der wirtschaftlichen Einheiten orientierendes *Einkommensgefälle* von West- nach Ostdeutschland einstellen müssen, daß weder mit den Bedingungen eines einheitlichen Wirtschafts-, Währungs- und Sozialraumes vereinbar gewesen wäre, noch den sozialetischen Vorstellungen des Einigungsvertrages entsprochen hätte oder gar mit den Prinzipien der Tarifautonomie hätte (dauerhaft) in Übereinstimmung gebracht werden können. Außerdem hätte die mit dem Kollaps der ostdeutschen Wirtschaft verbundene *Massenarbeitslosigkeit* (bis heute sind immerhin über 40 Prozent aller früheren Arbeitsplätze verlorengegangen) in eklatantester Weise den im Grundgesetz festgehaltenen Gebot der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ widersprochen. Die Reaktionsmuster einer interventionsfreien Marktwirtschaft hätten durch die Mobilität der Produktionsfaktoren – vor allem der Arbeit, denn die Wanderungswilligkeit des Kapitals ist doch deutlich hinter den Erwartungen zurückgeblieben – zu einer *Entleerung* des ostdeutschen Raumes (lediglich einige Ballungs- und Wachstumsinseln wären vermutlich verblieben) und eine weitere *Ballung* in Westdeutschland beigetragen, wobei sich „solidarisches Teilen“ auf ein Teilen der vorhandenen Arbeitsplätze beschränkt hätte. Und der verständliche gewerkschaftliche Wunsch, die Arbeitnehmer nicht nur an den *Verlusten im Osten* (mittels Arbeitslosigkeit), sondern auch an den *Extra-Gewinnen im Westen* zu beteiligen, wäre bei den Unternehmern auf Unverständnis – in Situationen ökonomischen Ungleichgewichts gilt nicht einmal die „ausgleichende Gerechtigkeit“ – und bei der Zentralbank auf Gegenwehr gestoßen.

Die Aufgabe staatlicher Interventionen mußte also darin bestehen, für eine möglichst rasche Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse in beiden Teilen Deutschlands, für eine zügige wirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands, eine Erhöhung der Kapitalmobilität und eine sozialverträgliche Beschäftigungssituation die *Rahmenbedingungen* zu schaf-

fen. Unabhängig von der eigentlichen Instrumentalisierung bleibt kein Zweifel, daß die Herausforderung der staatlichen Einheit mit einem *hohen Finanzbedarf* verbunden ist. Die Schaffung und Erhaltung von rund 7,5 Millionen Arbeitsplätzen in Ostdeutschland (was dann in etwa der westdeutschen Partizipationsquote entsprechen würde), der Ausbau der ostdeutschen Infrastruktur, die Aufwendungen für Umweltsanierung und -schutz und der vorhandene Baubedarf werden *Investitionen* von über 2 Billionen DM notwendig machen. Daneben besteht ein *Transferbedarf* öffentlicher Mittel, der von der wirtschaftlichen Entwicklung in West- und Ostdeutschland und dem „Ausgleichsniveau“ (z. B. gewünschte Pro-Kopf-Einkommensrelation) der beiden Teile Deutschlands bestimmt wird. Modellrechnungen zeigen, daß dieser Transferbedarf über die nächsten Jahre hinweg bei 130 bis 200 Milliarden DM pro Jahr liegen wird. Offensichtlich gibt es eine Beziehung zwischen beiden Größen, denn je mehr Direktinvestitionen (oder natürlich auch „eigenständige“ ostdeutsche Investitionen) getätigt werden, desto geringer wird der öffentliche Transferbedarf sein. Gegenwärtig erleben wir leider das genaue Gegenteil: Die viel zu geringen privaten Investitionen in Ostdeutschland machen einen hohen, konsumtiven Finanztransfer aus Westdeutschland erforderlich. Hierin zeigt sich die absolute Notwendigkeit eines investitionsgetragenen Aufholprozesses in Ostdeutschland, wenn nicht grundgesetzliche Imperative aufgegeben werden sollen oder eine finanzielle Überdehnung (Paul Kennedy) riskiert werden soll. Schließlich bleiben die „Altlasten“ der DDR (Kreditabwicklungsfonds, Reichsbahn) und Sondervermögen (Fonds Deutsche Einheit, Treuhandanstalt) mit Belastungen in weiterer dreistelliger Milliardenhöhe.

Das sind die „Kosten der deutschen Einheit“ – zwischen 5–10 v. H. des Sozialproduktes –, die nicht mehr aus den jährlichen Zuwächsen der Wirtschaftsleistung (zwischen 1980 und 1990 stieg das westdeutsche BIP durchschnittlich um 2,1 v. H. pro Jahr) zu finanzieren sind. Allerdings täuscht der Eindruck, 200 bis 300 Milliarden DM jährlich müßten aus dem laufenden Volkseinkommen – wie auch immer verteilt – „eingespart“ werden. Die benötigten Investitionen werden nicht aus einem ursprünglichen (ex ante) *Verzicht* bereitgestellt, sondern entspringen der Kreditschöpfung des Finanzsektors, dessen saldenmechanische Übereinstimmung mit der schließlich erbrachten (ex post) Ersparnis dem investitionsgeleiteten Einkommensgenerationsprozeß entspringt: „*Investitionen schaffen ihre eigene Ersparnis*“ lautet eine der wichtigsten Erkenntnisse der Keynes'schen Theorie, dies gilt gleichermaßen für öffentliche Investitionen (3). Das Problem der ungeheuren Investitionssumme für Ostdeutschland ist also nicht die *Aufbringung*, sondern sind vielmehr die *Absorption* (wenn der De-Industrialisierungsprozeß weiter fortschreitet) und die *Auslastung* der zu schaffenden Kapazitäten (4). Die eigentlich zu tragenden Lasten der deutschen Einigung, um deren „solidarisches Teilen“ es im Titel dieses Beitrages gehen muß, bestehen also aus dem konsumtiven Finanztransfer öffentlicher Mittel von West nach Ost und den „Altlasten der DDR-Wirtschaft“.

3. Voraussetzung für's Teilen

Der wohl konfliktärmste Weg des „Teilens“ besteht darin, ein „Nicht-Teilen-Müssen“ vorzutäuschen. Dies gelingt politisch durch gleichlautende ehrenverbindliche Versprechen, ökonomisch, indem die unabweisbaren Vereinigungslasten durch *Kreditfinanzierung* scheinbar ohne Belastung des einzelnen getragen werden. Wer allerdings glaubt, damit unbeschadet davonkommen zu können, übersieht die Folgen dieser Konfliktvermeidungsstrategie:

- Zusätzliche Kreditaufnahme heute engt Handlungsspielräume morgen ein und verlagert die Problemlösung auf übermorgen. Es kann allerdings sinnvoll sein, einen Teil der heutigen Probleme auf Zeiten zu verschieben, die günstigere Rahmenbedingungen versprechen – doch wer kann das schon vorhersagen?
- Kreditfinanzierter konsumtiver Finanztransfer verschafft sich über eine *Inflationierung* die notwendigen realen Auswirkungen. Diese „Inflationssteuer“ wirkt allerdings wie eine Mehrwertsteuererhöhung sehr unsozial, begünstigt die Ressourcenfehlallokation und erwirkt eine Risikoprämie, die nicht nur „Häusle-Bauer“ schädigt, sondern die Grundlage der wirtschaftlichen Entwicklung – die Investitionstätigkeit – zu erodieren droht.
- Die Tarifpolitik der Gewerkschaften, die gezwungen wäre, dieser „Belastung durch die Hintertür“ entgegenzuwirken, müßte nicht nur mit der Geldpolitik der Zentralbank des Währungshegemonen des EWS in Konflikt geraten, sondern würde auch als „Totengräber“ der Wettbewerbsfähigkeit des Landes an den Pranger der herrschenden Meinungsmache gestellt werden.

Ein derartig versteckt oktroyiertes Teilen wäre also nicht nur ökonomisch gefährlich, sondern gleichzeitig unsozial und den gesellschaftlichen Konsens beschädigend. Glücklicherweise ist die Abwendung öffentlicher Verschuldung der, allerdings langsam verblassende, Fetisch jeder konservativ-liberalen Regierung, weshalb wir auf alternative Formen des Teilens bauen dürfen. Dazu wollen wir uns die materiellen Voraussetzungen im Sinne der anfänglich angedeuteten Verteilungsebenen anschauen.

Dank der gewerkschaftlichen Tarifpolitik hat sich das monatliche Bruttoeinkommen der beschäftigten Arbeitnehmer in Ostdeutschland von 1360 DM im 2. Halbjahr 1990 auf 2510 DM 1992 fast verdoppelt, gleichzeitig sind die westdeutschen Bruttoeinkommen von 3500 DM auf 4000 DM gestiegen. Damit haben die ostdeutschen Bruttoeinkommen mittlerweile zwar 62,8 Prozent des westdeutschen Niveaus erreicht (nach 38,9 Prozent im 2. Halbjahr 1990), dennoch kann, insbesondere auch vor dem Hintergrund der um ein Vielfaches höheren „Unterbeschäftigungsquote“ (5), auch nicht ansatzweise von „einheitlichen Lebensverhältnissen“ gesprochen werden. Hier wird die Tarifpolitik, die ja gleichzeitig auch die Standards für Lohnersatzleistungen setzt, insbesondere aus arbeitsmarktpolitischen Gründen noch ein gutes Stück Ar-

beit zu leisten haben, läuft allerdings gleichzeitig Gefahr, beschäftigungspolitisch in die Falle hinterherhinkender Produktivitätsentwicklung zu laufen.

Für die Entwicklung der Haushaltseinkommen von sozialen Gruppen liegen bislang nur für Westdeutschland verlässliche Zahlen vor, wir dürfen allerdings annehmen, daß die Differenzierung in Ostdeutschland noch deutlich geringer sein wird (6). Das nominale, verfügbare Einkommen der westdeutschen Selbständigenhaushalte (ohne Landwirte) hat sich von monatlich 6500 DM im Jahre 1980 auf 12560 DM im Jahre 1991 fast verdoppelt. Im gleichen Zeitraum stiegen die verfügbaren monatlichen Einkommen der Arbeiterhaushalte von 2936 DM auf 4158 DM, die der Angestellten von 3488 DM auf 5052 DM. Arbeitslose konnten ihr monatliches Haushaltseinkommen von 1877 DM im Jahre 1980 auf 2502 DM im Jahr 1991 erhöhen. Wählt man 1980 als Basisjahr des realen Einkommensindex (1980 = 100), so stiegen die Einkommen der Selbständigen auf 109,5, der Arbeiter auf 106,1, der Angestellten auf 108,5, während der Einkommensindex der Arbeitslosenhaushalte auf 99,4 fiel (7). Wir können also erkennen, daß die Arbeitslosen (bei anderen Nichterwerbstätigen sieht es etwas anders aus) die eigentlichen „Verlierer“ der Einkommensentwicklung der letzten Dekade waren, während ein Selbständigenhaushalt nicht nur über ein beinahe dreimal so hohes Einkommen wie ein durchschnittlicher Arbeiterhaushalt verfügen kann, sondern auch noch überdurchschnittlich zulegen konnte.

Der unterschiedliche Ausgangspunkt für „solidarisches Teilen“ wird nochmal deutlicher, wenn wir uns vergegenwärtigen, daß 61,5 Prozent aller Arbeitslosenhaushalte weniger als 2500 DM monatlich zur Verfügung haben, während immerhin noch 47 Prozent aller Arbeiterhaushalte mit weniger als 3500 DM monatlich auskommen müssen, hingegen 99,9 Prozent aller Selbständigenhaushalte auf ein monatliches Einkommen von über 4000 DM zurückgreifen können (8).

Handelt es sich beim Einkommen um eine sogenannte „Stromgröße“, deren steter Fluß die dauerhafte Reproduktion der Bezieher zu sichern hat, so stellt das Vermögen der privaten Haushalte eine Bestandsgröße dar, die sich allerdings aus den ersparten Teilen der Stromgröße „Einkommen“ aufbaut. Das Nettovermögen der privaten Haushalte betrug Ende 1991 3 Billionen DM, woraus netto 150 Milliarden DM Vermögens-einkommen bezogen wurden, gegenüber 1,5 Billionen DM am Anfang des Jahrzehnts, woraus knapp 60 Milliarden DM Einkommen generiert wurden. Alleine in den Jahren 1990 und 1991 konnten die privaten Haushalte Geldvermögen (also Gesamtersparnis abzüglich Wohneigentum) in Höhe von 202,6 bzw. 219,4 Milliarden DM bilden (9). Da die Selbständigenhaushalte gegenwärtig etwa 27 Prozent ihres verfügbaren Einkommens sparen können (10) – die gesamtwirtschaftliche Sparquote liegt etwa bei 14 Prozent –, dürfen wir darauf schließen, daß die geringerverdienenden Arbeiter-, Angestellten- und Nichterwerbstätigenhaushalte gegenüber den Selbständigenhaushalten weit unterproportional am privaten Geldvermögen beteiligt sind. Dies bestätigt die Einkom-

mens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) von 1988 ebenso wie die Verteilung der Vermögenseinkommen auf die Haushaltsgruppen: Die EVS ergab, daß die untere Hälfte der privaten Haushalte nur über knapp 2 Prozent des gesamten Geldvermögens aller privaten Haushalte verfügte, wobei sich diese Ungleichverteilung gegenüber der vorhergehenden EVS von 1983 erwartungsgemäß noch verstärkt hat. Und der Anteil der Selbständigenhaushalte an der Gesamtzahl aller privaten Haushalte machte 1990 etwa 5,9 Prozent aus, ihr Anteil an den Vermögenseinkommen betrug hingegen 19,2 Prozent.

Schließlich müssen wir noch einen Blick auf die funktionale Einkommensverteilungssituation und die Geldvermögen der Unternehmen werfen, um die Ausgangslage für unser Vorhaben des Teilens abzurunden. Hier kommt der DGB zu dem Ergebnis, daß ein „eklatanter Gewinnvorsprung vor den Löhnen“ besteht. Während die Netto-Reallöhne zwischen 1980 und 1990 nur um 7 Prozent gestiegen sind, explodierten die Unternehmenseinkommen im gleichen Zeitraum um 119,4 Prozent. Diese Entwicklung schlägt sich gleichsam nieder in der Reduktion sowohl der unbereinigten als auch der bereinigten Lohnquote: Erstere sank von 75,8 Prozent im Jahre 1980 auf 69,9 Prozent 1990, letztere ging von 71,6 Prozent auf 65,2 Prozent zurück (11). Gleichzeitig wurde die Steuerbelastung der Unternehmen von 33,6 Prozent auf 21,4 Prozent gesenkt, während sich die Steuerbelastung der unselbständig Beschäftigten von 15,8 Prozent auf 16,2 Prozent noch leicht erhöht hat (12).

Ein Blick auf die Entwicklung der Vermögensbildung der Produktivunternehmen schließlich zeigt eine deutliche Verschiebung im Vermögensportfolio der Unternehmen: Während die Sachinvestitionen sich im Zeitraum von 1980 bis 1990 von 185,0 Milliarden DM auf 366,8 Milliarden DM nicht einmal verdoppelten, hat sich die Geldvermögensbildung von 42,1 Milliarden DM 1980 auf 187,4 Milliarden DM 1990 vervierfacht. Insgesamt betrug das Geldvermögen der westdeutschen Produktivunternehmen 1990 nach Schätzungen der Bundesbank etwa 1500 Milliarden DM, wovon rund 670 Milliarden DM als sehr liquide eingeschätzt wurden (13).

4. Realität des Teilens

Die vorgemachten Ausführungen legen es nahe, daß „solidarisches Teilen“ einen absolut und relativ höheren Beitrag der Besserverdienenden (insbesondere der Selbständigen, aber auch der höherverdienenden Angestellten) und der Unternehmen zugunsten einer geringeren Belastung der Wenigerverdienenden und Nichterwerbstätigen bedeuten muß. Tatsächlich aber wird die Finanzlast der Einigung bislang zum größten Teil durch Kreditfinanzierung, eine Anhebung indirekter Steuern, die Plünderung des Haushalts der Bundesanstalt für Arbeit (BA) und die Zahlung eines auf ein Jahr befristeten Solidaritätszuschlages zur Einkommen- und Körperschaftssteuer vom 1. Juli 1991 bis 30. Juni 1992 ge-

tragen; keine dieser Aufbringungsarten kann den Anspruch auf „solidarisches Teilen“ im Sinne einer „austeilenden Gerechtigkeit“ einlösen, behandeln sie doch „*Ungleiches nicht ungleich*“ dergestalt, daß die Leistungsfähigeren proportional stärker belastet werden, sondern dieser Anspruch wird gar noch umgekehrt, indem die Leistungsfähigsten den kleinsten Teil zur Bewältigung der deutschen Einheit beizutragen haben. Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) hat festgestellt, daß eine „*Gerechtigkeitslücke*“ klafft, die beträchtliche Ausmaße angenommen hat. So mußten die Selbständigen und Beamten bislang durchschnittlich nur 1,5–2 Prozent ihres monatlichen Bruttoeinkommens zur Lastenbewältigung beitragen, wohingegen Angestellte immerhin 3,5 Prozent und Arbeiterhaushalte gar 4 Prozent ihres monatlichen Bruttoeinkommens aufbringen mußten. An dieser Schieflage haben auch die Festlegungen des nach langem Ringen zustandegekommenen „Solidarpaktes“ nichts ändern können, vielmehr wird die Kürzung von Sozialleistungen – egal ob dies in Form des Abbaus sogenannten Leistungsmißbrauches oder durch Kürzungen von Regelsätzen geschieht – zusätzlich die Wenigstverdienenden in unserer Gesellschaft treffen. Es hat schon etwas für sich, wenn Wolfgang Bayer und Elisabeth Horstkötter den „Solidarpakt“ deshalb als *Orwell'sche Sprachmanipulation* geißeln.

Diese durch ihre Dreistigkeit auffallende Politik mag dem „Klientelismus der Herrschenden“ (14) geschuldet sein, sie kann jedenfalls nichts zur Wiederherstellung des langsam zerbrechenden gesellschaftlichen Konsens zwischen den verschiedenen sozioökonomischen Gruppen beitragen. Im Gegenteil liegt hier nicht nur der Kern des Problems unserer „Zwei-Drittel-Gesellschaft“ und der implizierten Gefährdung des sozialen Friedens in der Bundesrepublik, es ist auch eine ökonomisch unsinnige Politik, mittels staatlicher (Umver-)Teilung die gesamtwirtschaftliche Konsumfähig- und -willigkeit zu beschneiden, die den Verwertungsbedingungen einkommensgenerierender Investitionstätigkeit immer noch die Grenze setzt.

5. Solidarisches Teilen in der Marktwirtschaft – Alternativen und Grenzen

Wie bereits dargelegt, kann „solidarisches Teilen“ angesichts der deutschen Einigungsproblematik von einer *interventionsfreien* Marktwirtschaft nicht bewerkstelligt werden. Aber auch die auf Privatisierung und Regionalpolitik setzende Wirtschaftspolitik der Bundesregierung schafft schwerlich jene ökonomischen Bedingungen, die einen schnellen ökonomischen Konvergenzprozeß und einen selbsttragenden Aufschwung generieren, so daß „Teilen“ als „Teilhaben“ an der westdeutschen ökonomischen Leistungsfähigkeit interpretiert werden könnte. Dazu bedarf es einer zupackenden Industriepolitik zum Erhalt der indu-

striellen Basis, wenn „Teilen“ nicht doch lediglich zum „Verschieben von Beschäftigungs- und Lebenschancen von West nach Ost“ verkommen soll (15).

Die Verteilung der interventionsbedingten Einigungslasten – und hier in erster Linie der konsumtive Transferbedarf – muß *solidarisch* – d. h. entsprechend der ökonomischen Leistungsfähigkeit der einzelnen Haushaltsgruppen in West- und Ostdeutschland – und *effizient* – d. h. ohne die Leistungs- und Funktionsfähigkeit der Volkswirtschaft zu beeinträchtigen – erfolgen. Ohne mich darin verlieren zu wollen, wie „Solidarität“ im Sinne von „austeilender Gerechtigkeit“ normativ zu formulieren wäre, haben die vorangehenden Ausführungen zwei alternative Aufbringungsarten nahegelegt:

- Die sich seit mindestens einem Jahrzehnt zutragende Umverteilung der Einkommen von „unten nach oben“, die durch die herrschende (Umver-)Teilungspraxis der Einigungsfinanzierung noch verstärkt wurde, muß umgekehrt werden. Und die hohe Geldkapitalbildung der privaten Haushalte zeigt, daß hier noch „Aufbringungspotential“ besteht.
- Sowohl die Gewinnentwicklung, die Lohnquotenentwicklung als auch die Entwicklung der Geldvermögen der Unternehmen machen eine zusätzliche steuerliche Belastung der Unternehmen scheinbar zwangsläufig. So kann Claus Schäfer formulieren: „Angesichts des Kapitalbedarfs in den neuen Bundesländern einerseits sowie der fehlenden freiwilligen Investitionsbereitschaft potentieller Investoren dort andererseits kann das Gebot der Stunde doch nur sein, einen Teil der reichlichen Unternehmensliquidität durch höhere Unternehmenssteuern abzuschöpfen und zwangsweise über den Staat in die neuen Länder zu transferieren.“ (16)

Die Umkehrung der (Umver-)Teilungsströme ist nicht nur um des Erhalts des sozialen Friedens willen, sondern auch aufgrund ökonomischer Logik unbedingt erforderlich. Dies könnte mittels einer Anhebung des *Spitzensteuersatzes* und einer (zeitlich befristeten) *Ergänzungsabgabe* ebenso erfolgen wie über die Einführung von *Einkommengrenzen beim Solidarzuschlag*, der übrigens noch vor dem wahltaktisch bestimmten Termin 1995 eingeführt werden muß. Auch darf auf die Einführung einer *Arbeitsmarktabgabe* für Beamte und Selbständige nicht verzichtet werden, nur weil ein Koalitionspartner um seine Wählerschaft bangt. Auf die Kürzung sozialer Leistungen für die untersten Einkommenschichten hingegen muß zwingend verzichtet werden.

Etwas komplizierter wird die Sache, wenn wir das moralisch verständliche Einklagen einer größeren Beteiligung der Unternehmen (also: des Kapitals) angesichts der hervorragenden Gewinnentwicklung und des satten Liquiditätspolsters während des Vereinigungsbooms betrachten. Es stellt sich nämlich die Frage, ob tatsächlich unternehmerische Finanzmittel „abgeschöpft“ werden können, ohne gegen die Funktionsbedingungen einer „Marktwirtschaft“ (besser: Verpflichtungsökonomie) zu verstoßen. Um diese Frage – jenseits jeder *ideologischen Verklem-*

mung – beantworten zu können, müssen zunächst einige Phänomene etwas qualifiziert werden.

Zum einen ist es eine sprachliche Verzerrung, wenn von „abschöpfbarer Liquidität“ gesprochen wird, suggeriert es doch dem Leser, hier lägen Finanzmittel, die anderweitig dringend benötigt werden, brach herum. Natürlich ist dem nicht so. Die liquiden Finanzanlagen der Unternehmen (und ebenso natürlich der privaten Haushalte) wurden jederzeit in den Finanzkreislauf zurückgeführt, wo sie teilweise Sachinvestitionen der Unternehmen oder der Wohnungswirtschaft finanziert, teilweise die Defizite der öffentlichen Haushalte gedeckt haben und (zu Zeiten eines Nettokapitalexportes) teilweise die deutschen Exportüberschüsse finanzierten. Eine steuerliche „Abschöpfung“ hätte natürlich für die öffentlichen Haushalte den Vorteil der *Zinslosigkeit*, könnte aber schwerlich ohne Auswirkungen auf die Realinvestition der Unternehmen bleiben, wenn die Portfoliostruktur der Unternehmen ansatzweise unverändert bleiben soll. Das überdurchschnittliche Anwachsen der Geldvermögen der Unternehmen gegenüber der Realinvestition ist ja nicht so zu interpretieren, daß hier „ungenutzte“ Ersparnisse einer Realanlage harren würden, sondern sind Kennzeichen des „reifen“ Kapitalismus. Und auch der vom DGB konstatierte „Gewinnvorsprung“ relativiert sich ebenso wie die steigende Profitquote (als Gegenstück zur fallenden Lohnquote), wenn wir nicht nur das Anwachsen des Produktivvermögens, sondern auch den Anstieg des Kapitalkoeffizienten bedenken. So zeigt dann auch die Entwicklung der Kapitalrendite – unter Berücksichtigung der statistischen und konzeptionellen Ungenauigkeiten – keine dramatische Veränderung, jene Größe, die die eigentlich entscheidende der unternehmerischen Aktivität ist; auch kennen wir die Opportunitätsgröße (die Liquiditätsprämie inklusive der Risikoprämie) nicht.

Schließlich ist der Verweis auf zurückliegende „fette“ Jahre, die einen „Verzicht“ in den gegenwärtig schweren Jahren notwendig und tragbar machen würden, ebenso rührend wie ökonomisch naiv. In der kapitalistischen Wirtschaftsordnung – egal ob sie das Adjektiv „sozial“ trägt oder (übrigens zu unrecht) mit der mittellenglischen Stadt Manchester in Verbindung gebracht wird – zählt nicht das vergangene Ergebnis, sondern nur das zukünftige Erträgnis. Dies leitet die wirtschaftliche Dynamik des Kapitalismus an – im guten wie im schlechten.

Ob eine substantielle zusätzliche Besteuerung der Unternehmensgewinne (d. h. über die eingeforderte Belastung durch Solidarzuschlag und Ergänzungsabgabe hinaus) insgesamt positive oder negative gesamtwirtschaftliche Auswirkungen haben wird, hängt von der Verwendung der aufgebrachten Mittel, der Investitionsreagibilität auf die Steuererhöhung und von den Auswirkungen der Maßnahmen auf den „sozialen Frieden“ ab. Ohne hier auf quantitative Vergleichsrechnungen bauen zu können, bleibe ich in diesem „Sachpunkt“ skeptisch, halte gleichwohl eine befristete, moderate *Investitionshilfeabgabe* (17) deshalb für diskussionsfähig, weil hier der psychologische Faktor einer wirklichen Solidarbereitschaft die ökonomischen Konsequenzen überkompensieren

könnte (zudem könnte diese Maßnahme gar konjunkturstützend wirken, wenn Investitionen gewinnreduzierend – und mithin steuersenkend – vorgezogen würden).

„Solidarisches Teilen“ und „Marktwirtschaft“ sind gewiß keine sich bedingenden Begriffe. Vielmehr setzen die Funktionsmechanismen der „Marktwirtschaft“ dem Versuch, die mit der staatlichen Einheit aufgetretenen Lasten „solidarisch“ unter den sozioökonomischen Gruppen aufzuteilen, Grenzen, die auch ein auf „austeilende Gerechtigkeit“ bedachter Staat beachten muß. Dennoch bestehen gegenwärtig die Möglichkeit und der dringende Bedarf einer grundlegenden Korrektur der (Umver-)Teilungsrealität, soll nicht ein wesentlicher Pfeiler des ökonomischen Erfolges der (alten) Bundesrepublik – der soziale Konsens – „den Bach hinuntergehen“. Die Bereitschaft zum Teilen war anfänglich sehr groß; falsche Versprechungen, konzeptionsloses Herumdoktern und – zumindest teilweise – hausgemachte Konjunkturprobleme haben Gruppenegoismen aufkommen lassen, die sich immer häufiger gegen die schwächsten Glieder der Gesellschaft wenden. *Teilen kann verbinden, gegenwärtig spaltet es.*

Anmerkungen

- (1) Rauscher (1988) 1191.
- (2) Zinn (1990) 92.
- (3) „Let me begin by telling you how I tried to answer an eminent architect who pushed aside all the grandiose plans to rebuild London with the phrase: ‚Where’s the money to come from?‘ ‚The money?‘ I said. ‚But surely, Sir John, you don’t build houses with money? . . . Well, if there are bricks and mortar and steel and concrete and labour and architects, why not assemble all this good material into houses?‘ but he was, I fear, quite unconvinced. ‚What I want to know‘, he repeated, ‚is where the money is coming from‘. To answer that would have got him and me into deeper water than I cared for, so I replied rather shabbily: ‚The same place it is coming from now.‘“, in: Keynes (1980) 264 f.
- (4) Dies wird in einer Reihe von Branchen (z. B. in der Stahlindustrie, der Chemie-Industrie und wohl auch dem Maschinenbau) gewiß zu einer verschärften Konkurrenz mit westdeutschen Unternehmen führen, die Umsatzeinbußen einplanen müssen. Auch dies bedeutet teilen.
- (5) Offizielle Arbeitslosigkeit plus arbeitsmarktpolitische Maßnahmen.
- (6) Vgl. DIW-Wochenbericht 6 (1993).
- (7) Vgl. Schäfer (1992) 646.
- (8) Alle Zahlen: DIW-Wochenbericht 29 (1991).
- (9) Vgl. Monatsbericht der Deutschen Bundesbank (Mai 1992) 23.
- (10) Vgl. Huster (1993) 22.
- (11) Vgl. Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik des DGB 7 (1993).
- (12) Schäfer (1992) 633.
- (13) Vgl. Monatsbericht der Deutschen Bundesbank (Mai 1991).
- (14) Bayer, Horstkötter (1993).
- (15) Vgl. dazu u. a. Heise, Ziegler (1992).
- (16) Schäfer (1992) 633. In der gegenwärtigen Rezession hat sich nun natürlich die Ertragslage der Unternehmen verschlechtert, was sich gleichfalls in einer Verschlechterung der Liquiditätslage der Unternehmen niederschlagen wird. Die gegenwärtige Krise unterscheidet sich aber von seinen Vorgängern Mitte der 70er und Anfang der 80er Jahre dadurch, daß die Unternehmen über ein ungleich höheres Liquiditätspol-

ster verfügen als damals. Dennoch muß Schäfers Vorschlag wohl eher als mittelfristige Forderung verstanden werden – also realisierbar erst nach der Stabilisierung der Konjunktur.

- (17) Der Vorschlag der Memorandumsgruppe zur Investitionshilfeabgabe läuft darauf hinaus, rund 20 v. H. des Überschusses nach Steuern der Unternehmen des produzierenden Gewerbes, des Handels und des Verkehrs „wegzusteuern“, um es für Investitionen in Ostdeutschland einzusetzen (vgl. Memorandum [1992]). Das eine derartige Steuerbelastung nicht ohne negative Auswirkungen für die Investitionstätigkeit in Westdeutschland bleiben kann, scheint offensichtlich. Der Verweis auf das Investitionshilfegesetz von 1952 macht wohl deutlich, daß es hier nicht um die Anreizung *zusätzlicher* Investitionen für Ostdeutschland geht, sondern lediglich um die *Verlagerung* von Investitionen von West- nach Ostdeutschland, wie damals die Investitionen vom Konsumgüter- in den grundstoffproduzierenden Sektor umgeleitet werden sollten. Bei dieser Form des „Teilens“ handelt es sich, meiner Meinung nach, nur um die zweitbeste Lösung. Die Finanzierung von öffentlichen Investitionen in Ostdeutschland (z. B. über die Treuhandanstalt) kann auch ohne Verdrängung westdeutscher Investitionen erfolgen – in diesem Fall kann die Kreditfinanzierung risikolos in Anspruch genommen werden.

Literatur

- Bayer, Wolfgang; Horstkötter, Elisabeth, Solidarität statt „Sozialpakt“ – Daten und Kriterien zur deutschen Umverteilungsdebatte, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 3 (1993) 300–309.
- DIW-Wochenbericht 29 (1991).
- DIW-Wochenbericht 6 (1993).
- Heise, Arne; Ziegler, Astrid, Struktur- und Industriepolitik in den ostdeutschen Bundesländern – Anforderungen an eine beschäftigungsorientierte Alternative, in: WSI-Mitteilungen 9 (1992) 545–554.
- Huster, Ernst-Ulrich, Schroffe Segmentierung in West und Ost. Die doppelt gespaltene Entwicklung in Deutschland, in: Hickel, Rudolf u. a. (Hrsg.), Umverteilen (Köln 1993).
- Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik des DGB, Nr. 7 (Düsseldorf 1993).
- Keynes, John Maynard, How much does finance matter, in: Moggridge, Donald (Hrsg.), Collected Writings of John Maynard Keynes, Bd. 27 (London 1980) 264–270.
- Memorandum, Beschäftigungspolitik statt Sozialabbau – Memorandum '93 der Arbeitsgruppe „Alternative Wirtschaftspolitik“ (Köln 1993).
- Monatsbericht der Deutschen Bundesbank (Mai 1991).
- Monatsbericht der Deutschen Bundesbank (Mai 1992).
- Rauscher, A., Solidarität, in: Staatslexikon, Bd. 4 (Freiburg 1988).
- Schäfer, Claus, Das „Teilen“ will nicht gelingen – Zur Entwicklung der Einkommensverteilung 1991, in: WSI-Mitteilungen 10 (1992) 629–651.
- Zinn, Karl Georg, Wirtschaft und Gerechtigkeit, in: Bundeszentrale für Politische Bildung (Hrsg.), Wirtschaftspolitik – Schriftenreihe 292 (Bonn 1990) 91–102.

SOZIAL- PARTNERSCHAFT

Vereinbarung zwischen der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, der Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, dem Österreichischen Gewerkschaftsbund und der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs
vom 23. November 1992

Die bisherige, auf dem Grundsatz der Freiwilligkeit basierende, Kooperation der Sozialpartner war von dem Bewußtsein getragen, daß durch eine sinnvolle Zusammenarbeit am besten die Ziele eines beschleunigten Wachstums und einer Steigerung des Volkseinkommens angestrebt und erreicht werden können. Dabei spielen vor allem die Stabilisierung des Geldwertes und die Steigerung der Produktion eine besondere Rolle (Vgl. Raab-Olab-Abkommen 1962).

Die weltwirtschaftliche Entwicklung ist gegenwärtig gekennzeichnet durch eine Globalisierung des Wettbewerbs, durch weitere Liberalisierung bei Dienstleistungen, durch regionale Integration und darauf abgestellte Strategien der Wirtschaftsunternehmen. Auch die Notwendigkeit des sorgsamsten Umganges mit den Ressourcen der Natur wird weltweit anerkannt. Darüber hinaus führen politische Umwälzungen und großes Wohlstandsgefälle in Europa und weltweit zu erheblichen Wanderungsbewegungen.

Die österreichische Wirtschafts- und Sozialpolitik wird dadurch in vielfältiger Weise gefordert. Diese Herausforderungen legen es nahe, Ziele

und Mittel der Zusammenarbeit der Sozialpartner neu zu vereinbaren:

- Weitere Erhöhung des Wohlstandes und des sozialen Standards durch qualitatives Wirtschaftswachstum, welches möglichst umweltverträglich sein muß und auch die Ressourcen zur Umweltsanierung schafft.
- Gemeinsames Bemühen um die Umsetzung des Zieles der Vollbeschäftigung; bei Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt erfordert dies auch eine besondere Förderung und Berücksichtigung von Bevölkerungsgruppen mit spezifischen Problemen wie ältere Arbeitnehmer, Jugendliche und Frauen.
- Sicherung der gesamtwirtschaftlichen Stabilität durch Einkommen-, Wettbewerbs- und Währungspolitik.
- Dazu ist es notwendig, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft zu sichern. Dies bedingt insbesondere ständige Bemühungen um ein hohes Investitionsniveau, die Steigerung der Forschungsanstrengungen, eine ständige Verbesserung von Produktivität und der Qualität sowie eine ausgezeichnete Infrastruktur.
- Umfassende Teilnahme an der internationalen und insbesondere an der europäischen Integration durch aktive gemeinsame Mitwirkung im Sinne der sozialpartnerschaftlichen Ziele und Konfliktaustragungsstrategie, wobei sie auch die Unterstützung dieser Bemühungen durch die Bundesregierung erwarten.
- Unterstützung einer verstärkten Internationalisierung der österreichischen Wirtschaft.
- Förderung und Entwicklung der menschlichen Begabungen und Fähigkeiten in Österreich. Die Sozialpartner sehen sich hier besonders

im Bereich der Aus- und Weiterbildung herausfordert.

- Erhaltung und Verbesserung einer menschengerechten Arbeitswelt und Weiterentwicklung einer möglichst ausgewogenen Sozialstruktur in Österreich.

Die mittelfristige Wettbewerbsfähigkeit Österreichs wird vor allem die Beibehaltung einer auf Konsenslösungen hin orientierten Wirtschafts- und Sozialpolitik erfordern. Wie die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte zeigen, ist sozialer Friede zugleich ein Wert an sich und im internationalen Wettbewerb ein wichtiger komparativer Vorteil.

Die Zusammenarbeit der Sozialpartner ist auf eine mittelfristige Verstärkung von Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsentwicklung gerichtet.

In der Wirtschaftspolitik hat die Umweltpolitik einen hervorragenden Rang erhalten. Die Sozialpartner haben durch Studien des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen bereits frühzeitig die Problematik erkannt und Lösungswege gemeinsam aufgezeigt. Sie werden künftig verstärkt ihre Mitwirkung zur Bewältigung der umweltpolitischen Erfordernisse anbieten.

Die Landwirtschaft befindet sich durch zunehmenden Freihandel bei Agrarprodukten, durch ständigen Preisdruck bei Schlüsselprodukten, durch hohe Umweltherausforderungen und durch die Umstellung auf Dienstleistungsfunktionen in einer besonders schwierigen Lage. Die Sozialpartner bekennen sich zur Förderung einer leistungsfähigen, flächendeckenden und bäuerlichen Land- und Forstwirtschaft und werden an einer konstruktiven Lösung der anstehenden Probleme mitwirken.

Aktuelle Herausforderungen

Die Sozialpartner sehen daher in den kommenden Jahren besondere Herausforderungen auf dem Gebiet

der Internationalisierung, der Integration, der Öffnung Mittel- und Osteuropas, der Arbeitsmarktpolitik, der Ausländerpolitik, der Bildungspolitik und der Umweltpolitik.

Im traditionellen Tätigkeitsgebiet der Einkommenspolitik (Lohn- und Preispolitik) sehen sich die Sozialpartner weiterhin gefordert, sich gemeinsam mit den relevanten Problemen auseinanderzusetzen und zu Ergebnissen im Sinne der genannten wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele zu kommen.

Sie wollen auch weiterhin die gesetzlichen Regelungen bestimmter Materien in Selbstverwaltung vollziehen – wie z. B. in der Sozialversicherung und bei den landwirtschaftlichen Marktregelungen – und wollen an einem neuen Organisationsmodell der Arbeitsmarktverwaltung mitwirken.

Die Sozialpartner legen auch in Zukunft größten Wert auf die Einschaltung in die Begutachtung von Gesetzen und Verordnungen, um durch die Einbringung ihrer Erfahrungen und der Interessenlage der Mitglieder zu sachgerechten Lösungen beizutragen.

In bestimmten Materien, in denen sie sehr unterschiedliche Vorstellungen haben, die aber die ureigensten Interessen der Mitglieder berühren, werden sie nachhaltig bestrebt sein, in politische Lösungen miteinbezogen zu werden: dies gilt besonders für den Bereich der Sozialpolitik, vor allem die Kranken und Pensionsversicherung, die Altersvorsorge, das Arbeitsrecht und die Arbeitsverfassung.

Sozialpartnerschaft kann auf Dauer nur aus einer Position der Stärke und der finanziellen Unabhängigkeit erfolgreich sein. Die Sozialpartner bekennen sich daher zum internen Interessenausgleich und zum Prinzip der Pflichtmitgliedschaft in den Kammern. Die Akzeptanz der Pflichtmitgliedschaft bei Mitgliedern und in der Öffentlichkeit ist durch verbesserte innerverbandliche Demokratie, strenge interne Kontrolle und verbesserte

Transparenz zu fördern. Sozialpartnerschaft bedeutet aber auch, daß diese Art der Konfliktaustragung auch auf betrieblicher Ebene und in den Bundesländern sowie künftig verstärkt auf internationaler Ebene gepflogen wird und nicht bloß die Spielregeln auf der Bundesebene bestimmt.

Institutionelle Träger: Paritätische Kommission

Die Paritätische Kommission ist seit jeher ein Schwerpunkt der Zusammenarbeit der Sozialpartner. In der künftigen Tätigkeit der Sozialpartner soll sie die besondere Gesprächsebene zwischen Regierung und Sozialpartnern sein. In diesem Rahmen sollte die Auseinandersetzung über wirtschaftspolitische Strategien und mögliche Maßnahmen, über allfällige Konflikte sowie über die Umsetzung gemeinsamer Empfehlungen der Sozialpartner erfolgen.

Die Kommission sollte regelmäßig (mindestens viermal pro Jahr) zusammentreten und jedenfalls um den Bundesminister für Finanzen erweitert werden. Bei Bedarf können auch weitere Bundesminister und andere Institutionen eingeladen werden.

Preisunterausschuß

Der Preisunterausschuß sollte ein geändertes Aufgabenprofil erhalten: Im Hinblick auf die abnehmende Praktikabilität der traditionellen paritätischen Preisregelungen erhalten Wettbewerbsfragen eine zunehmende Bedeutung. Künftig soll über Verlangen die Wettbewerbslage und -entwicklung in allen Wirtschaftssektoren untersucht und darüber der Paritätischen Kommission berichtet werden. Darüberhinaus wird der Preisunterausschuß im offenen Sektor von den bestimmenden Unternehmen einer Branche Informationen über die Entwicklung der wirtschaftlichen Ver-

hältnisse erhalten, während im geschützten Sektor nach wie vor das Antragsprinzip gelten soll. Bei besonderen Preisauftriebstendenzen in bestimmten Branchen sollte die Paritätische Kommission über die allfällige Wiederaufnahme eines Antragsystems entscheiden. Im Falle der kontrollierten Kostenüberwälzung bei laufenden öffentlichen Aufträgen sollte in der Paritätischen Kommission mit den Regierungsvertretern über die Einschaltung des Preisunterausschusses befunden werden.

Lohnunterausschuß

Der Lohnunterausschuß soll seine Tätigkeit unter drei Vorgaben ausüben: antragsberechtigt ist nur der ÖGB, die Paritätische Kommission bleibt als Schiedsstelle in Konflikten aktiv. Der Paritätischen Kommission bzw. dem Lohnunterausschuß werden alle Kollektivvertragsabschlüsse nach Unterzeichnung zur Kenntnisnahme vorgelegt.

Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen

Angesichts der großen wirtschafts- und sozialpolitischen sowie der bildungspolitischen Herausforderungen kommt der Arbeit des Beirats besondere Bedeutung zu. Um den zusätzlichen Aufgaben bei der Erarbeitung konzeptiver Lösungsvorschläge besser gerecht werden zu können, wird der Beirat künftig verstärkt Arbeitsgruppen einsetzen. Jede Interessenorganisation wird 4 Mitglieder entsenden. Weiters wird ein ständiger Ausschuß für Umweltfragen eingerichtet.

Unterausschuß für internationale Fragen

Es wird ein Ausschuß errichtet, der sich ständig mit der internationalen Entwicklung in den für die Sozialpartner relevanten Politikbereichen befas-

sen wird. Durch gemeinsame Evaluierung internationaler Prozesse soll die immer wichtiger werdende Teilnahme an Beratungen und Entscheidungen in europäischen und internationalen Interessenverbänden und Institutionen erleichtert und bei Bedarf koordiniert werden. In diesem neuen Ausschuß wird jede Interessenorganisation 4 Vertreter entsenden.

Jeder Sozialpartner ist berechtigt, in allen institutionellen Trägern der Zusammenarbeit Anträge auf die Einberufung von Sitzen, die Durchführung von Verfahren bzw. die Ausarbeitung von Studien zu stellen.

Kultur der Konfliktaustragung

Sozialpartnerschaft ist gekennzeichnet durch eine besondere Art der

Gesprächs- und Verhandlungskultur und durch die Bereitschaft der beteiligten Verbände, Kompromisse nach außen und innen durchzustehen und unterschiedliche Interessen unter Bedachtnahme auf mittelfristige gemeinsame Ziele und gesamtgesellschaftliche Interessen zu vertreten. Dies bedingt eine permanente Gesprächsbasis und einen laufenden Informationsaustausch.

Bundeskammer der Gewerblichen
Wirtschaft

Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs

Bundeskammer für Arbeiter und
Angestellte

Österreichischer Gewerkschaftsbund

KONKURS- SICHERUNGSFONDS IM VERSICHERUNGS- WESEN

JÖRG FINSINGER

1. EWR, Verstärkung der Wett- bewerbsdynamik und zunehmende Insolvenzgefahr

Voraussichtlich im Frühjahr des Jahres 1994 wird der EWR-Vertrag in Kraft treten. Damit werden auf dem österreichischen Versicherungsmarkt die erste und zweite Generation der EG-Richtlinien in Kraft treten: Der österreichische Markt wird teilweise nach Europa hin geöffnet. Freihandel wird jedoch nur für gewerbliche Großrisiken im Sachversicherungsbe-
reich verwirklicht. Der private Versicherungsnehmer muß, mit einer Ausnahme, weiterhin mit dem beschränkten nationalen Angebot leben. Nur in der Lebensversicherung wird ein kleines Fenster in Richtung europäischer Binnenmarkt geöffnet. Gleichzeitig wird die Versicherungsfluchtsteuer entfallen.

Die Deregulierung des Großrisikengeschäftes hat bislang nicht bedachte gravierende Folgen. Der Verbraucherschutz auf österreichischen Versicherungsmärkten beinhaltet vor allem die Verhinderung von Insolvenzen. Dieses Aufsichtsprinzip ist unteilbar; es kann nicht separat für das Massengeschäft gelten und für das Industriegeschäft aufgehoben werden, solange die Versicherer gleichzeitig in beiden Märkten tätig sind. Der Verbraucherschutz im Massengeschäft, insbesondere die Erfüllbarkeit der Versicherungsverträge, ist nicht mehr gewährleistet, wenn das Industriegeschäft der Großrisiken dem

freien Spiel der Marktkräfte überlassen wird, denn vom Industriegeschäft geht eine Insolvenzgefahr aus, die auch die im gleichen Unternehmen versicherten privaten Verbraucher trifft. Hinzu kommt die Gefahr, daß das unter Wettbewerbsdruck stehende Industriegeschäft nunmehr aus den geschützten Privatkundenmärkten subventioniert wird. Diesen beiden Gefahren kann man nur durch eine drastische Änderung der Marktordnung begegnen. Im Prinzip wären zwei Wege denkbar. Man könnte eine horizontale Spartenrennung zwischen Massengeschäft und Industriegeschäft einführen. Diesen Weg haben die EG-Richtlinien jedoch versperrt. Man könnte auch das Aufsichtsprinzip zur Verhinderung von Insolvenzen zugunsten eines anders gearteten Verbraucherschutzes aufgeben. Insolvenzen können auf dem österreichischen Markt nicht mehr mit Sicherheit verhindert werden. Im übrigen läßt sich der österreichische Markt auf längere Sicht auch nicht mehr vom EG-Markt trennen. Die Erfüllbarkeit der Versicherungsverträge muß deshalb auf eine andere als die bisherige Weise gewährleistet werden. In diesem Aufsatz soll deshalb die Einrichtung von Konkursicherungsfonds (oder wie sie häufig auch bezeichnet werden: Garantiefonds) vorgestellt werden. Eine Alternative dazu bietet die französische Versicherungsaufsicht, welche in der Vergangenheit die Übernahme der Bestände insolventer Unternehmen arrangierte.

2. Konkursicherungsfonds für Versicherungsunternehmen

Mit Konkursicherungsfonds wurden in den USA und in Großbritannien im Versicherungsbereich und in vielen anderen Ländern im Bankenbereich gute Erfahrungen gemacht. Oftmals wird die US-Sparkassenkrise fälschlicherweise auf die Existenz von

Konkurssicherungsfonds zurückgeführt. Die eigentlichen Ursachen liegen jedoch anderswo (1). Entscheidend ist, daß die Konkursicherungsfonds nur im Zusammenhang mit einer Solvenzregulierung zur Anwendung kommen dürfen. Die Solvenzregulierung muß sicherstellen, daß sämtliche am Markt tätigen Unternehmen ausreichend mit Eigenkapital ausgestattet sind. Dann nämlich haben Konkursicherungsfonds keinen Einfluß auf das Interesse der Unternehmen an einer soliden Preispolitik. Das Risiko, Eigenkapital zu verlieren, wird nämlich durch den Fonds nicht geringer. Der Fonds ist die Versicherung der Versicherung für den Versicherungsnehmer und entschädigt nur den Versicherten gegen Insolvenz seines Versicherers. Das Prinzip der Marktwirtschaft wird also nicht auf den Kopf gestellt. Allerdings besteht ein Anreizproblem auf der Konsumentenseite. Die durch den Konkursicherungsfonds vor Unternehmenspleiten geschützten Versicherungsnehmer suchen sich ihre Versicherer weniger sorgfältig aus, denn sie sind ja gegen die Insolvenzen des Versicherers durch den Fonds versichert. Das ist ein typischer Fall von moralischem Risiko. Die Lösung des Anreizproblems besteht in der Festlegung eines angemessenen Selbstbehalts. Aus der Sicht derjenigen Länder, in denen die materielle Staatsaufsicht Insolvenzen bislang gänzlich unterbunden hat, indem sie durch unterschiedliche Maßnahmen die Preise auf ein hohes Niveau angehoben hat, ist dieser Einwand des Anreizproblems auf der Konsumentenseite ohnehin gegenstandslos, denn man hatte ja in der Vergangenheit die Marktkräfte ohnehin außer Kraft gesetzt, und die Konsumentenseite brauchte die Versicherungsunternehmen nicht nach ihrer Solvenz zu beurteilen. Wer ohnehin die Auffassung vertritt, daß der Durchschnittskonsument nicht in der Lage ist, die Solvenz seines Versicherers zu beurteilen, und für diese Auf-

fassung spricht einiges, für den ist der Einwand des Anreizproblems auf der Konsumentenseite ebenfalls gegenstandslos. Ein Konkursicherungsfonds ändert dann das Verhalten der Konsumenten bei der Auswahl ihres Versicherers auch nicht.

3. Solvenzkontrolle als Frühwarnsystem

Vernünftige Solvenzkontrolle ist als Frühwarnsystem konzipiert. Frühwarnsysteme basieren auf Kennziffern, die von jedem Unternehmen in regelmäßigen Abständen vorgelegt werden müssen. Für jede Kennziffer werden normale Wertebereiche nach optimierenden Verfahren festgelegt. Liegen mehrere Kennziffern außerhalb dieser Bereiche, dann werden die auffälligen Unternehmen genauer geprüft. Erst wenn ein Unternehmen dann als gefährdet eingestuft wird, wird in die Handlungsfreiheit des Managements eingegriffen. Solange keine Anzeichen von Solvenzproblemen vorliegen, wird auf die Geschäftstätigkeit eines Unternehmens kein diskretionärer Einfluß ausgeübt.

Solvenzkriterien sollten so ausgelegt werden, daß Unternehmen, die dem Insolvenzpunkt nahe kommen, nur mit geringer Wahrscheinlichkeit als gesund klassifiziert werden (Fehlerwahrscheinlichkeit erster Art). Damit soll sichergestellt werden, daß drohende Insolvenzen möglichst schon im Vorfeld erkannt werden. Gefährdete Unternehmen sollten zur Beschaffung von Eigenmitteln aufgefordert werden. Notfalls kommen die Vermittlung einer Firmenübernahme, die Beschränkung der Verfügung über die Vermögensanlagen, die Bestellung von Sonderbeauftragten in Frage, oder der Widerruf der Geschäftserlaubnis und die Einleitung eines Konkursverfahrens. Solvenzkriterien sollten auch die zweite Eigenschaft haben, daß gesunde Unternehmen nur selten als gefähr-

det klassifiziert werden (Fehlerwahrscheinlichkeit der zweiten Art).

4. Konkursicherung durch Fonds nach dem Umlageverfahren

Wird ein Unternehmen nach den Sozialkriterien als gefährdet eingestuft, dann werden also zuerst Maßnahmen zur Prävention oder Beilegung der Insolvenz verordnet. Führen diese Maßnahmen nicht zum Erfolg, dann wird das Konkursverfahren eingeleitet. Mit Beginn des Konkursverfahrens werden die Ansprüche der Versicherten aus den Konkursicherungsfonds beglichen. Der Gesamtbetrag dieser Zahlungen wird nach Marktanteilen, gemessen in Prämienvolumen, auf die solventen Unternehmen umgelegt. Diese *ex post*-Umlage widerspricht nach der Meinung mancher Versicherungsexperten dem Prinzip der Marktwirtschaft, weil die gut wirtschaftenden Unternehmen die Pleiten schlecht wirtschaftender Konkurrenten finanzieren müssen. Diese Auffassung ist jedoch falsch, denn die Umlage wird nicht von den Unternehmen bezahlt. Die Umlage wird, ähnlich wie die Umsatzsteuer, auf die Konsumenten überwält (2). So bezahlen die Konsumenten mit der Umlage im Grunde eine Prämie für die Sicherheit ihrer Ansprüche. Sie bezahlen eine Prämie für die Versicherung der Versicherung.

5. Konkursversicherung nach risikoproportionalen Prämien

In den USA hat es eine längere Diskussion darüber gegeben, ob die Auszahlungen der Fonds einfach proportional zum Marktanteil auf die Unternehmen umgelegt werden sollten oder ob die Fonds durch regelmäßige Beiträge oder sogar durch auf die individuelle Insolvenz der Versicherer abgestimmte Prämien gespeist werden sollen. Die Befürworter des „Pre-Fun-

ding“ waren der Ansicht, daß eine Umlage unter den „überlebenden“ Versicherern nicht nur unfair sei, sondern daß die *ex post*-Umlage Grenzbetriebe so stark belasten könnte, daß sie in finanzielle Not geraten. Dagegen votierten vor allem die Versicherer, die einen Mißbrauch der Fonds für Sanierungszwecke vor der Liquidation befürchteten. Außerdem war offensichtlich, daß die Umlage alle „überlebenden“ Unternehmen gleichmäßig proportional zu ihrem Prämienvolumen belasten würde und somit einer Überwälzung der Umlage auf die Konsumenten nichts im Wege stehen würde. Schließlich zeigte sich, daß die Umlagen zu gering waren, als daß sie einen Einfluß auf das Marktgeschehen hätten haben können. Die Umlagen betrugen in den USA – im Durchschnitt über 16 Jahre berechnet – nur 0,6 Promille des Prämienvolumens. Umlagen unter einem Promille der Prämie können auch Grenzbetriebe nicht belasten – zumal die Umlage ja auf die Konsumenten überwält wird. In England waren seit der Einrichtung des Fonds im Jahre 1976 nur drei Umlagen erforderlich. Die erste Umlage diente zur Finanzierung des Konkursicherungsfonds. Weitere Umlagen waren erst im Jahre 1990 und im Jahre 1992 erforderlich. Die Umlage im Jahre 1990 betrug 0,039 Promille der Prämien und im Jahre 1992 1,48 Promille der Prämien. Umgelegt auf 16 Jahre Konkursicherungsfonds ist der Preis der Versicherung der Versicherung wahrlich eine Art Nulltarif.

Es waren eher Wissenschaftler, die sich für eine Versicherung der Versicherung über die „Pre-Fund-Lösung“ interessierten. Die Vorfinanzierung der Konkursicherungsmittel, die ja in Relation zum Prämienvolumen vernachlässigbar gering sind, bringt jedoch nur zusätzliche Verwaltungslasten. Vorteile würde sie nur dann haben, wenn man die Prämien vom individuellen Unternehmensrisiko, von der individuellen Solvenz abhängig

machen würde. Ungelöst ist jedoch, wie das individuelle Risiko zu messen wäre. Eine vernünftige Meßziffer müßte die gemeinsame Verteilung des versicherungstechnischen Risikos und des Kapitalanlagenrisikos sowie der sonstigen Kosten berücksichtigen. Dafür gibt es jedoch heute noch keine Methoden. Derzeit könnte man die Prämien nur von Solvenzindikatoren abhängig machen. Das aber widerspräche dem Prinzip der Versicherung, da die Prämien für den Konkursicherungsfonds in schlechten Zeiten, insbesondere bei drohender Insolvenz, dramatisch steigen müßten. Die Prämien würden also mit dem sich ankündigenden Schadensfall in astronomische Höhen steigen müssen. Sie würden gefährdete Unternehmen in den Ruin treiben. Die Gefahr der Anbindung der Prämie an falsche Risikomerkmale ist überdies groß. Hinzu kommt, daß ein „Pre-Fund“ als Superversicherungsunternehmen, privatwirtschaftlich organisiert, sich zu einer mächtigen Kartellzentrale entwickeln könnte. Würde der „Pre-Fund“ öffentlich-rechtlich organisiert, dann dürften die Kosten die Nutzen der risikoproportionalen Prämien übersteigen.

6. Gegenargumente

Zuletzt sei noch auf die Argumente des ehemaligen Präsidenten des deutschen Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungswesen, Dr. Angerer, eingegangen (3). Angerer wendet sich gegen die Einrichtung von Konkursicherungsfonds. Erstens würden die Unternehmer, die nach gesunden kaufmännischen Grundsätzen ihren Betrieb führen, mit Kosten belastet, die die schlechte Geschäftsführung eines Konkurrenten verursacht. Das Umlageverfahren wird als Verlustsozialisierung bezeichnet. Dieses Argument ist unhaltbar, denn – wie oben ausgeführt – die Umlagen werden auf

die Konsumenten überwältzt. Die Bezeichnung Verlustsozialisierung ist polemisch, sie ist jedoch insoweit nicht unrichtig, als die Kosten von Insolvenzen von der Gesamtheit der Versicherten getragen werden. Zweitens würden, nach Angerer, durch die Konkursicherungsfonds keine Preissenkungen bewirkt, da die Beiträge auf den Versicherungsnehmer abgewälzt würden. Damit hat Angerer seinem ersten Argument selbst widersprochen. Drittens, so führt Angerer aus, würden nicht alle Unternehmen freiwillig dem Konkursicherungsfonds beitreten. Es wäre schwierig, ausländische Unternehmen zur Mitgliedschaft zu zwingen. Angerer wäre jedoch entgegenzuhalten, daß diese Probleme nicht unlösbar sind. In der Tat wäre es bedenkenswert, den Versicherern den Beitritt offen zu lassen. Wer dem Sicherungsfonds beitrifft, kann das auf der Polizze dann vermerken. Wer nicht beitrifft, muß auf der Polizze klar erkenntlich darauf hinweisen, daß er nicht Mitglied des Konkursicherungsfonds ist. Diskussionswürdig wäre auch eine Zwangsmitgliedschaft, mit der die Briten und Amerikaner gute Erfahrungen gemacht haben.

7. Frühwarnsystem mit Konkurs-sicherung versus materielle Staatsaufsicht nach bisherigem Muster

Abschließend können nun die beiden alternativen Systeme Frühwarnsystem mit Konkursicherungsfonds und materielle Staatsaufsicht, d. h. Verhinderung von Insolvenzen ohne Konkursicherungsfonds, gegenübergestellt werden. Das erstere System erlaubt mehr Wettbewerb. Wenn dadurch die Prämien um mehr als die typische Umlage für den Konkursicherungsfonds sinken, dann stellen sich die Versicherungsnehmer in diesem System besser. Die Umlagen für Konkursicherungsfonds sind jedoch vernachlässigbar gering. Sie liegen in den USA unter

einem Promille, in Großbritannien sogar noch um einen Faktor 10 darunter. Der Preis der Konkursicherungsfonds liegt damit in der Nähe von 0. Wenn der im Frühwarnsystem mit Konkursicherungsfonds mögliche Wettbewerb die Prämien um mehr als dies bei 0 liegende Größe senkt, dann hat der Konsument per Saldo durch das neue System gewonnen.

Anmerkungen

- (1) Vgl. dazu Finsinger, Jörg, Bank Regulation and Deposit Insurance, in: Furbotn, E.; Richter, Rudolf (Hrsg.), *The Economics and Law of Banking Regulation* (= Occasional Papers 2, Winter 1989/90) 57–65.
- (2) Nach der Inzidenztheorie wird die Umlage bei elastischem Angebot voll überwältzt. Das Angebot von Massenversicherungen ist nahezu vollkommen elastisch (Stichwort: unbeschränkte Vermehrbarkeit des Versicherungsschutzes).
- (3) Angerer, A., Wettbewerb auf den Versicherungsmärkten aus der Sicht der Versicherungsaufsichtsbehörde, in: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 2/3 (1985) 221–238.

BÜCHER

ENDSIEG DER MARKTWIRTSCHAFT?

Rezension von: Vom „obsoleten“ zum „adäquaten“ marktwirtschaftlichen Denken, herausgegeben vom Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen (BEIGEWUM), Metropolis-Verlag, Marburg 1992, 308 Seiten, 36,80 DM.

Der auf Karl Polanyi zurückgehende Titel des Buches war das Motto der in Wien abgehaltenen Jahrestagung 1992 des Beirates für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen, die zwanzig Einzelbeiträge basieren auf den dort vorgetragenen Referaten. Das Ziel dieser Tagung war eine „links-alternative Positionsfindung zu Begriff und Rolle des Marktes nach dem postulierten *Endsieg der Marktwirtschaft*“.

Der Band ist in drei Teilen organisiert. Der erste Teil befaßt sich mit der *Theorie des Marktes und seiner Regulierung* und enthält vier Beiträge aus dem theoretisch-methodologischen Bereich. Der zweite Teil untersucht *Regulierungsmuster auf Teilmärkten* und behandelt in neun Beiträgen den Finanzsektor, den Wohnungsmarkt, den Agrarmarkt und den Gesundheitsmarkt. Im dritten Teil werden *Internationale Aspekte marktwirtschaftlicher Entwicklung* behandelt, wobei in den sechs Aufsätzen Probleme der Transformations-Ökonomien, der Entwicklungsländer und der Europäischen Gemeinschaft und Europas nach 1992 analysiert werden.

Reinhard Pirker untersucht zunächst „Märkte als Regulierungsformen sozialen Lebens“. Im ersten Teil seines Beitrages entwickelt und untermauert er die These, daß Märkte nicht naturgegeben oder gottgewollt sind, sondern historisch entstandene soziale Institutionen sind, die wie alle anderen Institutionen in das soziale Leben eingreifen und somit Regulierungsfunktionen erfüllen (S. 33). Unter Bezugnahme auf Polanyi stellt Pirker fest, daß die modernen Marktwirtschaften durch die Herauslösung, die Entbindung von Märkten aus dem sozialen Leben, historisch durch die Ausdifferenzierung von Märkten aus dem Haus(halt), charakterisiert sind. Diese Separierung hat nachfolgend zur Vorstellung der Selbstregulierung der Märkte geführt – nach Polanyi reine Ideologie, weil das marktwirtschaftliche System für seine Stabilität und Dynamik ständig einer Zufuhr „von außen“ bedarf. Diese Zufuhr materialisiert sich einerseits in den Ressourcen Boden (oder allgemeiner: „Umwelt“) und Arbeit, andererseits sind die Märkte in ihrer Funktionsfähigkeit auf weitere soziale Institutionen angewiesen. Im zweiten Teil befaßt sich Pirker mit der Frage, ob individuelle Eigentumsrechte und Kontrakte genügen, um das Funktionieren von Märkten zu gewährleisten. Unter Hinweis auch auf einschlägige Untersuchungen auf Teilmärkten (z. B. dem Arbeitsmarkt oder dem Markt für Informationsgüter) lautet die Antwort auf diese Frage, daß Märkte nur dann funktionieren, wenn neben den auf individuelle Intentionalität zurückgehenden, vertraglich ausgehandelten Bedingungen auch noch *nicht-vertragliche, sozial generierte „organische Solidarität“*, in der heutigen Sprache:

„Vertrauen“ („Trust“) gegeben ist, das die Unvollständigkeit des Vertrages gleichsam schließt. Dieser nicht-kontraktuelle Rest ist aber nicht auf ein rationales Kalkül rückführbar, so daß die Erkenntnis der Bedeutung dieses Elementes in der wirtschaftlichen Realität gleich mehrere ökonomische Theoriegebäude aus den Angeln hebt (Transaktionskostenökonomie, Theorie der Property Rights und letztendlich die Allgemeine Gleichgewichtstheorie).

Auch Kurt Rothschild zeigt in seinem Beitrag mit dem Titel „Deregulierung“ die Grenzen der (herrschenden) ökonomischen Theorie auf. Seine Untersuchung der Frage, welche Deregulierungs- bzw. Regulierungsempfehlungen die Wirtschaftswissenschaft geben könnte, führt zum Schluß, daß *keine allgemeinen Deregulierungs-/Regulierungspostulate aus der ökonomischen Theorie abgeleitet werden können*. Der Wirtschaftswissenschaften kann nur unter Berücksichtigung der sozioökonomischen Macht- und Interessenkonstellationen (De-)Regulierungsanalysen durchführen und -empfehlungen abgeben. Wolfgang Fach befaßt sich in seinem Beitrag „Grenzmoral“ mit der Ethik als Schranke für den Egoismus. Dabei werden die Rolle der Kategorien „Sympathie“, „Pflicht“ und „Ironie“ für das gesellschaftlich-wirtschaftliche Zusammenleben diskutiert. In seinem Beitrag „Marktwirtschaft – die absolut ungeeignete Wirtschaftsordnung“ stellt Erich Kitzmüller nicht nur das Tagungsthema in Frage, sondern gleich das ganze marktwirtschaftliche System an sich. Zwar hält Kitzmüller die Marktwirtschaft für das „relativ bessere“ System, trotzdem ist es aber ein unverantwortliches, ungeeignetes Wirtschaftssystem, weil es – als „technopathischer Expansionismus“ – auf die globale Zerstörung zusteuert. Angesichts dieses Befundes fordert der Autor ein längst überfälliges Umdenken durch das Ändern der

Organisationsformen, Methoden und Arbeitsziele der (ökonomischen) Wissenschaft (S. 90).

Mit dem *Finanzsektor* befassen sich Werner Kamppeter, Markus Marterbauer und Stephan Schulmeister.

Marterbauer skizziert zunächst den wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsel in den siebziger Jahren von einem realwirtschaftlich orientierten Keynesianismus zu einer „monetär orientierten Casinoökonomie“ (S 121). Die in diesem Zusammenhang identifizierbaren negativen Entwicklungen – wie die Unterordnung der nationalen Zinspolitik unter die Wechselkurspolitik oder die durch die Finanzderegulierung bedingte Verringerung der konjunkturellen Steuerungskapazität des Staates – veranlassen Marterbauer, für eine wirtschaftspolitische Reorientierung zu plädieren, wobei insbesondere das Ziel der Stabilisierung der Finanzmärkte durch eine *Erhöhung der Transaktionskosten* genannt wird. Kamppeter arbeitet „Ordnungs- und Funktionsdefizite der Finanzwirtschaft“ – so der Titel seines Beitrages – auf der Basis von Leistungskriterien für den Finanzsektor heraus. Schulmeister zeigt, daß die Aussagen der Gleichgewichtstheorie für spekulative Märkte durch die empirischen Fakten widerlegt werden (können), und daß es daher fruchtbarer erscheint, heuristisch von den beobachtbaren Verhaltensweisen der Marktteilnehmer auszugehen, um zu tragfähigen Hypothesen zu kommen.

Insgesamt führen die Beiträge von Kamppeter und Marterbauer, indirekt auch jener von Schulmeister, sowohl anhand theoretischer Argumente als auch empirisch-historischer Belege sehr deutlich vor Augen, welche Risiken mit der Deregulierung von Finanzmärkten verbunden waren und sind. Kamppeter erwartet daher für die neunziger Jahre, daß der Finanzsektor mit „intensiven und international koordinierten Bemühungen um eine bessere Aufsicht, Regulierung und

Intervention“ (S. 117) konfrontiert werden wird. Und Marterbauer fordert die „Schaffung eines institutionellen Regimes, das längerfristigen gesamtwirtschaftlichen Stabilitätsinteressen den Vorzug gegenüber kurzfristigen Spekulationsinteressen auf Finanz- und Immobilienmärkten gibt“ (S. 132).

Mit dem *Wohnungsmarkt* befassen sich die Beiträge von Eva Bauer und Bernd Rießland. Bauer untersucht „Fragen und Probleme der Umweltverteilung im Wohnungswesen“ und kommt dabei zum Schluß, daß die österreichische Wohnungspolitik keine Sozialpolitik im engeren Sinn ist (Umverteilung zugunsten niedriger Einkommen), sondern den Charakter einer allgemeinen Versorgungs-, Wirtschafts- und Konjunkturpolitik trägt (S. 157). Darüber hinaus werden die derzeit größten Mißstände im Wohnungswesen identifiziert, und zwar

1. eine relativ starke Auseinanderentwicklung von Angebot und Nachfrage/Bedarf;
2. ein starker Preisanstieg im Wohnungsbestand;
3. Engpässe in der Neubaufinanzierung und
4. ungleiche Belastungen durch Wohnungskosten (S 161).

Zur Linderung der Probleme werden verschiedene Maßnahmen vorgeschlagen wie: eine „solide“ öffentliche Finanzierung jenes Teiles des Neubaubedarfes, der aufgrund der Entwicklung der Bedarfskomponenten sicher vorhersehbar ist; Finanzierungs-Sondermodelle für den „zusätzlichen“ Bedarf (unter starker öffentlicher Beteiligung); praktikable Modelle der Mittelaufbringung bei stärkerer Belastung begünstigter Bewohner von älteren subventionierten Wohnungen; Einbeziehung des privaten Wohnbestandes (Altmietwohnungen) in das Mittelaufbringungs-System durch eine Form der Abgabe, um die Wohnungskosten-Belastung gleicher zu verteilen; Beihilfe-System für sozial

Schwächere.

Martin Herbertshuber und Günter Kittel sowie Gerhard Hovorka analysieren den *Agrarmarkt*. In ihrem Beitrag „Perspektiven der Landwirtschaft“ stellen Herbertshuber und Kittel die Charakteristika einer ökologischen und sozialen landwirtschaftlichen Alternative dar und gehen dann auf die institutionellen Rahmenbedingungen einer solchen Alternative ein. Der sehr kompetente Beitrag von Hovorka über „Markt, Regulierung und Regulierungsalternativen in der Landwirtschaft“ analysiert zunächst die Lage der österreichischen Landwirtschaft und identifiziert dann deren wichtigste Problemfelder. Hovorka zeigt, daß die von der Gesellschaft erwarteten Funktionen von der Landwirtschaft in einem unregulierten, dem freien Spiel von Angebot und Nachfrage gehorchenden System nicht erfüllt werden können. Zur Annäherung an das Zieldreieck „Ausreichen des Einkommen (für die Landwirte)“, „Verteilungsgerechtigkeit“ und „Erbringung gesellschaftlich erwünschter Leistungen (z. B. Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft)“ erscheint das bisherige Regulierungsregime nicht mehr adäquat, und es werden daher drei Regulierungsalternativen diskutiert: ein modifiziertes Hochpreissystem, ein System gestaffelter Agrarpreise und ein Direktzahlungssystem. Hovorka plädiert schließlich für eine Liberalisierung der Agrarmärkte verbunden mit Direktzahlungen zur Einkommenssicherung, ein Regulierungssystem, das sowohl den Staatshaushalt entlasten, niedrigere Konsumentenpreise, größere Verteilungsgerechtigkeit und mehr Transparenz in den Agrarsektor bringen würde.

Werner Neudeck und Engelbert Theurl behandeln den *Gesundheitsmarkt*. Neudeck argumentiert, daß eine reine Marktlösung im Gesundheitsbereich nirgendwo akzeptiert wird und sich daher die verschiedensten

staatlichen Gesundheitssicherungssysteme herausgebildet haben. Andererseits gibt es auch in diesem Bereich „Staatsversagen“, insbesondere Ressourcenverschwendung, zu deren Hintanhaltung zwei Möglichkeiten im Bereich der Arzthonorierung (Output-Orientierung) sowie der Krankenanstaltenfinanzierung (diagnosebezogene Fallpauschale) diskutiert werden. Theurl befaßt sich unter dem Titel „Integration der Gesundheitsversorgung und marktwirtschaftliche Anreizsysteme“ mit der Frage, ob ein mehr marktwirtschaftlich orientiertes Gesundheitssystem wie etwa das der USA für unser Gesundheitswesen einen Vorbildcharakter haben könnte. Diese Frage wird anhand des Problems der „Integration“, d. h. der (optimalen) Organisation der vielfältigen Aufgaben des Gesundheitswesens (Produktion von Gesundheitssicherungs-Leistungen; Finanzierung; Risikotragung; Einkommensumverteilung) untersucht. Für Österreich stellt Theurl fest, daß diese arbeitsteilige Aufgabenerfüllung keineswegs optimal ist und daß daher alternative institutionelle Arrangements gefragt sind. Als eine derartige Alternative wird dann die amerikanische „Health Maintenance Organization“ (HMO) vorgestellt und ihre Übertragbarkeit auf Österreich besprochen. Theurl kommt zur Auffassung, daß die Einführung von einigen Elementen der HMO in Österreich (bei Beachtung der gegebenen Rahmenbedingungen) zu einer Reduktion des herrschenden Integrationsdefizites im Gesundheitswesen führen könnte.

Die letzten sechs Beiträge behandeln *Internationale Aspekte marktwirtschaftlicher Entwicklung*, worunter Aspekte der Transformationsländer, der Entwicklungsländer und der europäischen Integration subsumiert werden.

Die beiden ersten dieser „internationalen“ Beiträge – von Kazimierz Laski und Josef Steindl – beziehen sich auf

den Übergang der früheren Planwirtschaften auf marktwirtschaftliche Systeme. Laski befaßt sich in erster Linie mit der Frage, *ob es eine alternative Strategie zur jetzigen Transformationspolitik gibt*. Anhand der wichtigsten Probleme der Transformation arbeitet er den Gegensatz zwischen der „konventionellen Stabilisierungspolitik“, also der derzeit (noch) gepflegten Transformationsstrategie einerseits und den „Kritikern der aktuellen Politik“ andererseits heraus. Laski betont aber, daß es letztlich nicht darum geht, das eine theoretische Modell durch ein anderes zu ersetzen, sondern eine ideologische Einstellung durch eine pragmatische: Die ökonomische Theorie bildet nur *eine* Grundlage wirtschaftspolitischer Entscheidungen, die politischen und administrativen Möglichkeiten, und die Erfahrung und kritische Beobachtung der Wirklichkeit sind ebenfalls wesentliche Elemente der wirtschaftspolitischen Analyse. Steindl geht in seinem Beitrag „Die politische Ökonomie der Transformation“ zunächst auf die Folgen der Transformationspolitik für die Reformländer ein und weist insbesondere auf die dramatischen Produktionseinbrüche in den Jahren 1988 bis 1991 hin. Dann aber befaßt er sich mit den gesellschaftlichen und institutionellen Rahmenbedingungen einer funktionsfähigen (Markt-)Wirtschaft und kommt aufgrund des Fehlens der erforderlichen, historisch gewachsenen demokratischen und wirtschaftlichen Institutionen (inkl. Verhaltensweisen) zu einem sehr pessimistischen Schluß. Nach seiner Auffassung „... müssen alle oder fast alle Reformländer, mit ihren wirtschaftlichen Schwierigkeiten und der Unfähigkeit, vorausschauende Initiativen an der Basis der Gesellschaft zu entwickeln, *zwangsläufig* (Hervorh. d. W. B.) Opfer autoritärer Regierungen werden, deren Grundpfeiler Nationalismus und Wirtschaftsprotektionismus sind.“ Nach dem Zerschlagen der Illusionen,

auf denen die Reformen aufgebaut waren, würde nur mehr Apathie in der Bevölkerung überbleiben, die zusammen mit dem irrationalen Element des Nationalismus zu einer Verdrängung der relativ zivilisierten Lebensweisen, Überzeugungen und Geisteshaltungen durch archaische und gewalttätige Lebensformen führen (werden).

Der Beitrag von Bernardo Calzadilla und Andreas Novy, „Brasilien: Vom Binnenmarkt zum globalen Markt“ fragt nach dem heute für Brasilien, damit aber auch für Lateinamerika im allgemeinen, adäquaten Marktverständnis. In der Beantwortung dieser Frage zeigt sich eine interessante Parallele zu den Transformationsländern. Die Autoren kritisieren die derzeit herrschende neoliberale Wirtschaftspolitik als eine auf einem statischen Marktmodell beruhende, die Wirtschaft von Entwicklungsländern benachteiligende und zerstörende Politik und setzen ihr den „Neo-Cepalinismus“ (1) gegenüber, dessen dynamische Sichtweise von Märkten zu Politikempfehlungen führt, die nicht nur zu einer Intensivierung öffentlicher Bildungs- und technologiepolitischer Aktivitäten, sondern auch zu institutionellen Innovationen rät. Diese neo-cepalinistische Strategie sehen die Autoren als die den heutigen Anforderungen und Problemen von Entwicklungsländern im allgemeinen und von Brasilien im besonderen adäquate Handlungsmaxime an.

Die drei letzten Aufsätze befassen sich mit Fragen der europäischen Integration. Hansjörg Herr analysiert zunächst die Probleme einer europäischen Währung respektive einer europäischen Währungsunion. Die größte Gefahr dieses Projektes sieht er dabei in der Peripherisierung unterentwickelter Regionen, die durch einen makroökonomischen Abhängigkeitskreislauf in ihrer rückständigen Position nicht nur eingesperrt, sondern auf einen weiterhin divergierenden Entwicklungspfad gezwungen würden.

Herr meint daher, daß die ökonomischen Vorteile einer Währungsunion fraglich seien und daß die politischen Vorteile nur dann zum Tragen kämen, wenn entsprechende europäische Institutionen geschaffen werden könnten, die dem System ein demokratisches Fundament verliehen. Bis dahin könnte aber ein ausgebautes EWS die gewünschten ökonomischen Funktionen besser und gefahrloser erfüllen. Jörg Hufschmid konstatiert in seinem Beitrag „Die EG in den neunziger Jahren: Desintegration, hierarchische oder demokratische Integration?“ zunächst eine Reihe von Ursachen für das Zunehmen zentrifugaler Tendenzen im Europa der EG und gründet darauf zwei „unerfreuliche“ Szenarien für die neunziger Jahre. Das eine Szenario, welches trotz inzwischen (für die EG) positiver Entwicklungen (wie das „Ja“ der Dänen) noch immer möglich erscheint, sieht eine Desintegration der EG kommen. Das zweite Szenario nennt der Autor „hierarchische Integration“ und ist mit dem Slogan des „Europas der konzentrischen Kreise“ zu verbinden. Diesen beiden beklemmenden Szenarien setzt Hufschmid ein drittes, positives gegenüber („demokratische Integration“) und zeigt notwendige Maßnahmen zu dessen Verwirklichung auf. Dazu gehören insbesondere eine koordinierte beschäftigungspolitische Initiative, die Verstärkung des regionalen Ausgleichs, eine entschiedene Öffnung gegenüber Osteuropa und Maßnahmen zur „Demokratisierung“ der EG (Ausbau der Rechte und Möglichkeiten des Europäischen Parlaments; Verlagerung politischer Regulierungs- und Entscheidungskompetenzen auf die Regionen).

In ihrem Beitrag „Zwischen Wettbewerb und sozialpolitischer Gestaltung: Die Gleichstellungspolitik der EG“ zeigt Susanne Schunter-Kleemann die Grenzen der (bisherigen) Gleichbehandlungs-Politik in der EG auf. Trotz partieller Erfolge der Frauenbewe-

gung, Anliegen und Interessen der Frauen in die Institutionen der EG hineinzutragen, insbesondere in das Europäische Parlament, stellt sich die derzeitige Situation als unbefriedigend dar. Diese Tatsache resultiert einerseits aus den institutionellen Strukturen der EG – „zahnloses“ Europa-Parlament; absolutistische Entscheidungen des Rates; Männerdominanz in den Entscheidungsgremien – und andererseits aus dem vorherrschenden Paradigma, welches die Wettbewerbspolitik weit vor sozialpolitischen Anliegen führt.

Abschließend kann man sagen, daß das von der (dem Sammelband zugrundeliegenden) Tagung anvisierte Ziel sicherlich zu ambitiös ist, um durch Referate auf einer einzelnen Konferenz erreicht zu werden, insbesondere dann, wenn einige der Beiträ-

ge sich nicht wirklich mit dem Tagungsthema auseinandersetzen. Die Stärke des Bandes liegt wohl eher in der Vielfalt der Anregungen und Visionen, die in der Tat für eine Positionsfindung linksalternativer Sozialwissenschaftler angesichts der aktuellen sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen hilfreich sein kann. Als besonders lesenswert sind dabei die Arbeiten von Pirker, Marterbauer, Hovorka, Huffs Schmid und Schunter-Kleemann zu nennen.

Wolfgang Blaas

Anmerkung

- (1) CEPAL – Comisión Económica para América Latina (UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika).

ÖSTERREICHS BEAMTENTUM

Rezension von: Theo Öhlinger,
 Der öffentliche Dienst zwischen
 Tradition und Reform,
 Orac Verlag, Wien 1993,
 88 Seiten, öS 176,-.

Der neueste Band der Verwaltungswissenschaftlichen Studien des Verlags Orac enthält zwei Vorlesungen, die Theo Öhlinger im September 1992 in Peking auf Einladung des chinesischen Ministeriums für Personalwesen gehalten hat. Da die beiden Aufsätze sich sowohl im Inhalt als auch im Stil deutlich unterscheiden, werden sie auch hier getrennt behandelt.

Der erste Aufsatz mit dem Titel „Der öffentliche Dienst“ ist (unter Heranziehung zahlreicher Gesetzeszitate) eine rein juristische Beschreibung des österreichischen Beamtentums. Im wesentlichen werden hier jene Aspekte des öffentlichen Dienstes behandelt, die jeder Student, der jemals eine Einführung in die österreichische Verfassung und Verwaltung gehört hat, kennen mußte. Zunächst werden die verfassungsrechtlichen Grundlagen besprochen: Berufsbeamtentum und gewählte Organe, die Gesetzes- und Weisungsgebundenheit im öffentlichen Dienst und das Spannungsverhältnis zwischen Amtsverschwiegenheit und Auskunftspflicht. Ein kurzes Kapitel geht auf den föderalistischen Aufbau des öffentlichen Dienstes ein.

Über den Unterschied zwischen Beamten und Vertragsbediensteten (Stichwort „Pragmatisierung“) gibt Öhlinger eine genaue Zusammenfassung, wie man sie sonst wahrscheinlich nur in einschlägigen Lehrbüchern findet. Ebenso werden sehr detailliert die Verantwortlichkeiten, aber auch

die Rechte der öffentlich Bediensteten behandelt.

Besonders herausgestrichen wird die österreichische Eigenheit, daß es keine Inkompatibilität zwischen öffentlichem Dienst und politischem Mandat gibt. (Derzeit kommen 38 Prozent der Abgeordneten zum Nationalrat aus dem öffentlichen Dienst. Sie sind sogar noch privilegiert, da ihnen freie Zeit für Wahlwerbung und Mandatsausübung verfassungsrechtlich garantiert ist.)

Sehr interessant sind auch die letzten Kapitel, die sich mit einigen Eigenheiten bzw. auch Privilegien der Beamtenschaft beschäftigen, die immer wieder in der öffentlichen Kritik stehen. Ohne Stellung zu beziehen, erklärt Öhlinger das Wesen der Amtstitel, die Altersversorgung und das Besoldungsschema. Beim letzten ist die Gegenüberstellung der Einkommenskurve von A-Beamten mit jener von vergleichbaren Angestellten der Privatwirtschaft interessant: Bis ins Alter von 42 Jahren liegen Beamte in der unteren Hälfte der privatwirtschaftlichen Verdienstpyramide, mit 57 Jahren erreichen die stetig ansteigenden Bezüge ein Niveau, das nur mehr von 10 Prozent der mit hochqualifizierten Tätigkeiten in der Privatwirtschaft betrauten Angestellten übertroffen wird. Nachdem noch kurz auf Personalvertretung und die Gewerkschaften für öffentlich Bedienstete eingegangen wird, folgt auf zweieinhalb Seiten eine Behandlung des zweiten im Buchtitel erwähnten Problemkreises: das Reformbedürfnis. Österreich hat nicht mehr die „beste Bürokratie Europas“, wie Musil 1920 meinte. Es fehlt an Leistungsanreizen und Flexibilität. In diesem Zusammenhang erwähnt Öhlinger die neuen Anforderungen des Umweltschutzes und natürlich des EG-Beitrittes.

Wenngleich zweifelhaft ist, ob die (an Bürokratie gewohnten) Chinesen die Feinheiten und Eigenheiten der österreichischen Beamtenschaft

durchschauen konnten, so bietet dieser Vortrag für den interessierten österreichischen Leser, der tagtäglich mit dem öffentlichen Dienst konfrontiert wird, einen recht guten Einblick in den Verwaltungsapparat. Für den Nichtjuristen kann allerdings der Stil der Vorlesung ab und zu etwas ermüdend wirken.

Anders der zweite Aufsatz über „Die Verwaltungsakademie des Bundes“: Hier rührt Öhlinger die Werbetrommel und erinnert in manchen Passagen an Arbeitnehmervertreter, die eine euphorische Beschreibung der Sozialakademie geben: „1976 bezog die Verwaltungsakademie das Schloß Laudon im äußersten Westen von Wien. Die Wahl dieses Standortes erwies sich als ganz besonders glücklich. In relativer Nähe zum Verwaltungszentrum des Bundes (. . .) kann hier doch deutlich getrennt vom beruflichen Alltag in Abgeschiedenheit und Stille konzentriert gearbeitet werden. Besucher sind vom Zauber dieses Ortes, der Schönheit seiner Architektur und der sie schmückenden Kunstwerke sowie des das Schloß umgebenden Parkes immer wieder beeindruckt.“ (S. 67)

Die Verwaltungsakademie wurde 1975 mit der Zielsetzung gegründet, Beamte weiterzubilden, damit sie den wachsenden Anforderungen des wissenschaftlichen und technischen Fortschrittes und der zunehmenden internationalen Wirtschaftsverflechtung gewachsen sind. Sie bietet eine kostenlose Ausbildung für Bundesbedienstete und basiert auf freiwilliger Teilnahme. Im Grund- und Aufstiegskurs werden hauptsächlich Rechtsfächer und wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Fächer gelehrt.

Die Fortbildungs- und Führungskräfte-schulung verfolgt ein weitergestecktes Ziel: In der Verwaltung do-

minieren nach wie vor hauptsächlich Juristen. Diese haben eine bestimmte Berufsausbildung genossen und dabei (bewußt) andere Eigenschaften vernachlässigen müssen: „Besonderes Engagement des Normanwenders oder gar Kreativität und Einfallsreichtum können diese systemnotwendige Objektivität geradezu gefährden und sind insofern gar nicht erwünscht.“ (S. 75) Dem soll in den Seminaren der Verwaltungsakademie insofern entgegen gewirkt werden, daß Beamte lernen sollen, auch nicht-juristische Probleme bearbeiten zu können. Der Lehrplan umfaßt Informations- und Fachseminare (im speziellen auch ein EG-Programm), Fremdsprachenkurse und die Schulung der sozialen Kompetenz.

Zusammenfassend gibt Öhlinger eine recht merkwürdige Rechtfertigung der Verwaltungsakademie: Seit 1976 hat sich das Bild der Verwaltung in der öffentlichen Meinung tendenziell verschlechtert. Besondere Kritik wird an der mangelnden Qualität des administrativen Service und an seinen technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen geübt. Gerade für diese Bereiche gibt es aber Schulungen an der Verwaltungsakademie. Öhlinger zieht aus diesem Mißverhältnis folgenden Schluß: „Gewiß wird man nicht die Verwaltungsakademie für dieses tendenziell sich verschlechternde Bild des öffentlichen Dienstes verantwortlich machen können, besagen doch diese Zahlen nicht einmal, daß sich die Leistungen des öffentlichen Dienstes für die Allgemeinheit tatsächlich verschlechtert oder jedenfalls nicht wesentlich verbessert hätten, sondern eher, daß sie für ein zunehmend kritisches Publikum erbracht werden müssen.“ (S. 83)

Agnes Streissler

STEUERREFORMDISKUSSION IN DEUTSCHLAND

Rezension von: Diether Döring, Paul
Bernd Spahn (Hrsg.), *Steuerreform
als gesellschaftspolitische Aufgabe
der neunziger Jahre*, Duncker &
Humblot, Berlin 1991, 308 Seiten,
DM 128,-.

Der österreichische Steuerrechtsanwender ist oft gezwungen, über die bundesdeutsche Grenze zu schauen, hat doch das österreichische Steuerrecht dort seine historischen Wurzeln. Immer wieder sind die Konsultation deutscher Steuerrechtskommentare und das Studium der Deutschen Steuererziehung unerlässlich. Insofern erweckt auch ein Sammelband über die deutsche Steuerreformdiskussion in Österreich Interesse. Wenn auch nicht anzunehmen ist, daß auf einem volkswirtschaftlich orientierten Symposium der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität in Frankfurt am Main der Steuerpraktiker wertvolle Tips erhält, so erwartet man doch finanzwissenschaftlich interessante Ideen, die die künftige Reformdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland bestimmen werden. Die Erwartungen werden durch den stolzen Preis des Buches gesteigert, doch wird der Leser sehr bald enttäuscht.

Einleitend bietet das Referat von Norbert Andel noch einen guten Kurzüberblick über die deutschen Reformmaßnahmen der achtziger Jahre. Wie in allen Ländern waren auch die deutschen Steuerreformbemühungen widersprüchlich. Ausgehend von den Ideen des amerikanischen Tax Reform Act 1986 war auch für die deutsche Steuerpolitik die Bemühung kennzeichnend, die Grenzsteuersätze des

Einkommensteuertarifes zu senken und dafür Steuersubventionen zu streichen. In drei Etappen wurde vor allem der „Mittelstandsbauch“ des Einkommensteuertarifs geglättet. Gleichzeitig zeigt aber die Interessenposition der CDU/CSU/FDP-Regierung ihre deutliche Handschrift, indem sicherlich unsystematische neue Investitionsbegünstigungen im „Gesetz zur Wiederbelebung der Wirtschaft und Beschäftigung und des Bundeshaushalts“ von 1982 und im „Gesetz zur Verbesserung der Abschreibungsbedingungen für Wirtschaftsgebäude und für moderne Heizungsanlagen und Warmwasseranlagen“ von 1985 geschaffen wurden.

Paul Bernd Spahn wagt dann einen Ausblick auf die steuerpolitische Herausforderung der neunziger Jahre. Neben der Nennung der Standardthemen wie allokativer Effizienz, Verteilungsgerechtigkeit, ökologische Orientierung wird zur Lösung der offensichtlichen Probleme des bestehenden Ertragsteuersystems die Kaldorsche Konsumsteuer empfohlen. Hier wird der Steueranwender zum ersten Mal enttäuscht. Die internationale Wirtschaftsverflechtung zwingt die einzelnen Staaten, ihre Steuersysteme immer mehr zu harmonisieren. Ihre Systeme sind in ein Netz von Doppelbesteuerungsabkommen und sonstigen Verträgen eingebunden, das die nationalen Freiheitsgrade der steuerpolitischen Gestaltung beengt. Es ist völlig undenkbar, daß eine persönliche Konsumsteuer in irgendeinem Industriestaat in den neunziger Jahren das bestehende Ertragsteuersystem ersetzen wird, und das erschien mir auch nicht sinnvoll. Die einfachste Konsumsteuer ist sicherlich eine weitere Erhöhung der Mehrwertsteuer und der Ausbau der Verbrauchsteuer. Diese Steuern haben aber das Problem, daß oft auf die individuelle Bedürfnislage des einzelnen zu wenig Rücksicht genommen werden kann. Außerdem ist derartige im gemeinsamen Markt nur sehr be-

schränkt möglich. Führt man eine persönliche Konsumsteuer ein, dann muß man den Konsum jedes einzelnen Steuerpflichtigen ermitteln. Das geschieht am einfachsten noch dadurch, daß man neben der Einkommensermittlung noch eine Ermittlung der Nettoersparnisbildung vornehmen muß und die Differenz als steuerpflichtiger Konsum definiert wird. Grundsätzlich kommt man also auch hier um eine Einkommensermittlung (mit allen ihren Mängeln und Schwierigkeiten) nicht herum, auch wenn man zum Beispiel das System auf der Unternehmensebene durch eine Betriebssteuer oder durch eine Cash-flow-Steuer ersetzen könnte. Die persönliche Konsumsteuer ist im Ergebnis keine Vereinfachung, sondern eine wesentliche Komplizierung des bestehenden Ertragsteuersystems, was man freilich nur erkennt, wenn man die praktischen Details und Konsequenzen durchdenkt. Die erheblichen legalen und illegalen Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen des bestehenden Ertragsteuersystems könnten auch innerhalb desselben bekämpft werden (z. B.: durch Quellensteuern, durch Einschränkung bilanzpolitischer Gestaltungsmöglichkeiten, durch schärfere Sanktionen von Steuerhinterziehungen usw.). Wenn der politische Wille dazu fehlt, fehlt er auch für die Überwachung einer persönlichen Konsumsteuer. Selbst wenn diese verwaltungspraktischen Elemente nicht genügen, so mag man überlegen, ob die Förderung einer hohen Sparquote ein vorrangiges Ziel für sich ist. Eine hohe private Sparneigung in der Bundesrepublik Deutschland führt nicht automatisch zu einer hohen Investitionsneigung der deutschen Industrie. Fällt die Inlandsnachfrage durch ein solches System zurück, so möchte ich bezweifeln, ob das ein wachstumspolitischer Heilweg ist. Ich möchte auch bezweifeln, ob der Konsum eines asketischen Multimillionärs ein tauglicher Indikator seiner persönlichen Lei-

stungsfähigkeit ist. Das gilt auch dann, wenn es einige verstehen, sich der Ertragsteuerbelastung überhaupt zu entziehen.

Im zweiten Teil wird der Leser mit den steuerpolitischen Vorstellungen von politischen Parteien und Verbänden konfrontiert. Der Vertreter der CDU/CSU formuliert zehn Thesen, einige davon seien zitiert: „Kontinuität bewahren!“; „Es kann nicht darum gehen, einseitig nur Unternehmer zu entlasten; auch künftige Steuersenkungen müssen sozial gerecht und verteilungspolitisch ausgewogen sein.“; „Die Steuerpolitik soll auch zur Steuervereinfachung genutzt werden.“ Ich erspare dem Leser alles weitere. Besonders enttäuschend ist, daß auch der Vertreter der Oppositionspartei SPD nichts Zukunftsweisendes vermelden kann. Einige Zitate mögen genügen: „Wir wollen keine einzige neue Steuer einführen.“; „Die SPD hat sich deshalb auf die Einführung einer steuerfreien Investitionsrücklage für kleinere und mittlere Unternehmen verständigt, um die Investitionskraft des Mittelstandes zu stärken.“

Hat man den zweiten Teil überstanden, dann hofft man im dritten Teil die „Analytischen Schwerpunkte der Steuerreformdiskussion“ kennenzulernen. Dieter Teichmann referiert zunächst eine interessante Studie des Deutschen Institutes für Wirtschaftsforschung, die die Steuerbelastung von Industrieunternehmen von sieben Staaten vergleicht. Im Ergebnis ergibt sich eine mittlere Position der Bundesrepublik Deutschland. Der Leser ist aber gut beraten, diese instruktive Arbeit im Original nachzulesen.

Dieter Cansier philosophiert über die investitionsfreundliche Gestaltung der Einkommensteuer, wobei der Begriff der Investitionsneutralität eine besondere Rolle spielt. Ein Ergebnis seiner Überlegungen ist der Vorschlag, eine Cash-flow-Steuer als Ersatz für die Gewerbeertragsteuer zu schaffen. Ich habe hier nicht den Raum, um aus-

führlisch zu erörtern, warum ich überzeugt bin, daß eine Cash-flow-Steuer die Investitionsneigung nicht so verändern kann, daß sie internationale Alleingänge und wesentliche Systemumbauten rechtfertigt. Ein realer Unternehmer investiert nicht deshalb, weil der Return on Investment nach Steuern einer Investition höher ist als der einer alternativen Finanzanlage, sondern deshalb, weil er fürchtet, aufgrund von Kapazitätsengpässen die Nachfrage seiner Kunden nicht befriedigen zu können, oder weil er fürchtet, eine neue, effizientere Technologie nicht rechtzeitig einsetzen zu können und aus dem Markt geworfen zu werden. Unternehmenssteuern beeinflussen das Investitionsverhalten vor allem dadurch, daß sie den Fundus verkleinern, aus dem die Investitionen getätigt werden können. Investitionsbegünstigungen können vor allem den Zeitpunkt der Investition beeinflussen, das konkrete Ertragsteuersystem kann die Art der Finanzierung der Investition beeinflussen, der aufkommensneutrale Umbau eines Unternehmensbesteuerungssystems wird nur marginale Wirkungen auf die Investitionsneigungen haben. Das wird von neoklassisch orientierten Theorieansätzen ständig verkannt, steuerliche Überlegungen sind für Realinvestitionsentscheidungen weit weniger kausal als gemeinhin angenommen wird. Die Cash-flow-Steuer wird mit Sicherheit nicht in der Bundesrepublik Deutschland umgesetzt werden, doch es gibt genauso sicher gangbare Wege für eine deutsche Unternehmenssteuerreform. Es wäre dabei durchaus nicht verboten, auch in Österreich Anleihen zu nehmen. Ist es nicht vorstellbar, statt dem äußerst komplizierten Anrechnungsverfahren der Körperschaftsteuern das österreichische

Halbsatzverfahren zu übernehmen? Oder könnte man nicht die Gewerbesteuer in die bestehende Einkommen- und Körperschaftsteuer so wie in Österreich integrieren, indem man gleichzeitig die bilanzpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten einengt, wenn die Finanzausgleichsproblematik gelöst werden kann? Dann hätte man zumindest Themen für eine realisierbare Reformdebatte.

Zwei Beiträge zur Ökosteuere reform leisten eine allgemeine Einführung und verweisen auf empirische Studien, deren tatsächlichen Gehalt man nur durch das Lesen der Originalbeiträge erkennen kann. In einem weiteren Artikel Spahns zur Zukunft der Einkommensteuer wird zunächst auch für den ausländischen Leser interessant der Splittingvorteil des deutschen Haushaltsveranlagungssystems dargestellt. Diese Materie wird in dem nach meiner Meinung einzig wirklich lesenswerten Artikel von Reiner Lüdeke vertieft behandelt. Die Problematik des Splittingssystems und das Auseinanderklaffen effektiver und formaler Steuersätze führt Spahn wieder zur unvermeidlichen persönlichen Konsumsteuer. Beschlossen wird das Werk durch eine Simulation der Auswirkungen der Tarifsenkung auf Nebenerwerb und Schwarzarbeit. Die empirische Relevanz der Ergebnisse schätze ich ähnlich ein wie die der meisten auf diesem Symposium gemachten Anregungen.

Enttäuschend bleibt für mich, daß die am Symposium anwesenden politischen Vertreter keine klare steuerpolitische Zukunftsvorstellung vermitteln konnten und ihnen auch die anwesenden Finanzwissenschaftler keine realisierbare Vorstellung auf den Weg mitgeben konnten.

Otto Farny

EIN WEITERER VERSUCH ZUM STANDORT DEUTSCHLAND

Rezension von: Norbert Berthold,
Wettbewerbsfähigkeit der deutschen
Wirtschaft – Gefahr im Verzug?,
Duncker & Humblot, Berlin 1992,
85 Seiten, 38 DM.

I.

Die Diskussion über den Standort Deutschland folgt mit sicherer Zwangsläufigkeit dem Konjunkturzyklus und wird besonders vor wichtigen Tarifverhandlungen immer wieder gerne belebt. So nimmt es nicht wunder, daß die Thematik seit Beginn des letzten Jahres, als der durch den Vereinigungsboom in Westdeutschland nur verzögerte konjunkturelle Abschwung offensichtlich wurde und sich als Tarifstreit anbahnte, nicht mehr aus der öffentlichen Diskussion verschwunden ist (1).

Auch die wissenschaftliche Diskussion greift bekanntlich gerne solche Fragestellungen auf, die durch ihren Zeitbezug nicht zuletzt die Absatzziffern der Monografien bzw. den regen Teilnehmerzuspruch immer zahlreicher werdender Tagungen sichern. So hat die Adolf-Weber-Stiftung im Herbst 1991 ein Kolloquium organisiert, dessen Hauptreferat dem Rezensenten zur Besprechung vorliegt.

II.

Norbert Berthold, Professor für Volkswirtschaftslehre in Würzburg, versucht in seinem Referat die Entwicklung, die Determinanten und die Perspektiven der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu un-

tersuchen. Mit der schon im Titel vorgegebenen Zusatzfrage „Gefahr im Verzug?“ wird sofort deutlich, daß der Autor die Skepsis vieler – in der Regel der Arbeitgeberseite nahestehender – konservativer Ökonomen teilt, wonach eine Reihe von Fehlentwicklungen die Standortqualität der Bundesrepublik in den letzten Jahren beeinträchtigt hat. Wenn dieser Pessimismus immer wieder von konservativen Wirtschaftswissenschaftlern ausgeht – was „alternative“ und gewerkschaftliche Ökonomen dann in die absurde Lage versetzt, die grundsätzliche Stärke jener Wirtschaft zu betonen, deren Fehlentwicklung sie an anderer Stelle so leidenschaftlich beklagen –, dann natürlich deshalb, weil sie anders die Diskrepanz zwischen der Glückseligkeit ihres Leitbildes und der Wirklichkeit der realen Welt nicht begreiflich machen können.

Wir wissen natürlich, daß uns die Findung geeigneter Kriterien zur Bestimmung der Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft immer wieder große Probleme bereitet. Weder die Zahlen der Leistungs- (als Ausdruck der Konkurrenzfähigkeit der Produkte) noch jene der Kapitalverkehrsbilanz (als Standortkriterium für Investitionen) können als zuverlässige Indikatoren genügen. Berthold wählt deshalb eine etwas andere Art der Indikation, der die Piffigkeit nicht abgesprochen werden kann: „Eine bessere Antwort dürfte lauten, daß eine Volkswirtschaft immer dann wettbewerbsfähig ist, wenn es ihren wirtschaftlichen Akteuren – . . . – gelingt, die Ressourcen so einzusetzen, daß ein möglichst hoher Wohlstand erreicht wird.“ (S. 10) Damit vermeidet er es, absolute, genau quantifizierbare Kriterien bestimmen zu müssen und ist zugleich dort, wo jeder neoklassische Tauschtheoretiker endlich landen will: bei der Aufgabe der Ressourcenallokation.

Zur Darstellung der Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit der deut-

schen Wirtschaft während der letzten zwei Dekaden in Anlehnung an die obige Definition wählt der Autor die Kriterien „Ausnutzung der knappen Ressourcen“ (Indikator: Arbeitslosenquote) und reales Pro-Kopf-Einkommen. In beiden Meßkriterien sieht er ein relatives Zurückbleiben der deutschen Wirtschaft – mithin eine Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland. Nun wissen wir, daß die (west)deutsche Arbeitslosenquote im internationalen Vergleich am unteren Ende der Tabelle zu finden ist und das reale Pro-Kopf-Einkommen zu den absolut höchsten auf der Welt zählt. Das vermeintliche Paradoxon wird verständlich, wenn wir lediglich auf die *Entwicklung* der beiden Größen und den Stützzeitraum abstellen. Bis Anfang der siebziger Jahre herrschte praktisch Vollbeschäftigung in der Bundesrepublik, so daß ein Anstieg der Arbeitslosigkeit, auch wenn er absolut geringer ausgefallen ist als in vielen Konkurrenzländern, als Veränderungsgröße überproportional erscheinen muß. Hätte man statt dessen den Stützzeitraum nach der ersten Rohstoffpreiskrise Mitte der siebziger Jahre beginnen lassen, wäre das Ergebnis zweifellos anders ausgefallen. Im Gegensatz dazu hatte die reale Pro-Kopf-Einkommensentwicklung der Bundesrepublik nach dem Wirtschaftswunder der fünfziger und sechziger Jahre bereits seine internationale Spitzenstellung Anfang der siebziger Jahre erreicht. Da Berthold einen Konvergenzprozeß der Einkommensentwicklung sowohl theoretisch wie empirisch zugestehen muß, kann die relative Verschlechterung der Bundesrepublik nicht als Indiz der Konkurrenzschwäche herhalten, sondern folgt der Entwicklungslogik.

Am Ende dieses Abschnittes kann man sich deshalb nicht des Eindruckes erwehren, die Daten seien mit Bedacht zur Stützung einer gefälligen Hypothese ausgewählt worden.

III.

Im Hauptteil seines Referates widmet sich Berthold den Bestimmungsgründen der Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Ausgehend von der oben genannten Definition hält der Autor zwei Faktoren für entscheidend:

1. Optimaler Einsatz der gegebenen Ressourcen und
2. optimale Erweiterung der Ressourcen.

Ob ein optimaler Einsatz der vorhandenen Ressourcen gelingt, hängt von der Öffnung gegenüber der internationalen Arbeitsteilung, der (von der Wirtschaftspolitik entscheidend mitbestimmten) Anpassungslast und den Anpassungskapazitäten (Flexibilitäten, unregulierte Märkte) ab. Die optimale Erweiterung der Ressourcen erfordert schließlich eine erhöhte nationale Sparneigung als Voraussetzung für eine wohlfahrtssteigernde Investitionstätigkeit und eine Qualifizierung des Faktors Arbeit zur Steigerung der Produktivität von Arbeit und Kapital. Und schließlich sichert die Fähigkeit zur Innovation sowohl die optimale (zukunftsgerichtete) Faktorallokation als auch die sinnvolle Erweiterung der gegebenen Ressourcen.

Zusammenfassend kann man sagen, daß Berthold die *Effizienz des marktlichen Koordinationsmechanismus* für die Konkurrenzfähigkeit einer Volkswirtschaft und deren Performance für entscheidend hält.

IV.

Die zuvor behauptete Schwäche des Standorts Deutschland sieht Berthold nun durch folgende Beeinträchtigungen begründet:

1. Übermäßige Regulierungen verschiedener Güter- und Dienstleistungsmärkte (z. B. die Telekommunikations-, Strom- und Versicherungsmärkte),

2. die allokative Ineffizienz von Subventionen,
3. die „Vermachtung“ des Arbeitsmarktes,
4. die unvollkommenen Kapitalmärkte, insbesondere im Hinblick auf Risikofinanzierungen, und
5. die zu hohe Steuer- und Abgabenlast, die auf übermäßige staatliche Interventionen hinweist.

Auch die deutsche Vereinigung, die durch eine Vertiefung der Arbeitsteilung zwischen Ost- und Westdeutschland und positive Skalenerträge (economies of scale) durchaus positive Wohlstandsimpulse für die Gesamtwirtschaft versprechen kann, hat, so der Autor, unter der Übernahme der obigen Beschränkungen gelitten.

Schließlich können die Empfehlungen zur Sicherung der Attraktivität des Standortes Deutschland nun niemanden mehr überraschen: Berthold sieht nur im Falle einer umfangreichen Deregulierung und Flexibilisierung von Güter- und Faktormärkten auf nationaler und internationaler (Abbau von protektionistischen Maßnahmen) Ebene und der Schaffung effizienter „politischer Märkte“ (was immer das implizieren soll) gute Perspektiven für die Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft.

V.

Ohne alle Argumente Bertholds im Detail behandeln zu können, scheinen mir doch einige Qualifizierungen notwendig. Der Charme der Arbeit basiert sicher darauf, daß der Autor nicht mit den leidlich bekannten Zahlen zu den Arbeits- und Lohnstückkosten, Arbeits- und Urlaubstagen, Direktinvestitionen oder Exporten und Importen herumjongliert. Seine Argumentation erhebt sich in akademische Höhen, die die grundsätzliche Determination der Wettbewerbsfähigkeit ermöglichen soll. Aus der Definition von Wettbewerbsfähigkeit als Fähig-

keit zur Sicherung eines hohen Real-einkommensniveaus läßt sich endlich die häufig angeführte Vermutung widerlegen, hohe Faktoreinkommen deuteten auf eine Standortschwäche hin; vielmehr sind sie Indiz für die (gegenwärtige) Standortstärke.

Sowohl den Bestimmungsgründen der Wettbewerbsfähigkeit als auch den daraus abgeleiteten Anforderungen für die deutsche Wirtschaft kann aber nur zustimmen, wer das bedingungslose Festhalten an der Selbstregulation der Marktkräfte und die dahinterstehende tauschtheoretische Fundierung des neoklassischen Leitbildes akzeptiert. Der Rezensent zumindest tut dies nicht. So halte ich den unreflektierten Ruf nach Deregulierung für ebenso voreilig (ob beispielsweise die Deregulierung der internationalen Kapitalmärkte mit Betonung der Finanz- gegenüber der Realinvestition tatsächlich den Volkswohlstand erhöht, scheint mir zumindest fraglich) wie die vollständige Flexibilisierung aller Marktentscheidungen für brandgefährlich – die Rigidität der Nominallöhne nach unten bietet einer Geldwirtschaft überhaupt erst die Funktionsgrundlage.

Fraglos muß jede erfolgreiche Wirtschaft in der Lage sein, auf neue Herausforderungen flexibel zu reagieren. Doch scheinen mir die zurückliegende Erfolgsgeschichten der deutschen Wirtschaft ebenso wie die gegenwärtigen Schwierigkeiten zu belegen, daß die Anpassungsfähigkeit einer Volkswirtschaft nicht durch die „Dominanz des Eigennutzes“ bestimmt wird, sondern durch die Fähigkeit zu abgestimmtem, koordiniertem, solidarischem Verhalten. Hieran mangelt es gerade in der Zeit der größten Herausforderung in der Geschichte der bundesdeutschen Wirtschaft. Wenn es nicht gelingt, die deutsche Einheit auch wirtschaftlich zu gestalten und die Verschwendung massenhafter produktiver Ressourcen (Arbeitskraft) zu beenden, wird die Konkurrenzfähig-

keit der deutschen Wirtschaft sicher dramatisch leiden. Nur eine Kooperation der gesellschaftlichen Gruppen, eine Koordination der Makropolitiken und eine effiziente Intervention des Staates können dies verhindern.

Am Ende einer Rezension wird häufig die Frage gestellt, ob sich die Lektüre des zu besprechenden Buches gelohnt hat. Ohne dem Autor unrecht tun zu wollen, erscheint mir der Nutzen ebenso wie der Unterhaltungswert

dieses Bändchens eher gering. Vielleicht hätte es bleiben sollen, was es war: ein Referat auf einer der vielen Tagungen zum Thema „Standort Deutschland“.

Arne Heise

Anmerkung

- (1) Vgl. z. B. Der Spiegel 4 (1992) mit der Titelgeschichte „Der Exodus hat begonnen“.

AM ANFANG WAR DER URKNALL

Rezension von: Raymund Scheffrahn,
Gestaltung einer wettbewerbsfähigen
Börse Schweiz, Verlag Paul Haupt,
Bern, Stuttgart, Wien 1992,
296 Seiten, Sfr 54,-.

Wenn schon nicht Initialzündung, so war und ist der Londonder „Big Bang“ sicherlich ein Motor in der Diskussion um Börsenreform, -de- und -reregulierung. Der gestiegene Reichtum der westlichen Volkswirtschaften, die höhere Mobilität des Kapitals und nicht zuletzt die Möglichkeiten der modernen Datenverarbeitung und -übertragung haben zu einem intensiven internationalen Wettbewerb zwischen Börsenplätzen um anlagewilliges Kapital (und um Notierungen) geführt. Die Wettbewerbsfähigkeit einer Börse wurde damit zum Schlagwort. Diese Wettbewerbsfähigkeit kann aber nicht mehr als ein einmal zu erreichendes Ziel angesehen werden, sondern muß im Sinne Scheffrahns Leitwortes „the only constant is change“ als dynamisches Konzept, also in Relation zu anderen Börsen und/oder über die Zeit betrachtet werden.

Im wesentlichen auf Ansätzen der Mikrostruktur und von Transaktionskosten bespricht das Buch in seinem theoretischen Teil Begriffe der Effizienz im Börsenhandel und diskutiert mehrere Merkmale und Indikatoren, um anhand dieser ein Panoptikum über die wichtigsten internationalen Börsenplätze zu geben.

Die Stärke des Buches liegt dabei aber nicht in einer erschöpfenden Behandlung theoretischer Ansätze (auch mangels einer geschlossenen und hinreichend empirisch überprüften Theorie). Vielmehr versucht der Autor Be-

stimmungsfaktoren und Elemente des Börsendesigns immer zwischen zwei Polen zu diskutieren, ohne rezepthafte Empfehlungen abzugeben, die aufgrund unterschiedlicher institutioneller Rahmenbedingungen auch notwendigerweise ihr Ziel verfehlten. Neben den Einflüssen auf die Anwendbarkeit verschiedener Ansätze bestimmen diese institutionellen Voraussetzungen auch meist, wem solchermaßen erzielte Effizienzgewinne zufließen (allerdings eine Frage, die den Rahmen des Buches wahrscheinlich gesprengt hätte). Da institutionelle und regulative Rahmenbedingungen für das Börsendesign (zumindest zum Großteil) exogene Faktoren darstellen, erwähnt sie Scheffrahn (leider) nur am Rande und insoweit, als sie die Elemente des Börsendesigns berühren.

„Die grundlegenden Probleme bei der Gestaltung der Börse Schweiz zu zeigen und einen Vorschlag zu erarbeiten, der die mit Hilfe der Elektronik realisierbaren Möglichkeiten berücksichtigt“ (S. 275), ist erklärtes Ziel des Buches. Die Elemente, die Scheffrahn dazu beleuchtet, sind Handelsintermediation, Fragmentierung vs. Konsolidierung, Preisbestimmung, Transparenz bezüglich Marktgeschehen, Marktüberwachung, Abwicklung und Einsatz von Elektronik. Exemplarisch seien hier nur einige der Punkte angeschnitten.

Das Buhlen um institutionelle Händler, die ihre Blöcke diskret unterbringen wollen, um nicht durch die Größe der Aufträge Preissprünge zu verursachen, die sie entweder direkt (im auftragsgesteuerten Handel) oder durch erhöhte Geld-Brief-Differenzen, die ein market maker verlangt, um sein Plazierungsrisiko abzudecken, hat dazu geführt, daß Reportingvorschriften für den außerbörslichen Handel (wo sie bestehen) gelockert werden. Dies ist langfristig auch für institutionelle Anleger insofern problematisch, als die von ihnen nachgefragte Liquidität umso weniger

angeboten werden wird, je weniger kleinere Anleger auf die Transparenz des Marktes und dadurch letztlich auf die „Richtigkeit“ der Preise vertrauen können.

Dem konnte zum Beispiel dadurch Abhilfe geschaffen werden, daß man im von Scheffrahn vorgeschlagenen, möglichst weit öffentlich zugänglichen, elektronischen Auftragsbuch große Blöcke dadurch „versteckt“, daß die Blöcke zerlegt, und nach Erfüllung eines Teiles der nächste, identische Auftrag automatisch erscheint. Dieses elektronische Auftragsbuch ließe sich auch noch für zwei weitere Probleme einsetzen, nämlich zur Bekämpfung des Insiderhandels und zur örtlichen Konsolidierung (auch auf europäischer Ebene). Durch die Aufzeichnung eines audit trails könnte jedem Auftrag bis zum Auftraggeber nachgegangen werden. (Bei der Existenz anonymen Wertpapierkonten müßte man sich allerdings fragen, wie die Verfolgung eines solchen aussähe.)

Der stark fragmentierte europäische Markt könnte mit einem vernetzten, elektronischen Auftragsbuch auch ohne einer „Europäischen Börse“ konsolidiert werden (vgl. „The Economist“, 19. Juni 1993, S. 21 ff.), wenn in diesem Auftragsbuch Preispriorität gewährleistet ist. Eine starke örtliche Fragmentierung läßt nämlich erhebliche Effizienzverluste in der Preisbildung, zu geringe Liquidität für institutionelle Anleger und zu geringe Transparenz für Anleger, die über keine entsprechenden Arbitragemöglichkeiten verfügen, vermuten. Daneben könnten die europäischen Börsen auf diese Art Marktanteile verteidigen oder wieder zurückgewinnen, die sie an Anbieter globaler, elektronischer Handelssysteme bereits verloren haben bzw. weiter zu verlieren drohen.

Erwähnt sei noch die Diskussion um den Einfluß der zeitlichen Konsolidierung, also periodischer vs. permanenter Handel, und einer einheitlichen Ti-

telstruktur auf Volatilität, Preisbildungseffizienz und Liquidität. Während das Urteil bezüglich der Titelstruktur ähnlich ausfallen muß wie bezüglich örtlicher Fragmentierung, nämlich daß das Vorhandensein von nicht selten drei Titeln für ein Unternehmen gleichzeitig (Stamm- und Vorzugsaktien sowie Partizipations-scheine) nicht gerade als transparenz- und liquiditätsfördernd anzusehen ist, muß die Frage der zeitlichen Konsolidierung differenzierter betrachtet werden. In eher umsatzschwachen, daher illiquiden Titeln kann ein periodischer Handel die Liquidität dadurch fördern, daß sich zeitlich zufallsverteilte Aufträge eher „treffen“ und so gleichzeitig Überschußvolatilität aus dem Markt nehmen. Hingegen dürften in umsatzstärkeren Titeln die Möglichkeit, erarbeitete Informationen rasch umzusetzen und die Konkurrenz zwischen Börsen sowie der Börsen zu Anbietern globaler, elektronischer Handelsnetze eher für einen permanenten Handel sprechen. Ein Problem, dessen sich die Gestalter einer Börse in beiden Systemen anzunehmen haben, soll ein Börsenplatz nicht an Glaubwürdigkeit und damit an Attraktivität verlieren, sind Manipulationen der Preise durch Scheinaufträge im periodischen Handel und durch „front running“ der Händler bei Kundenaufträgen im permanenten Handel.

Wie Scheffrahn aber in seinem Schlußwort betont, kann ein Börsendesign nicht Liquidität schaffen, sondern lediglich auf den Markt bringen und einen „nötigen Impuls geben, um aus dem Perpetuum von fehlendem Interesse, tiefer Risikobereitschaft, geringer Liquidität und deshalb weiter reduziertem Interesse auszubrechen“ (S. 276).

Abschließend ist zu bemerken, daß das Buch durch seine breiten und umfassenden Darstellungen der theoretischen Ansätze und der Ausgestaltung der wichtigsten Börsen einerseits einen guten Überblick für Spezialisten

auf diesem Fachgebiet und andererseits einen guten Einstieg für Interessierte bietet. In beiden Fällen hätte

dem Benutzer jedoch ein Personen- und Sachregister zum Vorteil gereicht.
Thomas Zotter

ANALYSE DER LEITWÄHRUNGSSYSTEME

Rezension von: Claus Thomasberger,
Europäische Währungsintegration
und globale Währungskonkurrenz,
J. C. B. Mohr, Tübingen 1993,
260 Seiten, DM 89,-.

„Das Dilemma des EWS erweist sich als der eigentliche Motor der europäischen Währungsintegration.“ (S. 231)

Thomasberger versucht „die Entwicklung der internationalen Währungsbeziehungen (. . .) als Resultat einer der Funktionslogik der internationalen Währungsmärkte immanenten wirtschaftlich-sozialen Dynamik zu fassen“. (S. III)

Die politisch gewählten institutionellen Regelungen seien als Ausdruck der unterschiedlichen Marktkonstellationen und nicht als deren Grundlage anzusehen. Die Tendenz in Richtung eines Leitwährungssystems und fixer Wechselkurse sei nicht als Ergebnis einer geldpolitischen Wahlentscheidung zu interpretieren, sondern aus der Funktionslogik der Währungsmärkte resultierend. Der Wettbewerb der Währungen sei die Grundlage für das Entstehen, die Funktionsweise und schließlich das Ende von Leitwährungssystemen. Die Währungskonkurrenz führe immer (wieder) dazu, daß eine Währung die Funktion einer (globalen bzw. lokalen) Leitwährung übernimmt.

Das Buch ist in vier Abschnitte gegliedert. Nach der Einleitung, dem ersten Abschnitt, „skizziert“ (S. 10) der Autor im zweiten Abschnitt den der Arbeit zugrundeliegenden theoretischen Ansatz.

Der dritte Abschnitt analysiert die internationalen Währungsbeziehungen zwischen dem Ende des 19. Jahr-

hunderts und der Gegenwart unter dem Blickwinkel der Währungskonkurrenz. Der Goldstandard und das System von Bretton Woods werden jeweils als Leitwährungssystem interpretiert, einmal mit dem Britischen Pfund, einmal mit dem US-Dollar an der Spitze. Ihr Niedergang lag in keinen institutionellen oder politischen Unzulänglichkeiten begründet, sondern wurde durch den Verlust der einer Leitwährung zugrundeliegendem Markteigenschaften von britischen Pfund bzw. US-Dollar eingeleitet.

Im vierten Abschnitt werden die Entwicklungen der europäischen Währungsintegration insbesondere nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems erörtert. In diesem Abschnitt geht der Autor auch ausführlich auf jene Faktoren ein, die die Stabilität des Europäischen Währungssystems (EWS) gefährden und auf die Frage, ob die Wirtschafts- und Währungsunion eine adäquate politische Antwort auf die Gefährdung der monetären Integration sein kann.

Die Arbeit wurde in der ersten Hälfte des Jahres 1992 abgeschlossen und im Herbst, während die ersten Turbulenzen auf dem europäischen Währungsmarkt auftraten, endredigiert. Somit sind die letzten Entwicklungen in dieser Arbeit zwar nicht erfaßt, aber in gewisser Weise vorhergesehen. Dadurch erhält sie für den Leser eine besondere Spannung.

Der theoretische Ansatz wird als monetär-keynesianisch charakterisiert und soll eine Abgrenzung sowohl gegenüber den klassisch/neoklassischen als auch den einkommens- und beschäftigungstheoretisch orientierten post-keynesianischen Anschauungen ausdrücken. Im Zentrum der Überlegungen steht, daß bei offenen Kapitalmärkten auf die externe Stabilisierung nicht verzichtet werden kann. Die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung der externen Zahlungsfähigkeit bindet die Geldpolitik in die Funktionslogik der Währungs-

märkte ein. Unter den Voraussetzungen offener Währungsmärkte konkurrieren die verschiedenen Währungen miteinander um die Gunst der Vermögensbesitzer. Entscheidend in dieser Konkurrenz ist neben der Ertragsrate auch der Liquiditätsgrad einer Währung. Der Begriff Liquidität bezeichnet im Sinne von Keynes den nichtpekuniären Vorteil, der aus dem Halten von Geld erwächst. Der Liquiditätsgrad wird zwar durch ökonomische und politische Fakten beeinflusst, ergibt sich aber schlußendlich aus der Einschätzung der Geldmarktteilnehmer.

Um seine externe Zahlungsfähigkeit nicht zu gefährden, muß das Land mit der Währung, deren internationaler Liquiditätsgrad gering ist, die „liquiditätsorientierten Kapitalbewegungen“ (zu jenen Währungen, deren Liquiditätsgrad hoch ist) durch „ertragsorientierte Kapitalbewegungen“ ausgleichen. Dies erfolgt durch restriktive Geldpolitik und folglich höhere Zinssätze. Die Orientierung der Geldpolitik des Landes mit der wenig liquiden Währung hat an jener des Landes mit der Währung, die den höchsten Liquiditätsgrad aufweist, zu erfolgen. Das Land mit der Währung vom höchsten Liquiditätsgrad wird zum Leit(währungsland). Es bildet sich eine Hierarchie der Währungen. Dieser Prozeß erfolgt unabhängig von institutionellen Rahmenbedingungen, solange es einen freien Kapitalmarkt gibt, und führt auch zur Stabilisierung der Paritäten gegenüber der Leitwährung.

Des weiteren untersucht der Autor die Stabilitätsbedingungen eines Leitwährungssystems. Entscheidend hierfür sind Leistungsbilanzen, Kapitalerträge und Kapitalverkehr bzw. Gläubiger- und Schuldnerpositionen. Das Leitwährungsland hat neben der externen Stabilisierung vor allem über die interne Stabilisierung (Preis- und Lohnpolitik) ihre Position zu verteidigen.

Der Theorieteil des Buches dient als Hintergrund für die weiteren Betrachtungen des Goldstandards, des Bretton-Woods-Systems und der europäischen Währungsintegration. Der Autor selbst spricht nur von einer Skizzierung des theoretischen Ansatzes. Es ist schwierig, in diesem Teil die zentralen Aussagen zu erkennen, wobei es sich immer wieder zeigt, daß die deutsche Sprache in der Prägnanz und auch in der Exaktheit der englischen ganz offensichtlich unterlegen ist.

Der dritte Abschnitt beleuchtet aus dem Blickwinkel des gewählten theoretischen Ansatzes den Aufstieg und Fall des Goldstandards und des Bretton-Woods-Systems. Beide Systeme waren von der Dominanz einer Währung geprägt. Das britische Pfund respektive der US-Dollar wurden aufgrund der durch die Währungsmärkte zugewiesenen Hierarchiestellung zu Leitwährungen. Solange die Hierarchie stabil war, solange diese Währungen die höchste Liquiditätsprämie aufwiesen, bewährten sich diese Systeme. Sobald diese Voraussetzungen nicht mehr gegeben waren, mußten alle Rettungsversuche scheitern, weil sie nicht der Funktionslogik der Währungsmärkte entsprachen.

Nach der Auflösung des Bretton-Woods-Systems konnte keine Währung eine globale Leitfunktion einnehmen. Der US-Dollar, der japanische Yen und die D-Mark stehen seither in einem Konkurrenzverhältnis, wobei sich keine dieser Währungen durchsetzen konnte.

Unabhängig von dem gewählten theoretischen Ansatz bietet dieser Abschnitt einen sehr interessanten Abriss über die Entwicklung der internationalen Währungsbeziehungen der letzten hundert Jahre.

Der Autor gibt im Abschnitt vier zunächst eine wirtschaftshistorische Darstellung der Währungsintegration in Europa. Für Europa ergab sich eine besondere Situation, da mit der Öffnung der Faktor- und Gütermärkte

stabile Währungsrelationen eine Bedingung für den Bestand eines gemeinsamen Marktes wurden. In den Anfängen der Europäischen Gemeinschaft diente das Bretton-Woods-System als währungspolitischer Schirm. Auch wenn in den Gründungsverträgen bereits währungspolitische Kooperation festgeschrieben war, stellte sich ihre Notwendigkeit erst nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems. Der gescheiterte „Werner-Plan“ und die „Schlange im Tunnel“ waren die ersten Versuche im Rahmen der EG, die Währungsintegration voranzutreiben. Erst mit der Etablierung einer auch international bestehenden Leitwährung, der D-Mark, konnte sich das Europäische Währungssystem schlußendlich behaupten. Wie jedes (somit auch ein lokales) Leitwährungssystem konnte das EWS nicht symmetrisch aufgebaut sein, sondern wies der Geldpolitik Deutschlands eine Führungsfunktion zu.

Wenn nun aber die Leitwährungsfunktion der D-Mark in Frage gestellt wird und ihre Verteidigung nur über eine restriktive Geldpolitik, die zu interner Stabilisierung führen soll, erfolgen kann, wird das Leitwährungssystem als solches gefährdet. In einem etablierten Leitwährungssystem ver-

schließt sich aber auch der Ausweg bzw. die Entspannung durch Wechselkursanpassungen, „weil die Erwartungen von Paritätsänderungen von den Zentralbanken nicht mehr kontrollierbare Spekulationswellen auslösen würden“ (S. 199).

Mit diesen Aussagen hat der Autor die Entwicklungen im letzten Jahr bereits angedeutet (vorausgesehen).

Das Projekt der Wirtschafts- und Währungsunion kann nicht als logische Fortentwicklung des EWS angesehen werden. Aber „der Übergang zu einem einheitlichen Währungsraum wird um so dringender, je bedrohlicher die Ungleichgewichte für die Stabilität des Leitwährungssystems erscheinen“ (S. 230).

Die Arbeit von Claus Thomasberger versucht die internationalen Währungsbeziehungen aus der Funktionslogik der Finanzmärkte abzuleiten. Der gebotene theoretische Hintergrund ist oft nicht ausreichend, um den vielfältigen Gedanken des Autors zu folgen.

Das Buch ermöglicht einen generellen Überblick über die Entwicklung der internationalen Währungsbeziehungen und regt in den Aussagen zu einer intensiven Auseinandersetzung an.

Florian Steininger

FREIHEITEN UND GEMEINSCHAFTEN

Rezension von: Michael Walzer, *Zivile Gesellschaft und amerikanische Demokratie*, Rotbuch Verlag, Berlin 1992, 266 Seiten, DM 42,-.

Seit einigen Jahren wogt die kommunitaristische Debatte. Da die Argumente, um die es in dieser Debatte geht, in europäischen Ländern noch nicht zum festen Bestandteil des politiktheoretischen Wissens gehören, ist es angebracht, einige Bemerkungen zum Kontext vorzuschicken.

John Rawls hatte mit seinem Hauptwerk *A Theory of Justice* eine liberale Gerechtigkeitstheorie vorgelegt, und Michael Sandel versuchte sich 1982 mit seinem Buch *Liberalism and the Limits of Justice* an einer Kritik. Der Versuch von Rawls, die Anforderungen an eine „gerechte“ Gesellschaft auf ein Minimum prozeduraler Regeln zu beschränken, löste eine heftige Diskussion darüber aus, ob man sich eine Gesellschaft ohne eine Idee des „Guten“ vorstellen könne. Wenn man die Diskussionsteilnehmer mit einigem Nachdruck polarisieren will (trotz vieler Differenzierungen im Laufe der Diskussion), so gehören neben Rawls folgende Autoren in die liberale Ecke: Ronald Dworkin mit seinem *Taking Rights Seriously* (1977) und *A Matter of Principle* (1985), Thomas Nagel mit seinem *Equality and Partiality* (1991), Bruce Ackerman mit seinem *Social Justice in the Liberal State* (1980). Zu den Kommunitaristen zählen neben Sandel: Charles Taylor, von dem zweibändige *Philosophical Papers* (1985) und das Buch *Sources of the Self* (1989) vorliegen, Alasdair MacIntyre mit seinen Büchern *After Virtue* (1981), *Whose Justice? Which Rationa-*

lity? (1988) und *Three Rival Versions of Moral Enquiry* (1990), und Michael Walzer mit seinen Werken *Spheres of Justice* (1983; dt. *Sphären der Gerechtigkeit*, 1992), *Interpretation and Social Criticism* (1987; dt. *Kritik und Gemeinsinn*, 1990) und *The Company of Critics* (1988; dt. *Zweifel und Einmischung*, 1991). Auf die Angabe wichtiger Aufsätze, in denen viele der Argumente vorgebracht wurden, müssen wir verzichten.

Worum es bei der Diskussion geht, ist die Rawlsche Grundidee, daß unter den Bedingungen einer wertrelativistischen und wertpluralistischen Welt nur das allgemeine Prinzip gleicher Rechte und Freiheiten als normativer Maßstab für die Einrichtung gesellschaftlicher Verhältnisse dienen kann. Dem halten die Kommunitaristen entgegen, daß über Gerechtigkeitsfragen nur dann sinnvoll gesprochen werden kann, wenn es eine gemeinsame Grundlage von Werten, also eine geteilte Vorstellung des Guten oder des Gemeinwohls, gebe. Noch klassischer und allgemeiner formuliert, geht es um Fragen wie: Was hält eine moderne Gesellschaft zusammen? Was ist das Verbindende des gemeinsamen Lebens? Wie läßt sich das integrierende Moment aus liberaler Perspektive formulieren?

Eine solche Verortung des Autors ist deshalb wichtig, weil Walzers hier zu diskutierendes Büchlein, das acht Aufsätze zu verschiedenen Fragen der politischen Theorie und Praxis enthält, seinen Schwerpunkt bei ethnischen und nationalistischen Problemen findet, die eine Herausforderung des liberalen Denkens darstellen, aber gleichwohl die oben erwähnten Fragen überall durchschimmern läßt. Die Aufsätze befassen sich mit der liberalen Demokratie, mit Fragen des Nationalismus und mit Besonderheiten des amerikanischen Politikdenkens. Auch Walzer geht es – in unterschiedlichen Anläufen – immer wieder um die klassische Frage: Wie können Menschen

miteinander leben? Wie lassen sich individuelle Freiheit und soziale Integration vereinen, insbesondere dann, wenn Gruppen zusammenleben, die auf ihrer (ethnischen, religiösen oder kulturellen) Unterschiedlichkeit beharren?

1. Was ist denn überhaupt eine liberale Gesellschaft? Überraschend, auf den zweiten Blick aber leicht nachvollziehbar ist Walzers Formulierung, der Liberalismus sei nicht ein durch die Beseitigung von Mauern und Grenzen freiheitsschaffendes Prinzip, sondern schaffe eine „Welt von Mauern“; Mauern, von denen jede eine neue Freiheit erzeuge. In der Tat handelt es sich beim liberalen Modell um eine „Kunst der Trennung“: der Trennung zwischen Kirche und Staat, zwischen Wissenschaft und Obrigkeit, zwischen Markt und Staat, zwischen Familie und Herrschaft, zwischen Privatheit und Öffentlichkeit. Die voneinander separierten Institutionen folgen zu einem großen Teil ihrer inneren Logik. Erfolg in einem Handlungsbereich kann nicht automatisch in Erfolg in einem anderen Handlungsbereich umgemünzt werden. Das sichert auch die Gleichheit der Individuen. Walzer kritisiert die Auffassung der Linken, die solche Trennungen immer als Heuchelei und Verschleierung betrachtet haben. Aber man dürfe den Individualismus nicht überziehen: Die liberale Ordnung sei eine der voneinander separierten Institutionen, nicht eine der völlig freigesetzten Individuen, die selbst wieder in freier Übereinkunft Institutionen nach Belieben bilden. „Der einzelne lebt in einer Welt, die er oder sie nicht geschaffen hat.“ Der liberale Held sei eine Vorspiegelung soziologischer Tatsachen. Wir seien auf gewachsene „Räume“ des Handelns angewiesen.

Walzers idealtypische Beschreibung des liberalen Modells kann das Verständnis für diese Einstellung heben, zumal er durchaus die Begrenzungen dieses Entwurfs, etwa Zusammenhän-

ge zwischen dem wirtschaftlichen und politischen Bereich, sieht und eingesteht; das führt zu freilich etwas diffusen Einschränkungen. Jedenfalls muß der Staat die erwähnten Abgrenzungen sichern, etwa die Marktmacht auf das ihr angestammte Gebiet beschränken: Walzer nennt dies „Sozialdemokratie“.

2. Was ist die Rolle des Individuums in dieser liberalen Demokratie? Walzer arbeitet vier herkömmliche Antworten heraus und plädiert für eine fünfte. Die erste Antwort ist die republikanische Idee: Das „gute Leben“ sei im politischen Gemeinwesen zu finden, der engagierte, politisch aktive, kooperative Staatsbürger Rousseauscher Prägung ist die Idealgestalt. Auch die Erneuerer bürgerlicher Tugenden wollen heute den Bürger auf diesen Aktivismus verpflichten, und sie übersehen dabei nach Walzers Meinung nicht nur die Zwänge einer repräsentativen Ordnung, sondern auch die andersartigen Interessen der Individuen.

Die zweite Antwort ist der *homo faber*, der produktiv-schöpferische Mensch sozialistischer Visionen, der in einer von allen kapitalistischen Zwängen befreiten Gesellschaft seine ungebremste Schaffenskraft entfaltet; aber das Modell einer Gesellschaft, die sich auf die „Verwaltung von Sachen“ beschränkt, sei unrealistisch.

Die dritte Antwort ist der souveräne Konsument. Ein gutes Leben zu führen heißt dann, persönliche Entscheidungen fällen zu können. Der Markt ist der Hort der Fülle, man braucht nur einen Minimalstaat. Dabei werde übersehen, daß Marktmechanismen einen gestaltenden Staat benötigen.

Die vierte Antwort zielt auf die Gemeinschaft der Nation. Die Individuen sind durch Blutsbande und Geschichte verbunden, sie sind Teil eines organischen Ganzen. Das gute Leben ist hier eher eine Frage der Identität als der Aktivität. Allzu leicht entarte diese

Idee in einen nationalistischen Fanatismus.

Walzer offeriert daher eine fünfte Antwort. Nur in der „zivilen Gesellschaft“ könne man ein gutes Leben führen. Er entwirft ein Bild von Menschen, die sich freiwillig vereinigen und miteinander kommunizieren, die um der Geselligkeit willen Gruppen bilden. Dieses Bild sei mit den vorherigen Bildern nicht unvereinbar; es stelle nur ihre Einseitigkeit in Frage. Die zivile Gesellschaft sei ein „Handlungsraum von Handlungsräumen“, und viele Handlungsräume, gesichert und abgegrenzt, seien nötig, um ein gutes Leben zu führen.

In gewisser Hinsicht ist die Besinnung auf die vielfältigen Facetten menschlicher Existenz selbstverständlich, und zugleich wirkt der Entwurf einer sich in vielfältiger, freier Geselligkeit zusammenfindenden Gesellschaft naiv. Aber man kann aus dieser Beschreibung Walzers ablesen, daß politiktheoretische Betrachtungen ihre kulturspezifische Prägung – in diesem Falle aus einem spezifisch amerikanischen Kontext stammend – besitzen.

Walzer warnt realistischerweise zugleich davor, die zivile Gesellschaft zu verherrlichen: Der Staat ist keine Vereinigung wie die anderen – und auch dies muß mehr den Amerikanern als den Europäern ins Stammbuch geschrieben werden. „Nur ein demokratischer Staat kann eine demokratische zivile Gesellschaft schaffen, nur eine demokratische zivile Gesellschaft kann einen demokratischen Staat aufrechterhalten.“ Der Staat ist aber niemals bloß ein äußerer Rahmen für die Gesellschaft, er ist auch „ein entscheidendes Kampfmittel, das dazu verwandt wird, das gemeinsame Leben zu gestalten.“ Das muß den Europäern, die eher an einem übergroßen Staatsvertrauen leiden, nicht gesagt werden.

3. Ist die liberale Demokratie durch den aufkommenden Nationalismus in Gefahr? Wir erleben in diesen Jahren

eine Wiederkehr der „Stämme“ und des Stammesdenkens. Walzer macht deutlich, daß die Individuen in der Geschichte meist in heterogenen Sozialstrukturen lebten. Das erste Modell ist das multinationale Imperium, in dem die Menschen einem fernen Machtzentrum unterworfen waren, das meist in einer Mischung aus Toleranz und Unterdrückung agierte. Das zweite Modell ist die Föderation, ein demokratisiertes, dezentralisiertes Imperium, wie dies der Idee nach in der Tschechoslowakei oder in Jugoslawien der Fall war. Ein Staat, viele Völker – das scheint heute nur unter tyrannischen Regierungsformen möglich zu sein. Das dritte Modell ist das Einwanderungsland, in dem die Immigranten keine territoriale Grundlage für kulturelle Segmentierung hatten. Der „Schmelztiegel“ der USA ist das Paradigma. Aber in Wahrheit gab es auch dort „Amerikanisierungskampagnen“ und Versuche, den Patriotismus zur nationalen Grundlage zu machen. Doch im Grunde sind die Vereinigten Staaten auf ethnischen Pluralismus verpflichtet, es ist eine „unabgeschlossene Gesellschaft“, die unterschiedliche Lebensmöglichkeiten bietet. Das vierte Modell ist der Nationalstaat, in dem es nationale Minderheiten oft schwer haben.

Es gibt keine sauberen Lösungen, die sich für alle Situationen verallgemeinern lassen. In Ländern, in denen eine relativ homogene Bevölkerungsmehrheit besteht, läßt sich der Staat nicht neutralisieren – oder könnte man sich vorstellen, der französische Staat würde sich, angesichts starker Einwanderung, nicht mehr als „französischer“ verstehen? (Wogegen die Vereinigten Staaten, als „Nation von Nationalitäten“, in ethnischer, rassischer und religiöser Hinsicht neutral seien). In Ländern, in denen durch starke Einwanderung die Mehrheit „umgedreht“ wurde, lassen sich keine einfachen Majoritätsprozeduren abwickeln – oder könnte man sich vorstellen, daß

das Selbstbestimmungsrecht Litauens aufgehoben wäre, wenn die Russen eine knappe Bevölkerungsmehrheit stellen würden? Andererseits gibt es Nationen, die vor langer Zeit einverleibt wurden, wie die Indianer in Nordamerika und die Maoris in New Zealand. Minderheiten können ein ganz unterschiedliches Aussehen haben: Zwischen den Albanern im Kosovo, den Schotten in Großbritannien und den orthodoxen Juden in den Vereinigten Staaten bestehen gravierende Unterschiede.

Es gibt also, wie gesagt, keine sauberen und einheitlichen Lösungen – das heißt zum einen: Eine Vielfalt von Regelungen ist möglich, Sezession, Grenzänderungen, Föderation, regionale oder zweckgerichtete Autonomie, kultureller Pluralismus, verschiedene Förderungsmaßnahmen und so weiter. Diese Schlußfolgerung Walzers ist wohl wahr, wenn auch für die praktische Politik nicht sehr hilfreich; aber offenbar läßt sich nicht einmal eine allgemeine Typologie der Art aufstellen, unter welchen Bedingungen welche Lösung naheliegend wäre.

Zum anderen: „Statt bestehende Unionen zu unterstützen, wäre ich geneigt, jede Unabhängigkeitserklärung zu befürworten . . . Laßt die Völker gehen, die gehen wollen. Viele von ihnen werden nicht allzu weit fortgehen.“ Und allenfalls kämen sie bald wieder. Nur gebe es eine Art von Unterhaltspflicht durch den bessergestellten Partner, der sich nicht abrupt verabschieden dürfe – und der nicht ab sofort die Minderheiten in seinem eigenen Lande unterdrücken dürfe. Erst Sicherheit schaffe die Möglichkeit, eine komplexere Identität – in Überlagerungen und in verschiedenen Reichweiten – zu erwerben.

Man weiß nicht recht, ob das Walzersche Dissoziationsprinzip dem liberalen Denken oder der Hilflosigkeit bei der Betrachtung der gegenwärtigen Welt entspricht; vielleicht beidem, und wir können ihm beides nach-

fühlen. Ein wenig scheint Walzer allerdings die Animositäten zu unterschätzen, die sich mit solchen Trennungsvorgängen verbinden: die im Vorlauf der Separation aufgebauten Aversionen und nationalistischen Abgrenzungsgefühle.

4. Was heißt das: eine Gesellschaft von Gruppen? Walzer expliziert am Beispiel ethnischer Minderheiten in den Vereinigten Staaten, unter welchen Bedingungen sich Gruppen konsolidieren können: Sie müssen sich gegen eine ethnische Nationalisierung wehren, ihre Identität „feiern“ und eine organisatorische Basis schaffen. „Suchen sie Unterstützung, Trost und ein Zugehörigkeitserlebnis, wenden Männer und Frauen sich an ihre Gruppen, suchen sie Freiheit und Bewegungsmöglichkeit, dann wenden sie sich an den Staat.“

Walzers Vorstellungen über die politische Förderung der Gruppengesellschaft (die er als „korporatistische“ – nicht zu verwechseln mit Sozialpartner-Modellen – bezeichnet) gehen sehr weit. „Erstens, der Staat sollte sowohl kollektive als auch individuelle Rechte verteidigen; zweitens, der Staat sollte seine öffentlichen Feiern ausweiten, er sollte nicht nur an seine eigene Geschichte, sondern auch an die Geschichte aller das amerikanische Volk bildenden Völker feierlich erinnern; drittens, die Steuergelder sollten in die Kassen ethnischer Gemeinschaften fließen, um ihnen zu helfen, eine zweisprachige und bikulturelle Schulausbildung sowie gruppenorientierte Sozialleistungen zu finanzieren . . . dann muß man den ethnischen Gruppen auch von Rechts wegen irgendeine Art Vertretung innerhalb der staatlichen Organe, die dies alles ausführen, gewähren.“ Weiters wäre nach Walzers Meinung an ethnische Quotenregelungen zu denken, vom Obersten Gerichtshof bis zu den Universitäten, ja in allen Bereichen des politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens.

Dieses Programm kann man nur mit Verwunderung zur Kenntnis nehmen. Daß ethnische Vertretungen mehr Geld vom Staat wollen, ist nachvollziehbar, wenn auch wohl strittig. Aber die Konflikte kann man sich ausmalen, wenn es darum geht, einerseits die Bereiche zu spezifizieren, für die Quotierungen vorgenommen werden (bei Wissenschaftlern, Chirurgen, Politikern, Friseuren, Direktoren?), andererseits die als „Quotenträger“ in Betracht kommenden Personengruppen festzulegen – warum nicht auch, neben eigentlichen (?) ethnischen Gruppen, Schwarze, Frauen, Anhänger religiöser Sekten, Homosexuelle und dergleichen, deren Gruppierungen für den einzelnen auch Beheimatung bedeuten. In Anbetracht der hochgespannten Forderungen mag sich auch der Verdacht aufdrängen, daß Walzer – als Mitglied des American Jewish Congress – hier vielleicht als Lobbyist für seine eigene *community* tätig ist.

5. Verfallen die politischen Tugenden des Zusammenlebens? Walzer ist – am Beispiel der Vereinigten Staaten – optimistisch: Die Loyalität gegenüber der Republik bestehe weiter; vom Verfall militärischer Einsatzbereitschaft könne man nicht sprechen; bürgerliche Selbstdisziplin habe eher zugenommen; Toleranz sei gewachsen. Es habe sich eine Verschiebung vollzogen: von Patriotismus und politischem Aktivismus, die Hingabe und Leidenschaft erfordern, hin zu zivilisiertem Verhalten und Toleranz – die Amerikaner seien daher „zivilisiertere Bürger“ und „weniger tugendhafte Staatsbürger“ als früher. Einen neuen politischen Aufschwung erwartet sich Walzer von einer „radikalen Demokratisierung der Unternehmensmacht“, einer partizipationsförderlichen „De-

zentralisierung staatlicher Tätigkeit“ und einer „Schaffung von Parteien und Bewegungen“ auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems. Damit können die Bürger in die Verwaltung öffentlicher Angelegenheiten besser eingreifen.

„Wie sich ein solches Eingreifen tatsächlich durchführen läßt, kann ich hier nicht weiter erörtern.“ Das wäre interessant gewesen; so bleibt es bei wohlbekannten Forderungen, deren realistische Umsetzung noch nie dargestellt werden konnte.

6. Wird es eine europäische Einheit geben? Es gibt nach Walzers Auffassung einen grundlegenden Unterschied zwischen Europa und Amerika: „Wir können ihn den Gegensatz zwischen territorial begründeter und nicht territorial begründeter Differenz nennen.“ Die Einwanderer in den USA haben sich vermischt und territorial zerstreut; der Staat ist eine neutrale Einheit. Wo etablierte Mehrheiten mit distinkter Geschichte und Kultur in gesonderten Territorien existieren, wie in Europa, werden „Vereinigte Staaten“ anders aussehen. Migration ist dann ein Problem, anders als in Einwanderergesellschaften; entscheidend sind aber Zusammenarbeit und wirtschaftliche Hilfe auch in jenen Fällen, in denen alteingesessene Mehrheiten ihre Identität wahren wollen. Da hat Walzer sicher recht.

Zusammenfassung: scharfsinnige Beobachtungen und viel Banales, essayistisch-analytische Brillanz und moralische Vision. Da sich die europäischen Staaten *on the road* befinden, wie Otto Kallscheuer in seiner hilfreichen Einleitung vermerkt, ist das Buch als Beitrag zur Orientierung lesenswert.

Manfred Prisching

EIN WELTKONZERN AUS DER INSIDERPERSPEKTIVE

Rezension von: Thomas J. Watson jr.,
Peter Petre, *Der Vater, der Sohn & die
Firma – Die IBM-Story – Wie ein
Weltkonzern entstand*, Heyne-Verlag,
München 1993, 319 Seiten.

Es ist in „Wirtschaft und Gesellschaft“ eigentlich nicht üblich, Autobiographien von „Wirtschaftskapitänen“ zu rezensieren, die mit Hilfe von Ghostwritern entstanden sind. Im Falle dieser IBM-Story ist aber vielleicht eine Ausnahme angebracht. Dafür bürgt unter anderem der besondere Rang der Firma, die bis zu ihrer ersten Verlustbilanz von 1991 (mit einem Rekordminus von 2,8 Milliarden Dollar) über Jahrzehnte als der nobelste der „Blue Chips“ galt und die – eigentlich ein wenig zu Unrecht – zum Sinnbild der Computerrevolution wurde (IBM, unter der Leitung des greisen Thomas Watson senior, hatte nämlich Mühe, sich von ihrer traditionellen Lochkartentechnologie zu trennen; der erste serienmäßige Großcomputer UNIVAC von Remington Rand wurde 1951, zwei Jahre vor der IBM 701 der Öffentlichkeit präsentiert, seine Väter, die Erfinder Eckert und Mauchly, die 1946 den ersten „eigentlichen“ Computer gebaut hatten, wurden von IBM zunächst abgewiesen). Immerhin, IBM ist auf den Zug der Computerrevolution, nicht zuletzt dank Thomas Watson junior, früh und energisch aufgesprungen und hat so binnen kurzem fabelhafte Marktanteile erzielt, die auch zu zwei großen Anti-Trust-Verfahren und Schwierigkeiten mit der EG geführt haben.

Die Persönlichkeit des Autors Thomas Watson junior, der 1956, mit 42 Jahren, formell die Führung des Kon-

zerns übernahm und bis nach 1970, nach einem Herzinfarkt, innehatte, trägt das Ihre dazu bei, dieses Buch interessant zu machen. Mit großer Offenheit stellt der Autobiograph den Druck dar, als Sohn eines autoritären Unternehmerpatriarchen in dessen Fußstapfen zu treten. Watson ist nicht zuletzt für die ungewöhnliche Redlichkeit zu loben, mit der er eigene Charakterschwächen, etwa ein vom Vater ererbtes aufbrausendes Temperament, immer wieder und ohne Beschönigung eingesteht. Es gibt wenige Autobiographen, die so häufig und schmerzhaft einbekennen, ihren nächsten Angehörigen, etwa der Ehefrau oder dem Bruder, Unrecht getan zu haben – und das ganz ohne Koketterie, sondern in reumütiger Einsicht ihrer unglücklichen Natur. Schon allein wegen dieser seltenen Qualität ist dies ein lesenswertes Buch. Diese psychologische Komponente sollte aber nicht im Vordergrund der vorliegenden Rezension stehen. Hier sei eher darauf hingewiesen, was heute selbst von Experten beinahe vergessen wird, daß nämlich viele Eigenheiten dessen, was wir als „typisch japanische“ Firmenkultur kennen, eigentlich aus den USA kamen und sich in der traditionellen und patriarchalischen japanischen Gesellschaft einfach länger gehalten haben.

Thomas Watson senior, ursprünglich Verkäufer und Vertreter, seit 1914 Präsident der 1896 vom Erfinder Hermann Hollerith gegründeten Firma, der Watson 1924 den Namen IBM geben sollte, hat schon in seinen Jugendjahren bei John Henry Pattersons National Cash Register Company einige der Methoden kennengelernt, die er später für den IBM-Gebrauch verfeinern sollte. Der Registrierkassen-König Patterson, der „Vater der modernen Verkaufstechnik“, führte den Gebietsschutz für Vertreter ein, trieb sie mit Zuckerbrot und Peitsche zu Höchstleistungen, hob das Ansehen dieses Berufsstandes und schuf für sei-

ne Verkäufer Slogans und Songs, die sie motivieren sollten. Ähnliche Techniken wandte Watson an, als er, vom mißtrauischen Patterson gekündigt, Chef der schwer verschuldeten CTR-Buchungsmaschinenfirma wurde (an der er übrigens, trotz größter Anstrengungen, bis zum Schluß nie mehr als 5 Prozent des Aktienkapitals hielt). Berühmt wurde der Watsonsche Slogan: „Think“ – aber es gab sogar ein eigenes IBM-Liederbuch, was man übrigens als Parallelphänomen zur Sangesfreudigkeit der damaligen politischen Bewegungen deuten kann.

Dieser Pionierunternehmer, der eigentlich „nur“ Manager war (aber mit seiner Gewinnbeteiligung zum höchst-bezahlten Mann der USA wurde), kann als Leitfigur jenes patriarchalischen, aber sozial orientierten Kapitalismus gelten, der in der ersten Jahrhunderthälfte zur vielleicht bedeutungsvollsten Herausforderung der gewerkschaftlichen Interessenvertretung wurde. Überdurchschnittliche Bezahlung, überdurchschnittliche Sozialleistungen, das elitäre Gefühl, ein „IBM-Mann“ zu sein und eine Kultur des persönlichen Eingehens auf Mitarbeiter und Kunden hatten als Kehrseite der Medaille strikt hierarchischen Kollektivismus in der Form von Kleidungs-codes, regelmäßigem Absingen der IBM-Hymne und natürlich „Gewerkschaftsfreiheit“ zur Folge. Dabei war Thomas Watson senior übrigens einer der wenigen amerikanischen Großunternehmer, der den Demokraten nahestand, eine Tradition, die auch von seinem Sohn gepflegt wurde, der von Präsident Carter (ausgerechnet kurz vor der russischen Afghanistan-Invasion) auf den Botschafterposten in Moskau berufen wurde.

Während der Weltwirtschaftskrise ging es IBM viel besser als dem Durchschnitt der US-Wirtschaft: Die administrativen Lenkungsmaßnahmen des New Deal erforderten für Behörden wie Unternehmen Hunderte von neuen

Lochkartenmaschinen, und mit der Einführung der Social Security 1935 wurde der Staat IBMs größter Kunde. Im Krieg wurde IBM zusätzlich auch zum Rüstungsproduzenten. Watson senior, der 1937 von Hitler in Privataudienz empfangen und mit einer hohen deutschen Auszeichnung beglückt worden war, schickte diese allerdings 1939 an den „Führer“ zurück, der ihn zunächst stark beeindruckt hatte. (Hier sei im übrigen angemerkt, wie bedauerlich es ist, daß Eduard März, der Watson senior als IBM-Mann in der Türkei persönlich kennengelernt hat, im Gegensatz zu privaten Ankündigungen, darüber offenbar keine Aufzeichnungen hinterlassen hat. März, der schon in Wien IBM-Mitarbeiter geworden war, kam nach seiner Flucht in die Schweiz 1938 in den Genuß einer Watson-Direktive, die festhielt, auch emigrierte IBM-Leute seien weiter als Firmenangehörige zu behandeln).

Der Krieg und die berufliche Nutzung seines fliegerischen Hobbys vermittelten Thomas Watson junior die ersten Erfolgserlebnisse abseits der Spuren seines dominierenden Vaters, der im Gegensatz zu seiner Pensionierungspolitik mit 65 selbst bis zum Alter von über 80 Jahren die Firmenleitung behielt. In einem keineswegs schmerz- und konfliktfreien Prozeß der Generationsablöse stiegen Watson junior und sein jüngerer Bruder in den fünfziger Jahren an die Spitze von IBM bzw. der Auslandsholding des Konzerns auf: ein interessanter „familiendynastischer“ Aspekt bei einer Publikums-AG. Der neben der recht offenen Preisgabe von Vater-Sohn-Konflikten interessanteste Aspekt dieses Buches bezüglich der Nachkriegs-IBM ist dabei wohl die Darstellung der ungeheuren Trägheit, mit der ein erfolgreiches, aber alt gewordenes Lochkarten-Unternehmen beinahe den Einstieg in die neue Spitzentechnologie versäumt hätte. Die Rolle der Generationsbrüche als Erneuerungsfaktor, die

etwa ja auch in der Politik eine nicht zu vernachlässigende Bedeutung haben, wird dabei höchst konkret augenfällig gemacht – übrigens auch die dominierende Rolle des Verkaufsmanagements über die Technik bei diesem technischen Paradeunternehmen (sowohl Watson senior wie junior waren ja in erster Linie Verkäufer). Unter Thomas Watson junior wurde der Personenkult um den IBM-Präsidenten (ein typisches Dreißigerjahre-Phänomen) abgeschafft und das patriarchale Brimborium der IBM im Einklang mit dem Zeitgeist reduziert. Schon Mitte der fünfziger Jahre „ließen die meisten Zweigstellenleiter ihre Verkäufer nicht mehr morgens zum Singen antreten“, und daß Watson senior 1936 sogar eine eigene IBM-Symphonie hatte schreiben lassen, wird von seinem Sohn mit förmlichem Abscheu berichtet. Watson junior öffnete das bisher sehr WASP-dominierte Unternehmen auch stärker für Juden und ließ eine „Vorzeigefabrik“ in einem schwarzen Ghetto errichten. Andererseits führte er die von seinem Vater abgelehnte Akkordarbeit ein und versuchte auch, die IBM-Mitarbeiter am Unternehmen zu beteiligen. Allerdings hielten selbst in diesem Eliteunternehmen mit besten Gewinnaussichten nur wenige Arbeitnehmer ihre Aktien über längere Zeit – ein Faktum, das alle eventuell noch vorhandenen Illusionen über einen „Volkskapitalismus“ in Osteuropa via Kuponprivatisierung hinfällig machen sollte.

In der gegenwärtigen schweren Unternehmenskrise dürfte dieser Prozeß des Zurücksinkens eines Paradeunternehmens in die Normalität des Marktes seinen Abschluß finden: Die bisher eher „sanfte“, wenn auch gele-

gentlich nachdrückliche Art der IBM, sich von Mitarbeitern zu trennen, ist nicht mehr zu halten, die Massenkündigungen, die in der Weltwirtschaftskrise vermieden werden konnten, sind unvermeidbar geworden. Ende 1994 soll IBM nach dem neuen IBM-Vorsitzenden Louis Gerstner weltweit nur mehr 225.000 Beschäftigte zählen (gegenüber 400.000 im Jahr 1990), dabei versucht man allerdings immer noch freiwillige Abgänge zu fördern, was die Umstrukturierungskosten enorm anhebt. Trotzdem ist da vieles, was von den IBM-Leitsätzen und -Traditionen beherzigenswert bleibt: Von Thomas Watson seniors Worten an seinen Sohn: „Was der Durchschnittsgeschäftsmann als richtig für sein Land betrachtet, ist in den meisten Fällen verkehrt“ bis zur „Politik der offenen Tür“, die subalternen Beschwerdeführern nach Befassung ihres Vorgesetzten stets den Appell an die Konzernspitze erlaubte. „Ein Manager ist der Gehilfe seiner Leute.“ Dieser demokratische Spruch des alten Tom Watson wäre in so manchen sozial fortschrittlicheren Bürokratien immer noch recht nützlich, ebenso wie die Einstellung seines Sohnes „gegen jede Doppelmoral für Führungskräfte und Untergebene“. Watson junior hielt auch nach eigener Aussage „stets Ausschau nach intelligenten, unangepaßten, fast ungeschliffenen jungen Männern, die die Dinge so sehen und wiedergeben konnten, wie sie wirklich waren“. Auch dies gehört zu jener Art von Weisheiten, die auch andere Organisationsspitzen als jene der IBM als beherzigenswert empfinden sollten und die dieses Buch zur faszinierenden Lektüre machen.

Robert Schediwy

ANKÜNDIGUNG EINER WISSENSCHAFTLICHEN TAGUNG

DIE ZUKUNFT DES WOHLFAHRTSSTAATES

**Wissenschaftliche Konferenz, veranstaltet von
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien
im Adolf-Czettel-Bildungszentrum, 1040 Wien,
am Montag, den 29. November 1993
(ganztägig)**

Programm

Vormittag:

Univ.-Prof. Dr. Peter Flora, Universität Mannheim: Die Entwicklung
des Wohlfahrtsstaates in langfristiger Perspektive
Diskussion

Pause

Univ.-Prof. Dr. Emmerich Talos, Universität Wien: Der Wohlfahrts-
staat im Spannungsfeld politischer und gesellschaftlicher Interessen
Diskussion

Mittagspause

Nachmittag

Prof. Julian Le Grand, Richard Titmuss – Professor of Health Policy,
London School of Economics: Markets and the Welfare State
Diskussion

Pause

Univ.-Prof. Dr. Christoph Badelt, Wirtschaftsuniversität Wien: Soziale
Dienste – eine ökonomische Herausforderung an den Wohlfahrtsstaat
Diskussion

Ende ca. 17.45 Uhr

Konzeption und Organisation: Wirtschaftswissenschaftliche Abtei-
lung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien. Bei Anfragen
bitte Tel. 0 222/501 65/22 83 oder 22 84 DW.

Keine Tagungsgebühr.

Konferenzhinweis

Call for Papers
International Symposium

A Small State in the Shadow of a Superpower: Austria and the United States since 1945

October 1994
Center for Austrian Studies
University of Minnesota

Aims of the Conference. The conference will bring together scholars from both sides of the Atlantic to examine the cold-war experience of Austria and the United States and identify the lessons and legacies of this experience for the future. Papers must either compare explicitly the "large" United States and the "small" Austria or examine the relationship between the two. We encourage work that adopts an interdisciplinary perspective and is innovative from a theoretical or a substantive point of view. We seek to promote a dialogue that encourages participants to rethink their conceptual approaches and the boundaries that guide their research. We expect the conference to produce substantial controversy and raise more questions than answers. Our goal is a published volume that synthesizes scholarship in the field and points it in new directions.

Basic Questions. The precise shape of the conference and its individual sessions will emerge from the paper proposals we receive. We welcome any proposal (2 pages maximum, single-spaced) that deals with the general theme of the conference, but have special interest in the following key themes and questions:

1. Attitudes, Self and Other.
2. Cultural Interaction and Influence.
3. The Politics of Austro-American Relations.
4. Social and Political Movements.

Send proposals (2 pages maximum, single spaced) and a CV to the conference organizers:

David Good and Ruth Wodak
Center for Austrian Studies
314 Social Science Tower
267 19th Ave. South
University of Minnesota
Minneapolis, MN 55455
FAX: 612-626-2242

Deadline for proposals is November 1, 1993.

„**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: Der Finanzausgleich in Österreich. Ökonomische Analyse und Reformideen; Jänner 1990
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: Industriestruktur und -entwicklung in den österreichischen Bundesländern 1970–1988; Februar 1992
Heft 48: Bibliographie Eduard März (1908–1987); März 1992
Heft 49: Daten zur Beschäftigungs- und Einkommensstruktur in Österreich während der Hochkonjunktur 1987–1990; März 1992
Heft 50: Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftspolitik in kleinen, offenen Volkswirtschaften; April 1993