

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

AK

AUS DEM INHALT

Editorial	Diskussion um die Investitionsförderung: Umkehrung der Fronten?
Regine Ederer Wilhelmine Goldmann	Steuerliche Investitionsförderung – ein Mittel zur Strukturpolitik?
Richard Lehner	Die degressive Abschreibung
Fidelis Bauer	Investitionsförderung: Anmerkungen zur Diskussion
Bernd Marin	Preiskontrolle ohne autonome Sanktionspotenzen – Österreichs Paritätische Kommission Berichte und Dokumente
Eduard März	Die Krise des amerikanischen Kapitalismus Kommentar
Alfred Zauner	Zur Mitbestimmungsdiskussion Bücher

/81

7. Jahrgang
Heft 2

ORAC

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

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

7. Jahrgang · Nummer 2/81

Inhalt

EDITORIAL

Diskussion um die Investitionsförderung: Umkehr der Fronten? 103

Brigitte Ederer/Wilhelmine Goldmann
Steuerliche Investitionsförderung – ein Mittel zur Strukturpolitik? 109

Gerhard Lehner
Die degressive Abschreibung 127

Fidelis Bauer
Investitionsförderung: Anmerkungen zur Diskussion 143

Bernd Marin
„Freiwillige Disziplin“?
Preiskontrolle ohne autonome Sanktionspotenzen – Österreichs Paritätische Kommission . . . 161

BERICHTE UND DOKUMENTE

Eduard März: Die Krise des amerikanischen Kapitalismus 199

KOMMENTAR

Alfred Zauner: Mitbestimmungsdiskussion zwischen Harmonismus und Systemängsten 215

BÜCHER

Gerald Schöpfer (Hrsg.) Phänomen Sozialpartnerschaft (Maria Szecsi) 231

K. Laski et al. (Hrsg.) Beiträge zur Diskussion und Kritik der neoklassischen Ökonomie (Michael Steiner) 234

**Unsere
Autoren:**

Fidelis BAUER ist Mitarbeiter der wirtschaftspolitischen Abteilung der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft

Brigitte EDERER, Wilhelmine GOLDMANN, sind Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Gerhard LEHNER ist Mitarbeiter des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung

Bernd MARIN ist Mitarbeiter des Institutes für Konfliktforschung in Wien

Eduard MÄRZ ist Professor für Wirtschaftsgeschichte an der Universität Wien

Alfred ZAUNER ist Assistent am Institut für Unternehmensforschung der Wirtschaftsuniversität Wien

EDITORIAL

Diskussion um die Investitionsförderung: Umkehrung der Fronten?

Die indirekte, d. h. steuerliche Förderung von Investitionen ist in Österreich seit ihrer Einführung durch das Ausfuhrförderungsgesetz 1953 fast immer Gegenstand der politischen Auseinandersetzung gewesen. Das fiskalisch gewichtigste Instrument der indirekten Förderung, die vorzeitige Abschreibung, war in den Zeiten der „großen Koalition“ Gegenstand verschiedenster politischer Junktims, und es gab sogar ein Jahr (1956), in dem die vorzeitige Abschreibung überhaupt ausgesetzt wurde. In der Zeit der ÖVP-Alleinregierung (1966–1970) bildete der Ausbau der indirekten Förderung ein Kernstück der sogenannten „Wachstumsgesetze“, die u. a. die Einführung der Investitionsrücklage brachten. Auf der Gegenseite wurde zwar die Notwendigkeit eines gewissen Maßes an steuerlicher Förderung der Investitionen anerkannt, die Tauglichkeit des Instruments der vorzeitigen Abschreibung insbesondere mit strukturpolitischen Argumenten prinzipiell verneint. Das Wirtschaftsprogramm 1968 der SPÖ sah eine Umschichtung von der indirekten zur direkten Investitionsförderung vor.

Dessenungeachtet wurde in den ersten Jahren der SPÖ-Alleinregierung die steuerliche Investitionsförderung weiter ausgebaut. Neu geschaffen wurde der Investitionsfreibetrag, und für die Jahre 1974 bis 1976 wurde eine zusätzliche Sonderabschreibung von 25 Prozent eingeführt.

Damit scheint jedoch der Höhepunkt überschritten worden zu sein, und seit Mitte der siebziger Jahre nahm die Kritik, die sich vor allem auf die vorzeitige Abschreibung konzentrierte, wieder zu. Besonders bemerkenswert an der jüngsten Diskussion über die indirekte Investitionsförderung ist, daß die ursprünglich ziemlich festgefügt Fronten sich in zunehmendem Maße aufgelockert und sehr beträchtliche Positionsverschiebungen stattgefunden haben.

In dieser Hinsicht enthält das vor kurzem veröffentlichte Wirtschaftsprogramm der ÖVP „So sichern wir die Arbeitsplätze“ so manche Überraschung. Hatte die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft in der Studie des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen „Vorschläge zur Industriepolitik II“ (1978) noch absolut auf der Beibehaltung der vorzeitigen Abschreibung bestanden, so scheint diese vom ÖVP-

Wirtschaftsprogramm völlig fallengelassen worden zu sein, wenn dort die „Ausgestaltung der steuerlichen Investitionsförderung zu einer Kombination von Investitionsfreibetrag und degressiver Abschreibung“ vorgeschlagen wird. Weiter heißt es: „Diese *Umstellung* stärkt die betriebliche Eigenkapitalbildung und fördert den wirtschaftlichen Strukturwandel.“ (S. 31) Daraus läßt sich implizit zumindest ablesen, daß die gegenwärtige vorzeitige Abschreibung den Strukturwandel nicht genügend fördert, etwa, indem die kapitalintensiven Industriezweige allzusehr begünstigt werden. Generell wird an der indirekten Investitionsförderung kritisiert, daß sie „bei Neugründungen und Umstrukturierungen relativ schwach“ wirkt. (S. 30)

Im Gegensatz zur Beseitigung der vorzeitigen Abschreibung wird vom ÖVP-Wirtschaftsprogramm eine Erhöhung des Investitionsfreibetrages – wenngleich in stark differenzierender Form, worauf sogleich noch näher einzugehen ist – vorgeschlagen. Dies dürfte etwa darauf hinauslaufen, daß je nach Abschreibungsdauer eines Investitionsgutes im Anschaffungsjahr statt derzeit 60 bis 70 Prozent nur noch etwa 45 bis 55 Prozent des Anschaffungswertes gewinnmindernd abgesetzt werden könnten. Das SPÖ-Wirtschaftsprogramm, das nunmehr eine „schrittweise“ Reduktion der vorzeitigen Abschreibung vorsieht, bewegt sich in sehr ähnlichen Größenordnungen, was die steuerliche Förderung im Anschaffungsjahr anlangt: der Finanzminister hat als ersten Schritt eine Rücknahme der vorzeitigen Abschreibung für bewegliche Anlagegüter von 50 auf 40 Prozent angekündigt.

Das Abrücken von der vorzeitigen Abschreibung seitens der ÖVP war vielleicht für jene, die die innerparteiliche Diskussion über dieses Thema kannten, keine große Sensation. Für die Fachöffentlichkeit unerwartet kamen jedoch jene Bestimmungen des ÖVP-Wirtschaftsprogramms, die bei der indirekten Investitionsförderung zwischen verschiedenen Unternehmenstypen differenzieren bzw. ihre Inanspruchnahme von der Erfüllung von „Strukturkriterien“ abhängig machen.

Die Forderung, daß „zur Stärkung der Eigenkapitalbasis in Klein- und Mittelbetrieben für Unternehmungen mit weniger als 50 Beschäftigten eine Erhöhung des Investitionsfreibetrages vorzunehmen“ sei (S. 31), beinhaltet eine höchst problematische Diskriminierung. Ein Handelsunternehmen, das mit einer geringen Zahl von Beschäftigten hohe Umsätze erzielt, würde von dieser Erhöhung profitieren, während ein größerer Gewerbebetrieb (z. B. eine Tischlerei) mit mehr als 50 Beschäftigten, aber weit niedrigerem Umsatz, unter Umständen nicht den erhöhten Investitionsfreibetrag in Anspruch nehmen könnte. Ob eine derartige Diskriminie-

rung des produzierenden Gewerbes strukturpolitisch zielführend ist, muß bezweifelt werden. Es drängt sich der Verdacht auf, daß hier die Propaganda von Wirtschaftsbund und Bundeswirtschaftskammer in einer Weise beim Wort genommen wurde, die diesen Organisationen nun wohl selbst Unbehagen bereitet.

Kaum der vorbehaltlosen Zustimmung seitens der beiden letztgenannten Organisationen dürfte sich folgender Vorschlag des ÖVP-Wirtschaftsprogramms erfreuen: „Eine Erhöhung des Investitionsfreibetrages ist auch dann vorzusehen, wenn bestimmte Strukturkriterien erfüllt sind. Diskutiert und geprüft werden sollen unter anderen die folgenden Kriterien: Exportquote, Forschungsintensität, Energiesubstitution, die Höhe der Umweltschutzausgaben und das Qualifikationsniveau der Beschäftigten.“ (S. 31) Wie schon verschiedentlich in der Öffentlichkeit vermerkt wurde, enthält das ÖVP-Wirtschaftsprogramm in dieser Beziehung ein weit größeres Maß an „Dirigismus“ als das Wirtschaftsprogramm der SPÖ. Selbst für jemanden, dem „Dirigismus“ kein negativ besetztes Reizwort ist, sondern der sich zu einem aktiven Interventionismus bekennt, ist diese Art der Differenzierung im Rahmen der steuerlichen Förderung bedenklich: Solange die genannten Kriterien Bestandteile von Richtlinien für die Vergabe von Zinsenzuschüssen und Haftungen darstellen, sind sie durchaus diskussionswürdig. Äußerst fragwürdig wäre es jedoch, diese Kriterien zu rechtlichen Tatbeständen zu machen und sie auf diese Weise mit Rechtswirkungen zu verbinden. Abgesehen von den in der Praxis kaum überwindbaren Schwierigkeiten juristisch operationale und einwandfreie Definitionen – was heißt „Facharbeit“? – zu finden, diese Indikatoren nicht nur für die Vergangenheit, sondern womöglich auch noch für die Zukunft zu ermitteln bzw. sie als Finanzbehörde zu kontrollieren, taucht ein grundlegendes Problem auf, das bisher kaum erkannt wurde. Es ist nämlich *eine Sache*, für Zwecke der Statistik bestimmte Merkmale zu erheben, und eine ganz andere Sache, diese Merkmale als rechtliche Tatbestände zu normieren. Solange Merkmale nur zum Zweck der amtlichen Datenerstellung ermittelt werden, beeinflußt dies nicht das Verhalten des Unternehmens. Das Verhalten wird jedoch sehr wohl beeinflußt, wenn mit solchen Merkmalen plötzlich Rechtswirkungen verbunden werden. Und es sind kaum Definitionen der genannten Kriterien vorstellbar, die Manipulationen in größerem Umfang ausschließen, ja es sind sogar unerwünschte Verhaltensänderungen – zu dem Zweck, die Förderung zu erlangen – zu erwarten, die den Intentionen der Kriterien gar nicht entsprechen.

Die Vorschläge des SPÖ-Wirtschaftsprogramms zur Inve-

stitionsförderung gehen von einer Kritik des bestehenden Systems aus, die jener des ÖVP-Programms ähnlich ist: „Das gegenwärtige System der steuerlichen Investitionsförderung wirkt strukturkonservierend und verstärkt die konjunkturellen Schwankungen. Daher ist die vorzeitige Abschreibung für Anlagegüter in Abstimmung mit anderen indirekten Förderungsmaßnahmen schrittweise zu reduzieren.“ (S. 8) Obwohl im Programm zahlreiche Aussagen zur direkten Förderung enthalten sind, fehlt in der endgültigen Fassung eine Festlegung, welcher der beiden Förderungsarten grundsätzlich der Vorzug zu geben sei.

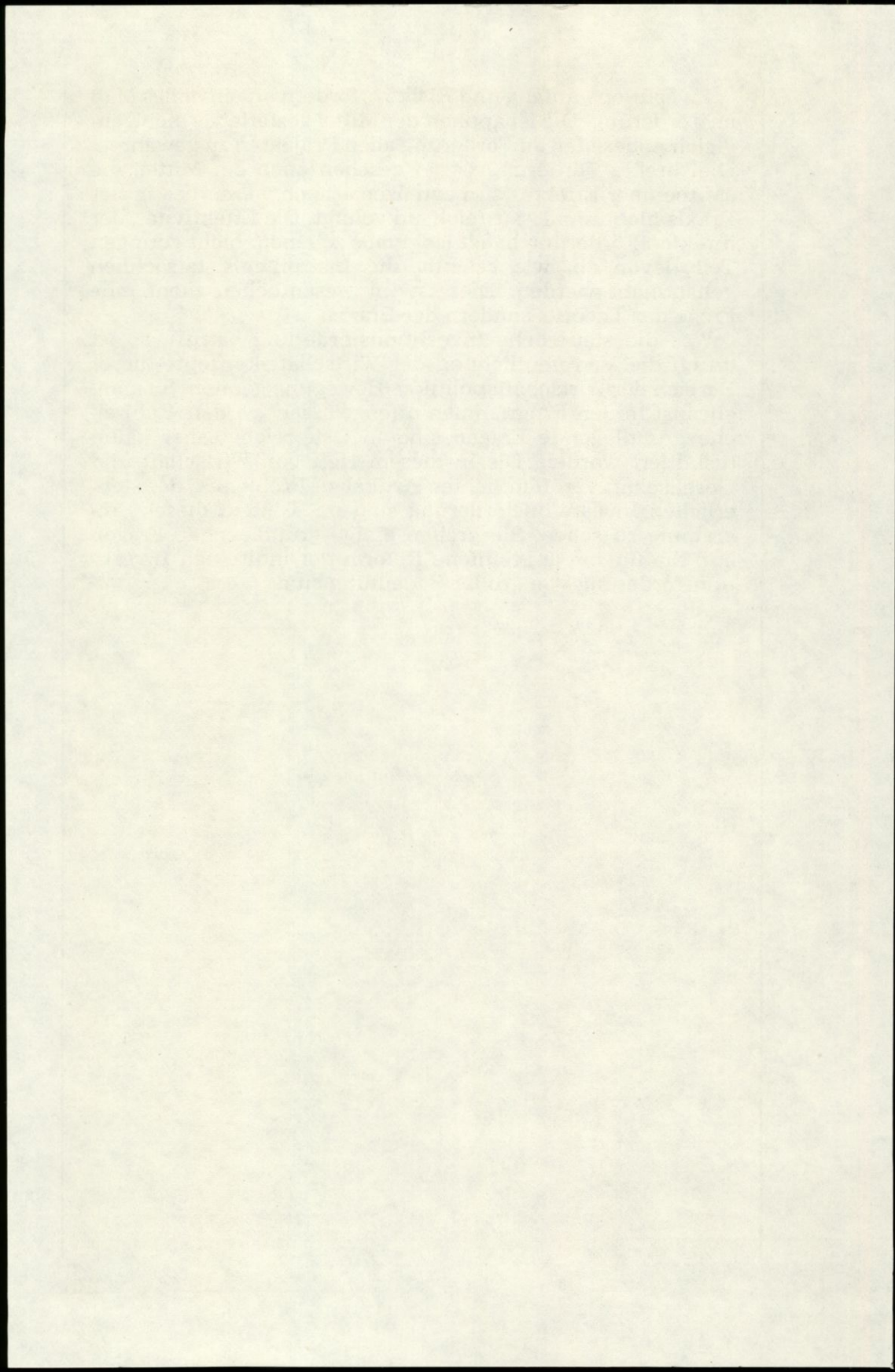
Auch die von der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft und von der Industriellenvereinigung kommenden Signale sind in dieser Frage alles andere als eindeutig. Auf der allgemein-programmatischen Ebene sprechen sich zwar beide meist vehement für die indirekte Förderung aus und kritisieren die direkte als Hintertür zur Planwirtschaft. Grundsätze solcherart verpflichten aber anscheinend zu nichts, da tagtäglich von den verschiedensten Teilorganisationen der Arbeitgeberverbände immer neue Forderungen nach Zinssubventionen und Haftungen durch die öffentliche Hand erhoben werden. Eine bemerkenswerte Klarstellung in dieser Hinsicht bringen die jüngst veröffentlichten „Vorschläge zur Industrie- und Außenwirtschaftspolitik“ der Industriellenvereinigung. Sie enthalten im Abschnitt „Strukturverbesserung in der Industrie“ einen an Vollständigkeit kaum noch zu übertreffenden Katalog von Maßnahmen der direkten Investitionsförderung, der an Länge der Liste steuerlicher Maßnahmen, die gewiß nicht kleinlich ausgefallen ist, durchaus ebenbürtig ist.

Es klingt immer weniger überzeugend, wenn direkte und indirekte Begünstigungen von Investitionen als einander schroff gegenüberstehende Alternativen der Förderungspolitik dargestellt werden. In Wirklichkeit ergänzen beide Formen einander, wobei die steuerlichen Begünstigungen einen Sockel der Förderung bilden, der prinzipiell jedem Investor zugute kommen soll. Innerhalb dieser steuerlichen Förderung können aus praktischen Gründen Differenzierungen nur in sehr globaler Form erfolgen. Zumindest die bisher konkret zur Diskussion gestellten Formen einer ins Detail gehenden Differenzierung überfordern das Instrumentarium – das zeigen auch die diesbezüglichen Vorschläge des ÖVP-Programms.

Eine differenzierte Vorgangsweise ist daher auf die Instrumente der direkten Förderung angewiesen, da letzten Endes für jedes einzelne Projekt gleichsam individuell entschieden werden muß, ob die Selektionskriterien erfüllt sind oder nicht.

Investitionsumfang und Risiko erfordern oft ein hohes Maß an Förderung. Die Knappheit der Mittel gestattet es nicht, ein gleich hohes Maß an Förderung allen Projekten zu gewähren. Die direkte Förderung ist so gesehen auch ein Mittel, die „Mitnehmer-Effekte“ zu begrenzen – auch wenn dies in der Praxis nicht immer ausreichend gelingt. Die Effektivität, der direkten Förderung hängt jedenfalls zu einem nicht geringen Teil davon ab, wie selektiv die Instrumente tatsächlich gehandhabt werden. Dies ist im wesentlichen nicht eine Frage der Theorie, sondern der Praxis.

Was die steuerliche Investitionsförderung betrifft, so ist durch die Veröffentlichung der Wirtschaftskonzepte dieser Bereich der Wirtschaftspolitik in Bewegung geraten. So manches ist in den Programmen offengelassen worden. Zahlreiche grundlegende Fragen sind in Österreich bisher kaum diskutiert worden. Die in diesem Heft von Wirtschaft und Gesellschaft veröffentlichten Artikel zu Problemen der steuerlichen Investitionsförderung sind im Kontext dieser Programme zu sehen. Sie greifen einige grundlegende Fragen auf, die für die angelaufene Reform der indirekten Investitionsförderung von großer Bedeutung sind.



Steuerliche Investitionsförderung – ein Mittel zur Strukturpolitik?

Brigitte Ederer/Wilhelmine Goldmann

Österreich verfügt heute über eines der am weitesten ausgebauten Investitionsförderungssysteme. Wenn nun einerseits immer wieder die wichtige Rolle, die der Wirtschaftsförderung im Rahmen der Wirtschaftspolitik zukommt, betont wird, so sollte andererseits die laufende Überprüfung der Notwendigkeit und Effizienz der einzelnen Instrumente der Wirtschaftsförderung eine permanente Aufgabe sein. Die zahlreichen Einrichtungen der Wirtschaftsförderung, dies gilt insbesondere für das Instrumentarium der steuerlichen Förderung von Unternehmen, stammen aus einer Periode, in der vorwiegend quantitative Wachstumsziele angestrebt wurden. Es muß daher überprüft werden, inwieweit die strukturversteinernde Wirkung des Instruments der vorzeitigen Abschreibung in der heutigen Zeit nicht eine Fehlallokation von Investitionsmitteln bewirkt.

I. Strukturwandel und steuerliche Investitionsförderung

Nach der Beiratsstudie zur Industriepolitik 1978 ist „die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und die Steigerung der Ertragskraft“ erklärtes Ziel der Industriepolitik¹. Dies erfordert eine laufende Anpassung an den Markt und somit eine aktive Strukturpolitik.

Ging es in der strukturpolitischen Debatte der sechziger Jahre vorwiegend darum, den Ursachen der Wachstumsschwäche der österreichischen Wirtschaft – insbesondere der Industrie – auf den Grund zu gehen, so ist der Ausgangspunkt der aktuellen Diskussion um Strukturprobleme dagegen ein anderer: Der zu Beginn der siebziger Jahre einsetzende Wachstumsschub hat den Abstand zwischen Österreich und den hochentwickelten Staaten beträchtlich verringert. Es geht also

heute nicht mehr in erster Linie um das Aufholen eines nennenswerten quantitativen Rückstandes in der industriellen Entwicklung als solcher, vielmehr um die Ungleichgewichtigkeit zwischen den verschiedenen industriellen Produktionsbereichen und die qualitativen Strukturprobleme, die daraus entstehen. Lange Zeit genügte allein die Tatsache, daß investiert wurde, weniger wichtig war, in welchen Bereichen. So begrüßte etwa Streissler noch 1971: „Kamitz packte den Österreicher bei seinem mächtigen Neidkomplex: welcher Österreicher investiert sich nicht lieber krumm, bevor er dem Fiskus Einnahmen gönnt? ... Zweitens wirkt die vorzeitige Abschreibung als Perpetuum mobile: gerade weil eine vorzeitige Abschreibung in Anspruch genommen wurde, ist der steuerpflichtige Gewinn nach etwa fünf Jahren um so höher, sodaß erst recht wieder zur Steuervermeidung investiert werden muß. Wer einmal begünstigt investierte, bleibt so – was ihm zu Anfang vielleicht gar nicht bewußt wurde – für immer gefangen².“

Gefangen blieben Österreichs Unternehmer auch weiterhin, nur zum Teil in den falschen Bereichen. Trotzdem kehrte Paschke noch 1977 den psychologischen Vorteil der indirekten Förderung hervor, der darin besteht, dem Fiskus Geld vorzuenthalten³.

Obwohl sich Österreichs produzierender Sektor einerseits seit Jahren in einem ständigen Veränderungsprozeß befindet, und es zum Teil auch gelungen ist, sich den härteren Wettbewerbsbedingungen auf den sich rasch ändernden Weltmärkten anzupassen, so weist andererseits die österreichische Produktionsstruktur nach wie vor gravierende Mängel auf. Ein sehr deutliches und schmerzlich spürbares Indiz dafür ist das beträchtliche und nach wie vor ungelöste Problem des Leistungsbilanzdefizits. Die jüngste Beiratsstudie zur Zahlungsbilanz führt aus, daß in Österreich, „viele Rohstoffe und niedrig verarbeitete Fertigwaren, aber zu wenige wachstumsträchtige, forschungsintensive Waren“⁴ produziert werden. Es kam in den letzten Jahren zu einer zunehmenden Belastung der Leistungsbilanz durch Importe von Energie aber speziell auch von konsumnahen Fertigwaren (z. B. Möbel, Textilien). Das dadurch entstandene Passivum konnte nicht annähernd durch Verbesserung bei anderen Warengruppen ausgeglichen werden⁵. Bei einem Vergleich der österreichischen Exportstruktur mit jener von Ländergruppierungen, wie der EG, europäische Kleinstaaten, Japan, Osteuropa, sowie Entwicklungsländer, zeigt sich z. B. bei technischen Produkten eine Ähnlichkeit der österreichischen Exportstruktur mit jener der Entwicklungsländer. So hat Österreich eine relative Spezialisierung auf Eisen- und Metallwaren, elektrische Ausrüstungsgegenstände und nichtmotorische Straßenfahrzeuge mit den Entwicklungsländern gemeinsam⁶.

Oskar Grünwald schrieb 1967, daß „erstens die stärksten Impulse der industriellen Entwicklung aus bestimmten, in der Regel technologisch rasch fortschreitenden Zweigen kommen und zweitens, daß gerade diese Zweige, wie Elektronik, bestimmte Sparten der Chemie, des Maschinenbaus und der Metallverarbeitung, in Österreich nur kümmerlich vertreten sind“⁷.

Seit diesem Artikel sind vierzehn Jahre vergangen, Jahre in denen

Österreich viel daran setzte, den Abstand, den es im Lebensstandard zu seinen westlichen Nachbarländern hatte, zu verringern und auch diesbezüglich auf eine Erfolgsbilanz verweisen kann. So lag die gesamtwirtschaftliche Investitionsquote Österreichs im Zeitraum 1970/1976 mit 29 Prozent höher als in fast allen europäischen Ländern⁸, sie betrug in der BRD etwa 24 Prozent. Im Vergleich zur BRD lag auch die industrielle Investitionsquote höher. So machten im Zeitraum 1970–1975 die Investitionen der Industrie in Österreich 16,8 Prozent der Wertschöpfung aus, in der BRD hingegen nur 10 Prozent⁹.

Waren nun zwar die Investitionen in Österreich einerseits höher als in vielen anderen Industrieländern, so zeigt sich andererseits, daß der sektorale Strukturwandel innerhalb der Industrie, gemessen an der Wertschöpfung, langsamer vor sich ging als beispielsweise in der BRD. Dies erkennt man etwa an der geringen Zunahme der technischen Verarbeitungsprodukte – 5,5 Prozent in Österreich gegenüber 9,25 in der BRD – und der geringen Abnahme der traditionellen Konsumgüterbranchen – minus 6,25 Prozent in Österreich gegenüber minus 13,5 Prozent in der BRD, im Zeitraum zwischen 1956/57 und 1976/77¹⁰.

Die Erklärung für dieses Phänomen dürfte darin zu finden sein, daß die Struktur der österreichischen Industriepolitik stärker als in anderen Ländern auf zwei Bereiche ausgerichtet ist, bei denen sicher nicht der komparative Vorteil hochentwickelter Industrieländer gegeben ist. Dies ist einerseits ein höherer Anteil des kapitalintensiven Basissektors – der wiederum einen Teil der geringen Kapitalproduktivität in Österreich erklärt, da je Outputeinheit eine höhere Investitionssumme notwendig ist¹¹ – andererseits Branchen, die lange Zeit im geschützten Sektor operierten, wie die Nahrungsmittel- und Holzverarbeitende Industrie, bzw. solche, die den traditionellen Konsumgüterindustrien zuzuordnen und jetzt von Billigpreisimporten bedroht sind, wie die Textil-, Leder- und Bekleidungsindustrie. Wenn auch in Österreich die erste Phase des Strukturwandels, wie Seidel¹² schreibt, nämlich die Verschiebung der Produktstruktur innerhalb der Branchen von den Grundstoffindustrien zur Finalindustrie in den sechziger Jahren ausgeprägt war, so wurde dieser Strukturwandel in den siebziger Jahren etwas gebremst, indem konjunkturell bedingte Grundstoffhaussen eine besonders lebhaftere Investitionstätigkeit in den Grundstoffbereichen hervorriefen. Dies alles trug jedenfalls zur Festigung der Stellung des Basissektors im Rahmen der österreichischen Industriestruktur bei.

Für den Bereich der Konsumgüterbranchen, die nach Seidel entscheidend zum negativen Struktureffekt der österreichischen Industrie beitrugen¹³, dürfte gelten, daß sich die zweite Phase des Strukturwandels, nämlich die Konzentration auf Produkte mit hohem technischen oder modischen Niveau innerhalb der Fertigwaren, noch nicht vollzogen hat¹⁴.

Sowohl dem Umstand, daß der bedeutendste Teil des Strukturwandels in der Vergangenheit vor allem im Rahmen bestehender Unternehmen vor sich gegangen ist – wobei hier auch die Institution der Sozialpartnerschaft eine Rolle gespielt haben mag – als auch den hohen

Investitionen im Grundstoffbereich kam und kommt das System der steuerlichen Förderung sehr entgegen. Denn die steuerliche Förderung forciert kapitalintensive Grundstoffbetriebe, da diese in Relation zu ihren Umsätzen eine höhere Investitionsquote haben und somit stärker gefördert werden. Andererseits erschwert die steuerliche Förderung die Mobilität des Kapitals, da sie nur dort greift, wo Investitionen im selben Unternehmen stattfinden. Weiters begünstigt die vorzeitige Abschreibung Unternehmen, die sich in der Wachstumsphase beziehungsweise deren Produkte sich in der Reifephase des Produktzyklus befinden.

Ein kleines, entwickeltes Land wie Österreich hätte nun im internationalen Wettbewerb die größten Chancen, wenn die Betriebe schwerpunktmäßig ihre Innovationsbemühungen verstärken würden¹⁵.

Allerdings wird diese Phase des Produktzyklus von der indirekten Investitionsförderung am wenigsten gefördert, da in der Innovationsphase eines Produktes vor allem wissenschaftlich-technisches Personal und weniger die Kapitalintensität entscheidend ist.

Nicht zuletzt sei noch auf einen in unseren Augen sehr entscheidenden Mangel, an dem die österreichische Industrie leidet, hingewiesen: den größten Nachholbedarf dürfte Österreich noch immer im Bereich des Managements haben. Es ist nicht von ungefähr, daß in den veröffentlichten Insolvenzenstatistiken der letzten Jahre an erster Stelle das Versagen des Managements angeführt wird¹⁶.

II. Das steuerliche Instrumentarium der Investitionsförderung und seine Wirkung

Angesichts dieser Strukturprobleme stellt sich die Frage, welche Bedeutung die indirekte Investitionsförderung, die 1974 noch rund vier Fünftel der gesamten Förderung ausmachte, bei dem Versuch, den industriellen Strukturwandel zu bewältigen, hatte bzw. noch immer hat.

Unter den steuerlichen Finanzierungserleichterungen kommt der Förderung der Innenfinanzierung der Unternehmen die größte Bedeutung zu. Durch vorzeitige Abschreibung, Investitionsrücklage und Investitionsfreibetrag, die in dieser Reihenfolge (1955, 1967, 1972) eingeführt wurden, wird die Grundlage für die Besteuerung vermindert. Auch das Strukturverbesserungsgesetz, das bei der Einbringung von Unternehmen oder Unternehmensteilen nach Artikel III eine Aufwertung des Anlagevermögens erlaubt und damit die Abschreibungsbasis der folgenden Jahre erhöht, wirkt in diesem Sinne¹⁷. Selbst eine als Förderung der Außenfinanzierung gedachte Maßnahme, nämlich die steuerliche Begünstigung von Dividendenausschüttungen von Kapitalgesellschaften in der Form des gespaltenen Körperschaftssteuersatzes, wirkt letzten Endes in der Form des „Schütt-aus-Hol-zurück-Verfahrens“ als Förderung der Eigenkapitalbildung beim gewinnausschüttenden Unternehmen¹⁸.

Angesichts der neuerlich wieder angefachten Diskussion um den Eigenkapitalmangel der österreichischen Unternehmen sei an dieser

Stelle etwas ausführlicher auf die de facto stark eigenkapitalbildende Investitionsförderung hingewiesen. Tatsächlich ist der Anteil des bilanzierten Eigenkapitals (ohne Berücksichtigung der Stillen Reserven, der Abfertigungsrücklage und ohne Rückstellungen) von 56,8 Prozent im Jahre 1955 auf 22,9 Prozent im Jahre 1977 gefallen¹⁹. Doch der Einbezug der Stillen Reserven mildert den Rückgang der Eigenkapitalquote erheblich. Unter Stille Reserven ist hier die kumulierte Differenz zwischen Buchwertabschreibungen und verbrauchsbedingten Abschreibungen gemeint.

So sinkt das Eigenkapital im weiteren Sinne (inklusive Stille Reserven) von 56,8 Prozent (1955) auf 45,3 Prozent (1977)²⁰.

Ein Vergleich mit der BRD zeigt, daß es dort weit weniger zur Bildung Stiller Reserven kommt, da das Instrument der vorzeitigen Abschreibung, das ja maßgeblich die Entscheidung von Stillen Reserven begünstigt, dort weit weniger ausgebaut ist.

Die steuerliche Investitionsförderung führt zu einer Konzentration der Einkommen, denn sie begünstigt eine kurzfristige Gewinnmaximierung und verschiebt die Primärverteilung der Einkommen zugunsten der Unternehmererträge. Vermögenskonzentration wird dabei nicht sichtbar, weil sie sich in der Regel in den Stillen Reserven niederschlägt, wodurch der Eigenkapitalanteil trotz erhöhter Selbstfinanzierungskraft drastisch sinkt.

In diesem Zusammenhang fehlt auch die Überlegung, daß Eigenkapitalbildung nicht nur durch Selbstfinanzierung möglich ist, sondern es auch noch andere Möglichkeiten gibt:

„Der sinkende Eigenmittelanteil verleitet gern zu der Schlußfolgerung, daß Wettbewerb, Lohnforderungen und Steuerbelastung die Gesellschaft an den Rand der Gewinnzone gebracht hätten und es ihnen nicht mehr ermöglichen, Reserven zu bilden. Dabei wird übersehen, daß auch das Grundkapital ein Teil der Eigenmittel ist und Grundkapitalerhöhungen den Eigenmittelanteil ebenso steigen lassen wie Reservenbildung²¹.“ Allerdings hemmt auch hier die steuerliche Investitionsförderung die Mobilität des Kapitals, da sie, wie bereits erwähnt, nur im bestehenden Unternehmen greift²². Abgesehen von der Möglichkeit der Erhöhung des Grundkapitals liegt bei der Diskussion um die schwindende Innenfinanzierung die Vermutung nahe, daß „viele Betriebe die Höhe der Stillen Reserven nicht kennen und damit im Zweifel ihr Eigenkapital für geringer halten als es tatsächlich ist“²³.

III. Einzelne Instrumente der steuerlichen Investitionsförderung und deren Wirkungen

a) Vorzeitige Abschreibung

Von allen steuerlichen Förderungsinstrumenten wird diese weitaus am stärksten in Anspruch genommen. Bewegliche und unbewegliche

Wirtschaftsgüter können im Jahr der Anschaffung oder Herstellung zusätzlich zur Normalabschreibung abgeschrieben werden (vgl. Tabelle 1). Derzeit ist sie für bewegliche Güter mit 50 Prozent, für Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens, soweit diese dem Umweltschutz oder der Energiegewinnung dienen, mit 60 Prozent und für die Entwicklung und Verbesserung volkswirtschaftlich wertvoller Erfindungen mit 80 Prozent festgesetzt und kann zusätzlich zur Normalabschrei-

Tabelle 1

Maximale Prozentsätze der vorzeitigen Abschreibung, der Investitionsrücklage und des Investitionsfreibetrages

1. Vorzeitige Abschreibung

Jahr	unbewegliche Güter	bewegliche Güter	begünstigte Gebiete	Umweltschutz	Energiegewinnung und -ersparnis	volkswirtschaftlich wertvolle Erfindungen	Arbeitnehmerwohnungen
1955	20	50	—	—	—	—	—
1956	—	—	—	—	—	—	—
1957/63	20	40	25 unbew. 60 bew.	—	—	—	—
1964/66	20	35	50 bew.	—	—	—	5
1967	20	45	60 bew.	—	—	—	20
1968/71	20	45	60 bew.	60	—	—	20
1972	20	45	60 bew.	60	—	—	50
1973	25	50	60 bew.	60	—	—	50
1974	25	50	—	60	—	—	50
		+25		+25			
1975	—	50	—	60	—	—	50
		+25		+25			
1976	50	50	—	60	—	—	50
		+25		+25			
1977	50	50	—	60	—	—	50
1978	30	50	—	60	—	—	50
1979	25	50	—	60	—	—	50
1980	25	50	—	60	60	60	50
1981	25	50	—	60	60	80	50

2. Investitionsfreibetrag

ab 1972	unbewegliche Güter 20	bewegliche Güter 20
---------	--------------------------	------------------------

3. Investitionsrücklage

1967/72	unbewegliche Güter 20	bewegliche Güter 20
ab 1973	25	25

bung vorgenommen werden. Eine regionale Differenzierung, die für wirtschaftlich rückständige Gebiete höhere Abschreibungssätze für bewegliche Anlagegüter vorsah, wurde 1974 aufgehoben. Fatalerweise wurde zwischen 1974 und 1976 eine zusätzliche Sonderabschreibung eingeführt, sodaß in diesen 3 Jahren für bewegliche Wirtschaftsgüter eine vorzeitige Abschreibung von 75 Prozent geltend gemacht werden konnte.

Fast als einziges der westlichen Industrieländer gewährt Österreich auch eine vorzeitige Abschreibung für unbewegliche Güter, also bauliche Investitionen. Der maximale Abschreibungssatz dafür betrug bis 1972 20 Prozent, 1973 und 1974 25 Prozent, wurde 1975 aufgrund der überhitzten Baukonjunktur in der ersten Hälfte der siebziger Jahre ausgesetzt und wurde 1976 wiedereingeführt – diesmal in der Höhe von 50 Prozent. 1978 wurde der Satz auf 30 Prozent reduziert, seit 1979 beträgt er wieder 25 Prozent. Daß die Versuche einer konjunkturpolitischen Steuerung durch starke Variierung der Sätze nicht die gewünschte Wirkung hatten, kann als Beweis für die Untauglichkeit des Instruments der vorzeitigen Abschreibung für eine konjunkturpolitische Steuerung angesehen werden²⁴, da zwischen dem Zeitpunkt der Entscheidung und der Wirksamwerdung ein bis zwei Jahre liegen.

b) Investitionsrücklage:

Die Investitionsrücklage ermöglicht es dem Unternehmen, für einen Teil seiner Gewinne vor Steuern eine steuerfreie Rücklage zu bilden. Die gebildete Rücklage ist jeweils in den folgenden vier Wirtschaftsjahren gegen den Betrag der vorzeitigen Abschreibung oder des Investitionsfreibetrages neuer Investitionen aufzulösen.

c) Investitionsfreibetrag:

Bei Anwendung dieser Förderung können 20 Prozent der Anschaffungskosten – sowohl für Ausrüstungs- als auch für Bauinvestitionen – zusätzlich zur Normalabschreibung im Jahr der Investition gewinnmindernd geltend gemacht werden. In den Folgejahren können somit die Normalabschreibungen von der vollen Abschreibungsbasis vorgenommen werden, was wirtschaftlich gesehen einer 120prozentigen Abschreibung gleichkommt.

Der Investitionsfreibetrag bedeutet eine „endgültige“ Entlastung der Gewinne von Ertragsteuern im Ausmaß von 20 Prozent der Investitionen, während die vorzeitige Abschreibung de jure, wenn auch nicht de facto, einem zinsenlosen Steuerkredit entspricht.

Bevor die Auswirkungen dieses Systems der indirekten Investitionsförderung auf die österreichische Wirtschaftsstruktur analysiert werden, soll kurz auf die quantitative Bedeutung des jeweiligen Instruments, d. h. dessen Inanspruchnahme durch die investierenden Unter-

nehmen, eingegangen werden. Tabelle 2 zeigt deutlich, welch überraschende Bedeutung der vorzeitigen Abschreibung gegenüber den beiden anderen Förderinstrumentarien zukommt. Bis zur Einführung des Investitionsfreibetrages im Jahre 1972 entfielen 90 Prozent der Inanspruchnahme der steuerlichen Investitionsförderung auf die vorzeitige Abschreibung und rund 10 Prozent auf die Investitionsrücklage. Auch nach Einführung des Investitionsfreibetrages im Jahre 1972 betrug der Anteil der vorzeitigen Abschreibung an der Inanspruchnahme über 70 Prozent, allerdings sank er im Jahre 1973 auf 64 Prozent und 1975 auf 53,4 Prozent. Dieses Absinken im Jahr 1975 und die gleichzeitig starke Zunahme der Anwendung des Investitionsfreibetrages dürfte allerdings ziemlich eindeutig die Kompensierung des Verbotes der vorzeitigen Abschreibung bei unbeweglichen Gütern in diesem Jahr durch die Inanspruchnahme des Investitionsfreibetrages widerspiegeln²⁵. Im großen und ganzen läßt sich bei den Anlageinvestitionen kein Rückgang der Ausnutzung der vorzeitigen Abschreibung feststellen²⁶.

Tabelle 2

**Inanspruchnahme der steuerlichen Investitionsförderung 1965–1975
(in Millionen Schilling)**

Jahr	vorzeitige Abschreibung				Investitionsrücklage				Investitionsfreibetrag				ges.=100%
	Summe	%	KoSt	Eink.St.	Summe	%	KoSt	Eink.St.	Summe	%	KoSt	Eink.St.	
1970	7.841	87,9	4.483	3.358	1.077	—	309	768	—	—	—	—	8.918
1971	9.319	87,9	5.414	3.905	1.284	12,1	322	962	—	—	—	—	10.603
1972	13.019	77,0	7.614	5.405	2.037	12,0	596	1.441	1.859	11,0	1.694	165	16.915
1973	10.219	64,0	6.288	3.931	3.143	19,7	967	2.176	2.608	16,3	2.406	202	15.970
1974	15.367	70,6	10.512	4.855	3.789	17,4	1.308	2.481	2.599	11,9	2.336	263	21.755
1975	10.336	53,4	6.457	3.879	4.350	22,4	1.335	3.015	4.682	24,2	4.033	649	19.368
1976	13.315	58,3	8.343	4.972	4.470	19,5	1.477	2.993	5.026	22,2	4.457	569	22.811
1977	12.513	57,3	8.199	4.314	5.452	25,0	2.299	3.153	3.842	17,7	3.403	439	21.807

Quelle: Körperschaftsteuer- und Einkommensteuerstatistik

Das gesamte Ausmaß der quantitativen Bedeutung des steuerlichen Investitionsförderungsinstrumentariums wird erst sichtbar, setzt man es in Relation zur direkten Investitionsförderung. Nach Tichy entfallen vier Fünftel der gesamten Förderung auf indirekte, nur ein Fünftel auf direkte Maßnahmen²⁷.

Ein Vergleich der Steuerquote der Länder Schweden, Schweiz, BRD und Österreich zeigt, daß Österreich einen Spitzenplatz günstiger Unternehmensbesteuerung hielt, was bei der Höhe der Steuersätze einzig auf die Aushöhlung der Steuerbasis durch Investitionsbegünstigungen zurückzuführen ist²⁸.

„Das System der (steuerlichen) Investitionsförderung ermöglicht eine so starke Steuerersparnis, daß die gezahlte Einkommen- und Körperschaftsteuer trotz hoher Steuertarife geringer ist als in der BRD, in Schweden und in der Schweiz²⁹“.

Welche Wirkungen können nun diesem System der indirekten Investitionsförderung im Zusammenhang mit der österreichischen Wirtschaftsstruktur zugeschrieben werden?

1. Die Gewinnabhängigkeit der indirekten Investitionsförderung schafft Voraussetzungen dafür, daß es zu Zeiten hoher Gewinne zu einem Investitionszwang und zu „Grenzinvestitionen“ mit mitunter geringem Produktivitätseffekt und damit zu einer Fehllenkung von Ressourcen kommen kann. Diese „Investitionspeitsche“ in Form der vorzeitigen Abschreibung wird vor allem in Zeiten starken Wirtschaftswachstums und hoher Gewinne spürbar, d. h. in Zeiten, in denen ein solcher Investitionsanreiz gar nicht unbedingt erforderlich wäre. In der Vergangenheit wurde dieser Investitionszwang mit der Bezeichnung „Wachstumsmotor“ gerne verharmlost und darauf hingewiesen, daß in Zeiten stürmischen Wachstums selbst „Fehlinvestitionen“ die entsprechende Nachfrage nach sich ziehen³⁰. Ebenso führte man an, daß ein bestimmtes Ausmaß von „Überinvestitionen“ für das Wachstumspotential Österreichs sehr günstige Auswirkungen mit sich gebracht hätte und sich auch „auf den ersten Blick unkluge und unüberlegte Investitionen ex post als gerechtfertigt erwiesen“³¹.

Ein derartiger Investitionsfetischismus läßt die Struktur der Investitionen völlig unberücksichtigt und hat spätestens im Österreich der späten siebziger und frühen achtziger Jahre jede Berechtigung verloren. Sicherlich kam der vorzeitigen Abschreibung in der Vergangenheit eine wichtige Funktion zu, indem sie durch die Begünstigung kapazitätserweiternder Investitionen den Wachstumsspielraum der österreichischen Wirtschaft auch auf den Exportmärkten vergrößert hat und durch Rationalisierungsinvestitionen eine bessere Ausnutzung des knappen Arbeitskräftepotentials ermöglichte, doch war es eben eine historische Funktion. Dabei muß unseres Erachtens auch die Frage nach der negativen Langzeitwirkung der vorzeitigen Abschreibung auf die österreichische Wirtschaftsstruktur gestellt werden. Sind es z. B. doch gerade die in den fünfziger und sechziger Jahren wachstums- und kapitalintensiven Branchen der Grundstoffgüterindustrie, an deren zu hohem Anteil die österreichische Industriestruktur heute zum Teil krankt. Ferner werden jetzt Überkapazitäten in stark konjunkturabhängigen Wirtschaftszweigen wie etwa der Bauwirtschaft, die durch Jahre der Hochkonjunktur hindurch maschinelle und Fahrzeuginvestitionen aus Steuerersparnisgründen getätigt hat, spürbar. Dies ist besonders schmerzhaft spürbar, wirft man einen Blick auf die Insolvenzstatistiken der letzten Jahre. Ganz zu schweigen von der – volkswirtschaftlich gesehen – Fehlallokation der durch erhöhte Abschreibungen geförderten baulichen Investitionen im tertiären Bereich, z. B. im Banken- und Versicherungswesen. Tichy stellt zu Recht fest, daß die österreichische Wirtschaft „eher zuviel und zuwenig effizient investiert“ hat³².

2. Wie bereits erwähnt, ist es neben der Gewinnabhängigkeit auch das Argument der *Kapitalintensität*, das in der heutigen wirtschaftlichen Situation gegen die steuerliche Investitionsbegünstigungen in ihrer geltenden Form spricht. Die unternehmerische Investitionsentscheidung wird durch die vorzeitige Abschreibung auf Investitionen in das Sachanlagevermögen fixiert. Da die indirekte Investitionsförderung eindeutig kapitalintensive Wirtschaftszweige begünstigt, verhindert sie

tendenziell einen für Österreich wünschenswerten Strukturwandel von der Grundstoffgüterindustrie hin zum Verarbeitungsbereich. Wenn auch der empirische Beweis für ein aktives Verhindern einer derartigen Entwicklung kaum erbracht werden kann, so dokumentiert doch die geringere Kapitalproduktivität einerseits und das stärkere Wachstum der Investitionen im Basissektor als im Verarbeitungsbereich³³ andererseits, daß die indirekte Investitionsförderung diesen Strukturwandel sicher nicht begünstigte. Dazu kommt, daß der Anteil der Investitionskosten mit dem Reifegrad der Industrie deutlich sinkt; er beträgt in der Feinmechanik weniger als ein Drittel der Werte im Bergbau, sodaß letzterer von der Investitionsförderung wesentlich stärker begünstigt wird³⁴. Gerade jetzt aber wäre eine Förderung von arbeits- und forschungsintensiven Bereichen³⁵ nötiger denn je.

3. Die Situation bei neugegründeten Produktionsunternehmen ist durch große Finanzierungserfordernisse für Erstinvestitionen, Arbeits- und Materialaufwand gekennzeichnet. Da neue Unternehmen in der Regel mit ihren Produkten keine Monopol- oder Oligopol-situation vorfinden, muß mit relativ geringen oder keinen Erträgen gerechnet werden. Dies bedeutet, daß das steuerliche Förderungsinstrumentarium nur äußerst unzureichend wirkt. Wird bei Vorliegen dieser einzelwirtschaftlichen Zusammenhänge die vorzeitige Abschreibung oder der Investitionsfreibetrag in Anspruch genommen, so erhöht dies den Betriebsverlust vor Steuern. Dieser könnte wohl durch den Verlustvortrag innerhalb der darauffolgenden 5 Jahre ausgeglichen werden, setzt jedoch eine entsprechende Ertragslage im genannten Zeitraum voraus.

Darum ist für neue Unternehmen die indirekte Investitionsförderung nur dann sinnvoll, wenn die Anlaufzeit kurz ist. Für ein neues Unternehmen, welches ein hohes technisches Risiko zu tragen hat, für seine Produkte keinen geschützten Markt vorfindet und somit Gefahr läuft, eine lange Verlustperiode zu haben, ist es meist nicht möglich, die Verluste gegen Gewinne steuerlich auszugleichen. Die vorzeitige Abschreibung etwa fördert eindeutig Unternehmen, die sich bereits lange am Markt befinden und wenig neue Produkte entwickeln. Nach Lehner³⁶ profitieren alte Industrien mit fallendem Gewinnverlauf aus der vorzeitigen Abschreibung am meisten, da sie nicht nur den zinsenlosen Steuerkredit erhalten, sondern auch die Differenz zwischen den Grenzsteuersätzen auf die am Anfang hohen, später aber niedrigen Gewinne lukrieren können.

Bei einem Unternehmen mit jungen Produkten fällt die steuerliche Förderung – da es sich einem langsam steigenden Gewinnverlauf gegenüber sieht – wesentlich geringer aus. Je früher sich eine Firma im Produktzyklus befindet, je förderungswürdiger sie aus strukturpolitischen Erwägungen wäre, desto geringer die Förderung durch die vorzeitige Abschreibung³⁷. Interessant ist, daß in diesem Fall der Investitionsfreibetrag genau gegenteilig wirkt³⁸, da hier in den Folgejahren die Normalabschreibung im vollen Umfang zum Tragen kommt. Bei steigenden Gewinnen ist der Investitionsfreibetrag auch im Vergleich zu der degressiven Abschreibung, der im Prinzip dasselbe strukturkon-

servierende Element wie der vorzeitigen Abschreibung innewohnt, wesentlich günstiger³⁹.

Darüber hinaus wirken sowohl vorzeitige Abschreibung als auch Investitionsfreibetrag noch dadurch strukturversteinern, daß sie die Mobilität des Kapitals stark einschränken. Der Unternehmer muß in seinem eigenen inländischen Betrieb investieren, der Beteiligungserwerb ist nicht begünstigt. Durch die vorzeitige Abschreibung wird der Besitzer eines derzeit noch gewinnbringenden – mittelfristig jedoch nicht im Wettbewerb bestehen könnenden Unternehmens durch die Steuerersparnis sogar besonders motiviert, weiter in seinem kaum zukunftssträchtigen Betrieb zu investieren⁴⁰. Dabei sollte nach Tichy – die Investition im eigenen Betrieb nicht besser gestellt sein als die Beteiligung an einer technologisch hochwertigen Branche⁴¹. Bedenkt man weiters, daß in der Grundstoffindustrie Neugründungen von Unternehmen verhältnismäßig selten sind, wenig junge Unternehmen auftreten und eher bereits seit langem eingeführte Produkte den Markt dominieren⁴², so erkennt man das strukturerhaltende Moment, das der indirekten Investitionsförderung innewohnt.

4. Ein gewichtiges Argument gegen die Förderung von Investitionen durch ein System von Sonderabschreibungen ist seine stabilitäts- und konjunkturpolitische Auswirkung.

Vorzeitige Abschreibungen müssen im Jahr der Investition voll verdient werden, wenn das Instrument zum Tragen kommen soll. Dies bedeutet, daß vor allem Betriebe in geschützten Bereichen mit ausreichendem Spielraum für die Preisfestsetzung bevorzugt werden, was sich in einem entsprechend hohen Preiseffekt niederschlägt⁴³.

Weiters schreibt Lacina:

„Neben dieser unerwünschten Auswirkung auf das Preisniveau ist es der bereits erwähnte „Investitionszwang“ in der Hochkonjunktur, der destabilisierend auf die Entwicklung der Investitionsgüternachfrage wirkt. In der Rezession, in der Unternehmensverluste oder zumindest starke Gewinneinbrüche zu verzeichnen sind, fehlt dagegen nicht nur der steuerliche Anreiz zu weiterer Investitionstätigkeit, bis zu einem gewissen Grad kann auch darüber hinaus von einer „Bumerangwirkung der vorzeitigen Abschreibung in Folgejahren mit verringerter Investitionstätigkeit“ gesprochen werden, wie H. Knapp vermerkt⁴⁴“.

Da wie bereits erwähnt ein von Sonderabschreibungsvorschriften ausgelöster Investitionsanreiz wohl zu erwarten ist, wenn das Unternehmen entsprechend hohe Gewinne erwirtschaftet, so wirkt die vorzeitige Abschreibung als Verstärker eines zyklischen Investitionsverhaltens⁴⁵. „Sobald jedoch eine private Unternehmung die Unbilden der Konjunktur zu spüren bekommt und nur mehr ausgeglichen oder gar unterschüssig bilanziert, läßt die Investitionslust merklich nach. Diese dürfte dann auch von großzügigen Sonderabschreibungsvorschriften kaum gesteigert werden⁴⁶“.

5. Unumstritten scheint im Lichte einer partiellen Nachfragesättigung bei langlebigen Konsumgütern und einer verschärften internationalen Arbeitsteilung – d. h. zunehmender Konkurrenz der Entwicklungslän-

der – die Notwendigkeit eines ständigen Innovationsprozesses in den Industrieländern, um die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten.

Nun greift aber, wie oben erwähnt, die indirekte Investitionsförderung vor allem bei kapitalintensiven Unternehmen und benachteiligt somit indirekt arbeits- und forschungsintensive.

Da viele Unternehmer oft aus irrationalen Überlegungen heraus⁴⁷ geneigt sind, (fast) jede Ausgabe zu tätigen, wenn sie dadurch etwas Steuer sparen können, andererseits aber gerade Erträge von Forschungsausgaben besonders spät anfallen und besonders schwer zu kalkulieren sind, so kann man die strukturverschlechternde und forschungsfeindliche Wirkung des bestehenden steuerlichen Investitionsförderungsinstrumentariums erkennen. Wir glauben, daß es überhaupt wenig sinnvoll ist, Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen durch eine steuerliche Förderung begünstigen zu wollen. Viel zweckmäßiger wären hier direkte, projektbezogene Stützungsmaßnahmen.

6. Immer wieder wird für das System der indirekten Investitionsförderung ins Treffen geführt, daß gerade dieses System durch das beschleunigte Abschreibeverfahren zu einer Verringerung des Risikos führe, was ein gewichtiges Argument bei der „Unsicherheit über die technologische Entwicklung“ ist⁴⁸.

Nun besteht ein eindeutiger Schwerpunkt bei der Inanspruchnahme der vorzeitigen Abschreibung im Vergleich zu den anderen beiden Instrumenten (vorzeitige Abschreibung macht zwei Drittel der indirekten Investitionsförderung aus)⁴⁹, führt doch die vorzeitige Abschreibung zu einer deutlichen Verkürzung der „Pay off“-Periode, die von den Unternehmen offenbar sehr hoch bewertet wird. Damit kommt die vorzeitige Abschreibung dem Mangel an Risikofreudigkeit bei den österreichischen Industrieunternehmen entgegen.

Sowohl Lehner als auch Streißler weisen auf das irrationale Investitionsverhalten der österreichischen Unternehmer hin. Die österreichischen Unternehmen stellen bei ihren Investitionsentscheidungen wenig Rentabilitätsabwägungen an, wenn es darum geht, Steuern zu sparen.

Die eindeutige Bevorzugung der vorzeitigen Abschreibung ist symptomatisch sowohl für die Struktur der Investitionen, die mit Hilfe der vorzeitigen Abschreibungen getätigt wurden, mehr aber noch für das Investitionsverhalten der österreichischen Unternehmerschaft, das vielmehr durch irrational-psychologische Faktoren als durch rein rationale Überlegungen bestimmt zu sein scheint. Lehner weist in seiner vergleichenden Studie der steuerlichen Investitionsförderungssysteme in Schweden, Österreich, der BRD und der Schweiz darauf hin, daß das österreichische System bei voller Nutzung aller Wahlmöglichkeiten (v. a. zwischen vorzeitiger Abschreibung und Investitionsfreibetrag) insgesamt vorteilhafter für die Unternehmen wäre, als in der BRD und in Schweden, daß aber in der Praxis diese Wahlmöglichkeiten keineswegs voll genutzt werden⁵⁰. Mehr als die tatsächliche Steuerersparnis gibt die Amortisationsdauer den Ausschlag bei Investitionsentscheidungen österreichischer Unternehmen⁵¹. Zweifellos verkürzt die vorzei-

tige Abschreibung die „Pay off“-Periode einer Investition und kommt damit dem offensichtlich übergroßen Sicherheitsbedürfnis der österreichischen Unternehmer sehr entgegen. Die Steuerersparnis im ersten Jahr wird höher eingeschätzt als darüber hinausgehende Steuerleistungen in späteren Jahren. Im Zusammenhang mit einer derartigen Mentalität, die ein möglichst geringes Risiko einer größeren Steuerersparnis in späteren Jahren vorzieht, ist bis zu einem gewissen Grad wohl auch die relative Rückständigkeit der österreichischen Produktionsstruktur zu sehen. Nicht zu Unrecht wird vom Österreicher gesagt „er blicke stets vertrauensvoll in die Vergangenheit“⁵², dies trifft auch im groben Ausmaß auf Österreichs Unternehmer zu.

7. Die fiskalischen Konsequenzen der steuerlichen Investitionsbegünstigungen sind beträchtlich. Trotz einer starken Zunahme der Kapitalgesellschaften in den letzten zehn Jahren sank der Anteil der KÖST am Gesamtaufkommen der direkten Steuern⁵³. Interessant ist, daß die Zahl der steuerzahlenden Körperschaften zwischen 1965 und 1975 nur um etwas mehr als ein Drittel stieg (von 6.300 auf 8.900), während die Zahl der „Nullfälle“ sprunghaft (von 4.600 auf 13.500) stieg⁵⁴.

„1973 nahmen die Nullfälle 45 Prozent der vorzeitigen Abschreibung, 81 Prozent des Investitionsfreibetrages, 46 Prozent der Abfertigungsrücklage und die Hälfte aller steuerlichen Möglichkeiten überhaupt in Anspruch“⁵⁵.

Vom Bundesministerium für Finanzen wird der Steuerausfall, der sich aus der Inanspruchnahme dieser Begünstigungen für 1980 ergibt, auf etwa 16 Mrd. Schilling geschätzt, wovon 7,5 Mrd. auf die Inanspruchnahme der vorzeitigen Abschreibung entfielen⁵⁶. Entgegen diesen fiktiven Bruttokosten der steuerlichen Investitionsförderung versuchte Haas die Höhe der Förderung durch Ermittlung des Nettoeffekts zu errechnen. Dabei handelt es sich – betreffend der restriktiven Annahmen bezüglich Laufzeit und Abzinsungsfaktor – um das absolute Mindestmaß der Kosten für Förderung.

Tabelle 3

Jahr	Vorzeitige Abschreibung	Investitions- förderung	Investitions- Rücklage	Summe
1970	1.454	—	154	1.608
1971	1.936	—	183	2.119
1972	2.534	1.048	290	3.872
1973	1.948	1.449	448	3.845
1974	2.757	1.533	541	4.831
1975	1.016	2.857	620	4.493

Quelle: Erich Haas, Steuerliche Investitionsförderung ... a. a. O., S. 80

III. Schlußfolgerungen

In den letzten Jahren sind eine Reihe von Überlegungen über das österreichische System der steuerlichen Investitionsförderung und seine Wirkungen gemacht worden.

Wir haben nun ebenfalls versucht, einen Beitrag zu dieser derzeit äußerst aktuellen Diskussion zu leisten und den Zusammenhang zwischen den österreichischen Strukturproblemen und dem steuerlichen Instrumentarium der Investitionsförderung aufzuzeigen. Wenngleich sich dieser Zusammenhang mangels statistischer Daten nicht quantifizieren läßt, so kann man zumindest sagen, daß die steuerliche Investitionsförderung den notwendigen Strukturwandel jedenfalls nicht unterstützt hat. Insbesondere das nunmehr jahrzehntealte Instrument der vorzeitigen Abschreibung ist obsolet geworden, weil es den geänderten wirtschaftlichen Gegebenheiten nicht mehr entspricht.

Es ist nun durchaus nicht leicht, ein neues Patentrezept für die optimale Gestaltung der indirekten Investitionsförderung zu finden. Wenn man zu dem Schluß gekommen ist, daß die vorzeitige Abschreibung aus den verschiedensten Gründen nicht mehr im gewünschten Sinn greift, so erscheint auch die Forderung nach der degressiven Abschreibung nicht unbedingt als folgerichtig, weil sie zwar in gemilderter Form, im Prinzip aber die gleichen Vor- und Nachteile der vorzeitigen Abschreibung beinhaltet.

Der Investitionsfreibetrag kommt zwar expansiven, dynamischen Unternehmen mit steigenden Gewinnerwartungen entgegen, würde also einer Belohnung der „Guten“, wie es etwa Aiginger⁵⁷ im Auge hat, entsprechen. Allerdings ist die Förderung wie bei allen anderen bisher wirksamen Begünstigungen gewinnabhängig. Nun hat zwar das Argument, daß es „keinen besseren Garanten für die Zukunft als den Erfolg in der Vergangenheit“⁵⁸ gibt, etwas für sich, doch ist es nicht nur legitim, sondern sogar notwendig, die Frage zu stellen, wer oder was die Zukunft garantiert, wenn – vorübergehend oder noch – keine Gewinne erzielt werden. In Zeiten eines doch tiefgreifenden Strukturwandels wie ihn heute die österreichischen Unternehmungen erleben, sollte zumindest für einen Teil des steuerlichen Investitionsförderungsinstrumentariums die Gewinnabhängigkeit wegfallen. Nicht nur, weil derzeit viele Unternehmen des industriell-gewerblichen Sektors eine schlechte Ertragslage aufweisen, sondern vor allem, um jungen Unternehmen in diesem Bereich, die sich in einer Aufbau- bzw. Umstellungsphase befinden, das Investieren zu erleichtern. Angesichts der Tatsache, daß sich Österreich als kleines Industrieland am besten durch hochspezialisierte, arbeitsintensive Produktionen im internationalen Wettbewerb bewähren kann, sollten in Zukunft durch die steuerliche Investitionsförderung weniger kapital- als „skill“-intensive Investitionen begünstigt werden.

Zur Erreichung dieses Zieles wäre aus unserer Sicht folgende Umgestaltung des steuerlichen Förderungsinstrumentariums anzustreben:

- Die vorzeitige Abschreibung sowohl für Bauten als auch für Anlagen wäre zur Gänze abzuschaffen; ebenso die Investitionsrücklage.
- An ihre Stelle sollte ein Investitionsprämien-system nur für Ausrüstungsinvestitionen treten. Diese Investitionsprämie könnte etwa 6–8 Prozent für Ausrüstungsinvestitionen im industriell-gewerblichen Bereich betragen. Wenn für die baulichen Investitionen und den tertiären Bereich ebenfalls eine Investitionsprämie eingeführt werden sollte, so wäre diese aus strukturpolitischen Gründen wesentlich geringer anzusetzen. Nicht zur Anwendung kommen sollte unserer Meinung nach die Investitionsprämie bei Investitionen in der Energie- und Wasserversorgung.
- Alternierend zur Investitionsprämie kann der Investitionsfreibetrag gewährt werden, allerdings nicht für bauliche Investitionen. Gleichzeitig könnte eine Umgestaltung der Art der Inanspruchnahme des Investitionsfreibetrages in der Weise vorgenommen werden, daß der 20prozentige Freibetrag nicht im ersten Jahr der Anschaffung voll wirksam, sondern in der einen oder anderen Form über die Abschreibungsdauer verteilt wird. Dadurch würde sich der steuerliche Vorteil für Unternehmen mit steigendem Gewinnverlauf gegenüber dem jetzt geltenden System sogar noch erhöhen.

Der derzeitige Steuerausfall durch die vorzeitige Abschreibung beträgt brutto 7,5 Mrd., netto dürfte er sich schätzungsweise auf etwa 3–4 Mrd. Schilling belaufen. Nach Beseitigung der vorzeitigen Abschreibung würde ein Teil derjenigen Unternehmen, die diese Begünstigung in Anspruch nehmen, auf den Investitionsfreibetrag, der andere auf die Investitionsprämie umsteigen. Es ist schwierig, über die Kosten unseres Vorschlages exakte Aussagen zu treffen, da eine sektorielle Aufgliederung der Kosten der steuerlichen Investitionsbegünstigten fehlt. Das Gesamtvolumen der Ausrüstungsinvestitionen des industriell-gewerblichen Sektors (ohne Energie) für die die Investitionsprämie in Betracht käme, beträgt nach einer Hochrechnung entsprechend dem Investitionstest 1981 ca. 37 Mrd. Schilling.

Die durch die Systemänderung „eingesparten“ Ausgaben des Bundes sollten für die direkte Investitionsförderung verwendet werden, da wir der Meinung sind, daß aktive Strukturpolitik noch immer besser im Wege der direkten Projektförderung gemacht werden kann. In welcher Form diese Mittel im Rahmen der direkten Förderungsmaßnahmen verwendet werden sollen, bedarf einer genauen Prüfung und sollte unserer Ansicht nach Hand in Hand mit einer grundlegenden Überprüfung und Konzentration der direkt zu vergebenden Mittel gehen.

Zu diesem Zweck sollte das Begutachtungsverfahren vereinheitlicht und ein kleiner, aber effizienter Apparat dafür geschaffen werden, wobei zum Teil auf die personellen Ressourcen von Finanzierungsgarantiegesellschaften und Investitionskredit AG zurückgegriffen werden könnte. Auch die Kriterien für die direkte Investitionsförderung sollten vereinheitlicht werden.

Einen größeren Stellenwert als bisher müßten im Rahmen der direkten Förderung die Forschungsförderung und die Subvention von

Fertigungsüberleitungsprojekten erhalten. Für die Unterstützung von Projekten der Fertigungsüberleitung wurde im April 1981 ein konkreter Vorschlag gemacht. Ungeachtet dessen müßten mehr öffentliche Mittel für die Förderung von Forschungsprojekten des industriell-gewerblichen Sektors zur Verfügung stehen, da Forschung im Unternehmen durch steuerliche Maßnahmen kaum gefördert werden kann.

Wir glauben nicht, daß die direkte Investitionsförderung das alleinige Allheilmittel zur Bewältigung der anstehenden Strukturprobleme ist, doch ist sie zur Beeinflussung des Strukturwandels in bestimmten Bereichen zweifellos besser geeignet als eine steuerliche Förderung, wie übrigens auch die Beispiele anderer Länder zeigen. Für große und strukturpolitisch wichtige Investitionen ist nach wie vor die direkte Förderung in der Form von Prämien das geeignete Instrument, insbesondere auch angesichts der derzeit enormen Zinskostenbelastung für die Unternehmen.

Allerdings ist unserer Meinung nach dieses System der direkten Investitionsförderung durch ein System der steuerlichen Förderung zu ergänzen, das eine Automatik aufweist, unbürokratisch abgewickelt wird und vor allem auch für die vielen kleinen und mittleren Betriebe in Österreich die durch ein Antragsverfahren etwas überfordert wären, eine wichtige Funktion hat.

Allerdings kann es sich Österreich unserer Meinung nach in der derzeitigen strukturellen, aber auch budgetären Situation nicht mehr leisten, ein mehr oder weniger undifferenziertes Gießkann-Förderungssystem für jede Art von Investitionen aufrechtzuerhalten.

Anmerkungen

- 1 Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Vorschläge zur Industriepolitik II, 1978, Seite 10
- 2 Erich Streissler, Die Bedeutung von Investitionen für das Wirtschaftswachstum in: Wirtschaftspolitische Blätter 1-2/1971, Seite 8
- 3 Vgl. Fritz Paschke, Förderung von Forschung und Entwicklung durch Steuerbegünstigungen, Gutachten erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung, Wien 1977, Seite 23
- 4 Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Bericht zur Zahlungsbilanz 1980, Seite 17
- 5 Vgl. Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Kurz- und mittelfristige Fragen der Zahlungsbilanzentwicklung, Wien 1978, Seite 76
- 6 Vgl. H. Kramer, Industrielle Strukturprobleme Österreichs, Wien 1981, Seite 48
- 7 Oskar Grünwald, Gedanken zu einer österreichischen Industriestruktur, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 14. Jg. 4/1967, Seite 194
- 8 Vgl. Karl Aiginger, Investitionspolitik in Österreich, in: Ifo-Schnelldienst 16/1979, Seite 27
- 9 Vgl. Karl Aiginger, Investitionspolitik, . . . a. a. O., Seite 27
- 10 Vgl. Karl Aiginger, Wirtschaftliche Mobilität in Österreich, Seite 34
- 11 Vgl. Karl Aiginger, Probleme und Trendbrüche in der Investitionstätigkeit, in: Die österreichische Wirtschaft in den achtziger Jahren, Seite 107
- 12 Vgl. Hans Seidel, Struktur und Entwicklung der österreichischen Industrie, Schriftenreihe der Bundeswirtschaftskammer Nr. 32, Seite 30
- 13 Vgl. Hans Seidel, Struktur und Entwicklung . . . a. a. O., Seite 33
- 14 Vgl. Hans Seidel, Struktur und Entwicklung . . . a. a. O., Seite 31
- 15 Vgl. Gunther Tichy, Zahlungsbilanz- und beschäftigungsrelevante Strukturprobleme von Industrie und Gewerbe sowie Ansatzpunkte zu ihrer Überwindung, Gutachten im

- Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, in: Sonderheft der Girozentrale 1/1979, Seite 93
- 16 Vgl. Beilage zu den Mitteilungen des Kreditschutzverbandes von 1870, Jg. 1980, Nr. 1, Seite 7
 - 17 Zur Wirkung des Strukturverbesserungsgesetzes siehe: W. Goldmann, B. Ederer, E. Haas, Das Strukturverbesserungsgesetz – unbegrenzte Möglichkeiten für Steuersparer, in: Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 3/1979
 - 18 Vgl. Ferdinand Lacina, Steuerliche Investitionsförderung – Ausbau oder Umbau?, in: Wirtschaft und Gesellschaft 3/1976, Seite 17
 - 19 Vgl. Karl Aiginger, Kurt Bayer, Ausmaß, Funktion und Verzinsung des Eigenkapitals in der österreichischen Industrie, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien 1980
 - 20 Vgl. Karl Aiginger, Kurt Bayer, Ausmaß, Funktion, ... a. a. O.
 - 21 Gunther Tichy, Finanzielle Erfordernisse, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 15. Jg., 4-5/1968, Seite 349
 - 22 Vgl. Karl Aiginger, Wirtschaftliche Mobilität ..., a. a. O., Seite 162
 - 23 Vgl. Karl Aiginger, Wirtschaftliche Mobilität ..., a. a. O., Seite 198
 - 24 Vgl. Gerhard Lehner, Die steuerlichen Investitionsförderungssysteme und die Unternehmensbesteuerung in der BRD, in Schweden, in der Schweiz und in Österreich, Wien 1979, Seite 52
 - 25 Vgl. Erich Haas, Die steuerliche Investitionsförderung in Österreich 1965-1975, in: Quartalshefte der Girozentrale, Heft 2/1980, Seite 75
 - 26 Vgl. Erich Haas, Die steuerliche Investitionsförderung ... a. a. O.
 - 27 Vgl. Gunther Tichy, Wie wirkt das österreichische System der Investitionsförderung?, in: Quartalshefte der Girozentrale, Sonderheft 1/1980, Seite 20
 - 28 Vgl. Gunther Tichy, Wie wirkt das österreichische System ... a. a. O., Seite 21
 - 29 Karl Aiginger, Investitionspolitik ... a. a. O., Seite 29
 - 30 Vgl. Gunther Tichy, Zahlungsbilanz – und beschäftigungsrelevante Strukturprobleme ... a. a. O., Seite 88
 - 31 Erich Streißler, Investitionsförderung und die Hierarchie der individuellen Pläne, in: Freiheit und Kooperation in Wirtschaft und Währung, Seite 101
 - 32 Vgl. Gunther Tichy, Zahlungsbilanz – und beschäftigungsrelevante Strukturprobleme ... a. a. O. Seite 88
 - 33 Vgl. Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Vorschläge zur Industriepolitik 2 ... a. a. O., Seite 21
 - 34 Vgl. Gunther Tichy, Zahlungsbilanz – und beschäftigungsrelevante Strukturprobleme ... a. a. O. Seite 110
 - 35 Vgl. Gunther Tichy, Investitionen, Investitionspolitik und Investorenverhalten in Österreich, Manuskript, Wien 1979, Seite 26
 - 36 Vgl. Gerhard Lehner, Die steuerlichen Investitionsförderungssysteme ... a. a. O.
 - 37 Vgl. Gunther Tichy, Zahlungsbilanz – und beschäftigungsrelevante Strukturprobleme ... a. a. O., Seite 110
 - 38 Vgl. Gerhard Lehner, Die steuerlichen Investitionsförderungssysteme ... a. a. O., Seite 113
 - 39 Vgl. Gerhard Lehner, Die steuerliche Investitionsförderungssysteme ... a. a. O., Seite 113
 - 40 Vgl. Gunther Tichy, Zahlungsbilanz – und beschäftigungsrelevante Strukturprobleme ... a. a. O., Seite 110
 - 41 Vgl. Gunther Tichy, Zahlungsbilanz – und beschäftigungsrelevante Strukturprobleme ... a. a. O., Seite 104
 - 42 Vgl. Karl Aiginger, Wirtschaftliche Mobilität ... a. a. O., Seite 76
 - 43 Vgl. Ferdinand Lacina, Steuerliche Investitionsförderung – Ausbau oder Umbau?, in: Wirtschaft und Gesellschaft 3/1976, Seite 12
 - 44 Ferdinand Lacina, Steuerliche Investitionsförderung ... a. a. O., Seite 12, Zitat Horst Knapp: Zwischenbilanz. Versuch einer nicht ganz konventionellen Situationsanalyse, in: Finanznachrichten Nr. 27-28/1976, Seite 5
 - 45 Vgl. Herbert Haeseler Steuerliche Sonderabschreibungen – Investitionsanreiz für Unternehmer?, in: Finanznachrichten 15/1976
 - 46 Herbert Haeseler, Steuerliche Sonderabschreibungen ... a. a. O.

- 47 Vgl. Erich Streißler, Investitionsförderung und die Hierarchie . . . a. a. O. Seite 94
- 48 Fidelis Bauer, Die Investitionsförderung im österreichischen Steuersystem, in: Wirtschaftspolitische Blätter 5/1979, Seite 98
- 49 Vgl. Gunther Tichy, Wie wirkt das österreichische System . . . a. a. O., Seite 20
- 50 Vgl. Gerhard Lehner, Die steuerlichen Investitionsförderungssysteme . . . a. a. O., Seite 113
- 51 Vgl. Gerhard Lehner, Die steuerlichen Investitionsförderungssysteme, . . . a. a. O., Seite 113
- 52 Theodor Prager, Investitionsstruktur und Wirtschaftswachstum in Österreich seit 1950, in: Schriftenreihe der Wiener Kammer für Arbeiter und Angestellte: Beiträge zur Wirtschaftspolitik und Wirtschaftswissenschaft, 1969, Seite 71
- 53 Vgl. Ferdinand Lacina, Steuerliche Investitionsförderung . . . a. a. O., Seite 16
- 54 Vgl. Erich Haas, Körperschaftsteuer 1965–1975, in: Wirtschaft und Gesellschaft, Seite 325, 3/1979
- 55 Erich Haas, Körperschaftsteuer . . . a. a. O., Seite 341
- 56 Entnommen aus der Beilage zur Budgetrede von Vizekanzler Dr. Hannes Androsch vor dem Nationalrat am 22. Oktober 1980, Seite 179
- 57 Vgl. Karl Aiginger, Steuerzucker für sechs gute Noten, in: Arbeiterzeitung 11. Februar 1981
- 58 Franz Helbich, Investitionsfinanzierung und Besteuerung, Manuskript, veröffentlicht in: Festschrift für Franz Kurt Fetzner, Wien 1980, Seite 7

Die degressive Abschreibung

Wirkungen und Probleme

Gerhard Lehner

Die degressive Abschreibung findet derzeit in Österreich, im Gegensatz zu anderen Ländern, kaum Anwendung, obwohl sie grundsätzlich zugelassen und steuerrechtlich anerkannt wird¹. Die geringe Bedeutung dieser Abschreibungsmethode läßt sich damit erklären, daß sie bei einer Inanspruchnahme der vorzeitigen Abschreibung oder des Investitionsfreibetrages sowie bei einer Verwendung der Investitionsrücklage nicht angewendet werden darf und damit für die Unternehmer im allgemeinen nicht vorteilhaft ist.

Dennoch wird die degressive Abschreibung in jüngster Zeit wieder stärker diskutiert. In diesem Beitrag wird versucht, verschiedene Probleme und Auswirkungen dieser Abschreibungsmethode kurz darzustellen. In Österreich lassen sich allerdings die Einflüsse der degressiven Abschreibung auf gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen aufgrund der fehlenden Anwendung dieser Abschreibungsmethode empirisch nicht untersuchen. Es werden daher zunächst einige Aspekte der degressiven Abschreibung auf mikroökonomischer Ebene beschrieben und dann an Hand einfacher Investitionskalküle ein Vergleich mit der linearen Abschreibung einerseits und der vorzeitigen Abschreibung andererseits durchgeführt und die Effekte einer Verknüpfung von degressiver Abschreibung und Investitionsfreibetrag kurz skizziert. Wenn man unterstellt, daß die Unternehmer rationale Investitionsentscheidungen treffen und dabei die Ergebnisse solcher Kalküle mitberücksichtigen, dann lassen sich aus diesen Vergleichen zumindest grobe Anhaltspunkte gewinnen, wie die unterschiedlichen Abschreibungsmethoden und Abschreibungssätze die Investitionsneigung beeinflussen.

Es wird hier nur die geometrisch-degressive Abschreibung (Buchwertabschreibung) untersucht, die allgemein angewendet wird. Bei

dieser Methode wird mit einem konstanten Abschreibungssatz vom jeweiligen Restbuchwert abgeschrieben. Die jährlichen Abschreibungsbeträge sinken dadurch um eine konstante Quote. Die arithmetisch-degressive Abschreibung (digitale Abschreibung) bleibt unberücksichtigt, weil sie kaum verwendet wird.

Abschreibungen als Instrument der Wirtschaftspolitik

Die Abschreibungen beeinflussen Finanzierung und Risiken der Investitionen und haben dadurch einen maßgeblichen Einfluß auf die Investitionsneigung. Diese Effekte sind jedoch nicht nur unter betriebswirtschaftlichen Aspekten wichtig, sondern sie haben auch erhebliche gesamtwirtschaftliche Auswirkungen. In den letzten Jahrzehnten wurden die Abschreibungen daher zunehmend als Instrument der Wirtschaftspolitik eingesetzt. Durch Änderungen der Abschreibungsmodalitäten und Abschreibungssätze wird versucht, die Investitionsentscheidungen der Unternehmer im Hinblick auf gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen zu beeinflussen (zu modifizieren), wobei die Wirkungen über die Besteuerung spürbar werden.

In Österreich werden die Abschreibungen durch die Möglichkeit einer vorzeitigen Abschreibung schon seit nahezu 30 Jahren für verschiedene wirtschaftspolitische Zielsetzungen eingesetzt. Die Wirksamkeit dieser beschleunigten Abschreibungen auf gesamtwirtschaftliche Ziele läßt sich jedoch nur schwer abschätzen, weil die ursprünglichen Zielsetzungen häufig von Nebenwirkungen und Mitnahmeeffekten überlagert werden.

Die vorzeitige Abschreibung hat eine Reihe von Vorteilen gebracht. Sie hat die Investitionstätigkeit stimuliert, das wirtschaftliche Wachstum gefördert, zur Modernisierung des Kapitalstocks beigetragen und dadurch auch dem Ziel gedient, die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Unternehmungen auf den Auslandsmärkten zu stärken. Die vorzeitige Abschreibung war daher auch ursprünglich im Außenhandelsförderungsgesetz verankert. Die Sonderabschreibung für bewegliche Anlagegüter in den Jahren 1974 bis 1976 war ebenfalls aus außenwirtschaftlichen Gründen, im Zusammenhang mit den EG-Verträgen, gewährt worden.

Trotz der Vorteile der vorzeitigen Abschreibung dürfen jedoch ihre Nachteile nicht übersehen werden. Sie begünstigt weder notwendige strukturelle Änderungen in der Wirtschaft noch die Kapitalmobilität. Es werden kapitalintensive Unternehmungen stärker gefördert als arbeitsintensive. In bestimmten Fällen wirkt die vorzeitige Abschreibung zudem konjunkturverschärfend.

Neben den gesamtwirtschaftlichen Problemen kann die vorzeitige Abschreibung auch auf betrieblicher Ebene zu Schwierigkeiten führen. Wenn die Unternehmer den Steuerkredit, der sich aus dieser beschleunigten Abschreibung ergibt, nicht nur kurzfristig in Anspruch nehmen, sondern langfristig prolongieren wollen, müssen sie ihre Fremdfinan-

zierung erheblich ausweiten². In Perioden schwacher Nachfrage und/oder hoher Zinssätze können sich daraus für die Unternehmungen erhebliche Probleme ergeben.

Wenngleich die Abschreibungen ein wichtiges Instrument der Wirtschaftspolitik sind, darf nicht übersehen werden, daß ein Konflikt zwischen den gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen und der betriebswirtschaftlichen Aufgabe der Abschreibungen, wonach sie dazu dienen, eine periodengerechte Verteilung der Anschaffungs- und Herstellungskosten von Investitionen herbeizuführen, um eine periodengerechte Gewinnermittlung zu ermöglichen, entstehen kann. Der Einsatz der Abschreibungen als Instrument der Wirtschaftspolitik bewirkt deshalb häufig, daß die Gewinnermittlung verzerrt und das betriebliche Rechnungswesen immer weniger aussagekräftig wird.

Die degressive Abschreibung als Normalabschreibung

Wenn man davon ausgeht, daß Abschreibungen nur insoweit als Instrument der Wirtschaftspolitik eingesetzt werden (können) als sie das betriebswirtschaftlich notwendige Ausmaß übersteigen³, dann läßt sich daraus eine Untergrenze für den Einsatz der Abschreibungen im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen erkennen. Änderungen in den Abschreibungsregelungen dürfen demnach nicht dazu führen, daß betriebswirtschaftlich notwendige Abschreibungen unterbleiben.

In diesem Zusammenhang ist die Frage zu untersuchen, ob die degressive Abschreibung (als Abschreibungsmethode) als betriebswirtschaftlich notwendige Normalabschreibung oder als beschleunigte Abschreibung und damit als Investitionsbegünstigung anzusehen ist. Dazu empfiehlt es sich, die betriebswirtschaftlichen Begründungen für die degressive und die lineare Abschreibung miteinander zu vergleichen.

Zwei Aspekte sind dabei maßgebend. Erstens, welche Abschreibungsmethode spiegelt die Nutzungskurve der Anlagen genauer⁴. Zweitens, welche Abschreibungsmethode entspricht den Bilanzierungs- und Bewertungsvorschriften sowie dem Vorsichtsmotiv besser.

Im Hinblick auf den Zusammenhang zwischen Abschreibungsmethode und Nutzungsverlauf der Anlagen bestehen in der Theorie zwei unterschiedliche Meinungen. Nach der einen Auffassung, die etwa vom Wissenschaftlichen Beirat beim deutschen Finanzministerium⁵ und von Hax⁶ vertreten wird, entspricht nur die lineare Abschreibungsmethode den betriebswirtschaftlichen Erfordernissen. Begründet wird diese Ansicht damit, daß die Nutzungsintensität der Anlagen während der Lebensdauer annähernd gleich bleibt und die Unternehmer die Nutzungsdauer in der Regel ohnehin vorsichtig schätzen und die Restbuchwerte deshalb Ermessensreserven enthalten.

Die andere Auffassung⁶, die etwa von Albach, Wöhe und der deutschen Steuerreformkommission vertreten wird, geht davon aus, daß die

Nutzungsintensität der Anlagen während der Nutzungsdauer rückläufig sei und sich schon daraus die degressive Abschreibung rechtfertigen ließe. Ferner wird darauf hingewiesen, daß die degressive Abschreibung eine gleichmäßigere Verteilung des gesamten Aufwandes ermögliche, weil die Instandhaltungskosten mit zunehmender Nutzungsdauer steigen.

Deutlicher als der Zusammenhang von Abschreibungskurve und Nutzungskurve dürften die Bewertungs- und Bilanzierungsvorschriften sowie das Vorsichtsmotiv⁷ für die degressive Abschreibung als Normalabschreibung sprechen. In vielen Fällen sinkt der Marktwert einer Anlage stark ab, sobald sie in Gebrauch genommen worden ist. Die Entwertung durch technischen Fortschritt und Nachfrageverschiebungen ist daher in den ersten Jahren der Nutzung besonders groß.

Das führt dazu, daß bei linearer Abschreibung die Anlagegüter in den ersten Jahren häufig mit einem zu hohen Wert in der Bilanz ausgewiesen werden, was den herrschenden Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätzen und dem Teilwert widerspricht. Die Bilanzen ergeben ein zu günstiges Bild der Vermögensverhältnisse. Es bedeutet aber auch, daß am Beginn der Nutzung die Gewinne zu hoch ausgewiesen werden und dadurch zuviel Steuern gezahlt und möglicherweise überhöhte Ausschüttungen getätigt werden. Sollte sich aufgrund technischer oder wirtschaftlicher Entwertung die ursprüngliche Nutzungsdauer als falsch (zu lang) eingeschätzt erwiesen haben, wären diese Gewinnverwendungen endgültig verloren, könnten nicht mehr zurückgeholt werden. Es würde dadurch die Substanz geschmälert.

Die degressive Abschreibung verringert zumindest diese Probleme. Sie vermeidet daher auch außerplanmäßige Abschreibungen (Teilwertabschreibungen) in viel stärkerem Ausmaß und erhöht dadurch die Aussagefähigkeit der Aufwandsrechnung⁸.

Diese Begründungen der degressiven Abschreibung berühren in erheblichem Ausmaß auch den Risikoaspekt, der später noch näher untersucht wird. Wenn man berücksichtigt, daß selbst Hax⁹ unter dem Risikoaspekt die degressive Abschreibungsmethode betriebswirtschaftlich für gerechtfertigt hält und wenn man davon ausgeht, daß sich verbrauchsbedingte und risikobedingte Abschreibung nicht trennen lassen¹⁰, wird die Basis der Zustimmung für die degressive Abschreibung noch breiter.

Insgesamt läßt sich somit erkennen, daß die degressive Abschreibung weitgehend als Normalabschreibung und nicht als Begünstigung angesehen wird. Diese Auffassung gilt jedoch nur für bewegliche Anlagegüter. Für Bauten ist hingegen die degressive Abschreibung in den meisten Ländern nicht zugelassen. Sie hätte bei Gebäuden zudem den Nachteil, daß sie entweder zu sehr hohen Restwerten führen oder sehr bald einen Übergang zur linearen Abschreibung erforderlich machen würde. Es werden daher im folgenden nur die Wirkungen und Probleme der degressiven Abschreibung auf bewegliche Anlagegüter untersucht.

Höhe der Abschreibungssätze

Im Gegensatz zur linearen Abschreibung, bei der der Abschreibungssatz durch den Abschreibungszeitraum festgelegt ist, besteht bei der degressiven Abschreibung die Möglichkeit, die Höhe des Abschreibungssatzes zu wählen. Damit sind verschiedene Wirkungen der degressiven Abschreibung vom Abschreibungssatz maßgeblich beeinflusst. Letztlich läßt sich auch die Frage, ob die degressive Abschreibung nicht doch zu Vorverlagerungen von Aufwendungen führt, nur unter Berücksichtigung der Abschreibungssätze beantworten. Die richtige Wahl des Abschreibungssatzes ist deshalb ausschlaggebend, weil davon abhängt, inwieweit gewisse Probleme der degressiven Abschreibung, vor allem hohe Restwerte am Ende der Nutzungs-(Abschreibungs-)Dauer und die Vorverlagerung von Aufwendungen tatsächlich eintreten.

Die degressive Abschreibung hat im Vergleich zur linearen Abschreibung grundsätzlich den Nachteil, daß die Anschaffungs- und Herstellungskosten in der Nutzungsdauer nicht zur Gänze abgeschrieben werden können, sondern ein Restwert verbleibt, der vom Abschreibungssatz abhängt.

An einem einfachen Beispiel läßt sich der Zusammenhang von Abschreibungssatz und Restwert deutlich zeigen. Unterstellt man eine Anlage mit 10jähriger Nutzungsdauer und einem Abschreibungssatz von 20 Prozent, der in den meisten Ländern zulässig ist und der sogenannten Doppelratenabschreibung (doppelter Satz der linearen Abschreibung) entspricht, dann beträgt der Restwert am Ende der 10jährigen Nutzungsdauer rd. 11 Prozent der Anschaffungs- und Herstellungskosten.

Dieser hohe Restwert kann durch zwei Maßnahmen vermieden werden. Erstens kann während der Nutzungsdauer ein Übergang von der degressiven zur linearen Abschreibung gestattet sein, wobei der im Zeitpunkt der Änderung vorhandene Restwert auf die Restnutzungsdauer zu verteilen ist. Diese Möglichkeit ist in der Bundesrepublik Deutschland gegeben.

Die zweite Möglichkeit besteht darin, höhere Abschreibungssätze zu verwenden. Bei einem Abschreibungssatz von 30 Prozent beträgt der Restwert nach 10 Jahren nur knapp 3 Prozent der Anschaffungs- und Herstellungskosten. In diesem Fall ist die Verzerrung nicht mehr allzu groß und der Restwert kann im letzten Jahr der Nutzungsdauer in der Abschreibung mitberücksichtigt werden. Diese Möglichkeit wäre aufgrund der Einkommensteuerrichtlinien theoretisch in Österreich gegeben.

Ein hoher Satz der degressiven Abschreibung löst somit zwar weitgehend das Problem der Restwerte, doch entsteht dafür der Einwand, daß die Abschreibung doch rascher erfolgt als es der Nutzung entspräche und es zu einer Aufwandsvorverlagerung komme, wodurch die Abschreibung über die verbrauchsbedingte hinausgehe. „Die geometrisch degressive Abschreibungsmethode schwebt also zwischen der

Scylla zu niedriger Abschreibungssätze und der Charybdis zu hoher Abschreibungssätze¹¹.

Aus einer Untersuchung von Albach¹² zeigt sich, daß der betriebswirtschaftlich gerechtfertigte Satz der degressiven Abschreibung beim Zwei- bis Zweieinhalbfachen des bei linearer Abschreibungsmethode anzuwendenden Abschreibungssatz liegt.

In den folgenden Vergleichen werden für ein Anlagegut mit 10jähriger Nutzungsdauer zwei verschiedene Abschreibungssätze in Höhe von 20 Prozent und 30 Prozent angenommen, um die Auswirkungen unterschiedlicher Abschreibungssätze darzustellen. Der Satz von 20 Prozent dürfte die betriebswirtschaftlich notwendige Untergrenze sein. Er entspricht der sogenannten Doppelratenabschreibung (ist das Doppelte jenes Satzes, der bei linearer Abschreibung angewendet würde), die in keinem Land unterschritten wird. Der Satz von 30 Prozent, der in Österreich bei Wirtschaftsgütern mit 10jähriger Nutzungsdauer zulässig ist, dürfte hingegen die Obergrenze bilden, wenn man Aufwandsvorverlagerungen verhindern und vermeiden will, daß die degressive Abschreibung aufgrund der Sätze als Begünstigung angesehen wird.

Preisbildung und degressive Abschreibung

Die Wirkungen der Abschreibungen auf Risiko und Finanzierung der Investitionen hängen erheblich davon ab, ob die Abschreibungen auch verdient werden. „Die radikalste geometrisch-degressive Abschreibung nützt nichts, wenn die Erlöse nicht ausreichen, um die Abschreibungen zu decken¹³.“ Die Effekte der Abschreibungen sind daher eng mit der Preisgestaltung verknüpft.

Die Zusammenhänge von Preispolitik und Abschreibungen lassen sich an Hand von zwei unterschiedlichen Preisstrategien darstellen. Es wird dabei zwar zunächst unterstellt, daß die (abzuschreibende) Investition dazu dient, neue Produkte zu erzeugen, doch können die Ergebnisse tendenziell auch auf die allgemeine Preisgestaltung eines Unternehmens übertragen werden.

In einem Fall wird angenommen, daß die Unternehmer eine „skimming Strategie“¹⁴ anwenden, bei der der Markt zunächst durch höhere Preise (teilweise) abgeschöpft wird und dann (allmählich) eine Preissenkung erfolgt. In diesem Fall würde die Preisentwicklung dem zeitlichen Verlauf der degressiven Abschreibungen entsprechen. Eine solche Preispolitik könnte es ermöglichen, selbst bei anfangs geringerem mengenmäßigen Absatz jene Erlöse zu erzielen, die ausreichen, die Abschreibungen zu decken.

Für den Erfolg einer solchen Preisgestaltung sind jedoch eine Reihe von Voraussetzungen notwendig. Es muß sich entweder um Unternehmen im geschützten Sektor handeln, es darf nur geringe Konkurrenz herrschen oder der zeitliche Vorsprung vor den Konkurrenten muß entsprechend groß sein. Die Produkte dürfen möglichst nicht substituierbar sein und müssen eine geringe Preiselastizität aufweisen.

Die hohen Anfangsgewinne dürften sich jedoch rasch verringern, weil durch die hohen Preise und Gewinnchancen neue Konkurrenten angezogen werden. Diese Preisstrategie ist somit eine kurzfristige.

Die zweite Alternative der Preispolitik ist genau entgegengesetzt. Sie unterstellt eine vorsichtige Preisgestaltung, durch die versucht wird, den Markt aufzubauen, Marktanteile zu gewinnen (Penetration Strategie). Diese Strategie setzt eine hohe Preiselastizität der Produkte voraus. Es wird versucht, durch die Preispolitik die Konkurrenten möglichst lange vom Markt fern zu halten. Es handelt sich hier um eine langfristige Strategie¹⁵. Allerdings deckt sich in diesem Fall die zeitliche Entwicklung der Erlöse und Gewinne vielfach nicht mit dem Verlauf der degressiven Abschreibung. Es ist möglich, daß bei dieser Preisgestaltung die höheren Abschreibungen am Beginn der Nutzung nicht voll in den Erlösen hereingebracht werden können und es zunächst zu einer Dämpfung der Gewinne kommt.

Wenn man die Auffassung akzeptiert, daß die Abschreibungen in den Erlösen gedeckt werden müssen, dann ergibt sich folgendes Bild. Die degressive Abschreibung fördert ebenso wie die beschleunigten Abschreibungen eine kurzfristige Preispolitik und benachteiligt eine langfristige Preisstrategie.

Auswirkungen auf Finanzierung und Risiko

Das investierte Kapital fließt über die in den Erlösen bzw. Preise enthaltenen Abschreibungen wieder in die Unternehmungen zurück. Die Abschreibungen sind daher eine wichtige Finanzierungsquelle der (künftigen) Investitionen. Wenngleich globale Daten über Abschreibungen recht unzureichend sind, läßt sich dennoch an Hand der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung grob erkennen, daß im privaten Bereich der Anteil der Abschreibungen an den Investitionen knapp 50 Prozent beträgt. Wenn man jedoch berücksichtigt, daß in der Gesamtrechnung eine längere Nutzungsdauer der Anlagegüter unterstellt wird als im betrieblichen Rechnungswesen üblich und im Steuerrecht zulässig ist, dann dürften vermutlich knapp 60 Prozent der privaten Investitionen durch Abschreibungen gedeckt sein.

Die Darstellung der Zusammenhänge von Abschreibung und Finanzierung beschränkt sich hier zwar auf die mikroökonomische Ebene, doch läßt sie gewisse Rückschlüsse auf die Gesamtentwicklung zu. Zwei Fragestellungen werden kurz skizziert. Zunächst, in welchem Ausmaß ermöglicht die degressive Abschreibung bei wachsenden Investitionen eine Selbstfinanzierung und zweitens, inwieweit kann die degressive Abschreibung bei Preissteigerungen substanzschmälernde Scheingewinne vermeiden.

Die erste Frage kann unter zwei alternativen Annahmen beschrieben werden. Zunächst unter den Voraussetzungen, die dem Lohmann-Ruchti-Effekt zugrundeliegen. In diesem Fall kann durch eine degres-

sive Abschreibung von 20 Prozent eine doppelt so große Kapazitätsausweitung finanziert werden als bei linearer Abschreibung.

Wird mit einem Satz von 30 Prozent degressiv abgeschrieben, vergrößert sich der Kapazitätserweiterungseffekt auf das Dreifache im Vergleich zur linearen Abschreibung.

Dieser Finanzierungsprozeß kommt jedoch nach Ablauf der Nutzungsdauer der zuerst angeschafften Anlagen (einmalige Kapitalzuführung) zum Stillstand. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß der Lohmann-Ruchti-Effekt ein Stagnieren der jährlichen Investitionen unterstellt. Es liegt eine stationäre Betrachtungsweise zugrunde.

Es wird daher in der zweiten Alternative angenommen, daß die Investitionen jährlich mit einer gleichbleibenden Zuwachsrate steigen. Dieser Zusammenhang von Abschreibungen und Investitionsfinanzierung ist in der Literatur von Domar und Eisner¹⁶ eingehend untersucht worden. Es zeigt sich, daß die Abschreibungen nur einen Teil der wachsenden (Brutto)-Investitionen decken können. Das Ausmaß hängt von der Nutzungsdauer und der Zuwachsrate der Investitionen ab. Bei Investitionen mit längerer Nutzungsdauer kann aus den Abschreibungen ein geringerer Teil der Investitionen finanziert werden als bei kürzerer Lebensdauer.

Wichtiger scheint allerdings der Zusammenhang zwischen Abschreibungsmethode und Wachstumsrate. Mit steigender Wachstumsrate nimmt der Anteil der Abschreibungen an den Investitionen ab. Unter der Annahme, daß die Investitionen (bei konstanten Preisen) jährlich real um 5 Prozent zunehmen, können bei linearer Abschreibung knapp 80 Prozent des Investitionsvolumens aus Abschreibungen finanziert werden. Wenn jedoch eine degressive Abschreibung mit einem Satz von 20 Prozent zugelassen ist, erhöht sich der Anteil der Abschreibungen an den Investitionen auf rund 82 Prozent, wenn eine degressive Abschreibung von 30 Prozent angewendet wird, auf rund 86 Prozent.

Wenn man jedoch eine Wachstumsrate der Investitionen von jährlich 10 Prozent unterstellt, dann geht der Anteil der Abschreibungen deutlich zurück. Bei linearer Abschreibung können dann nur mehr rund 60 Prozent des Investitionsvolumens aus Abschreibungen gedeckt werden. Bei einer degressiven Abschreibung von 20 Prozent erhöht sich der Anteil auf rund zwei Drittel und bei einem Satz von 30 Prozent auf etwa drei Viertel des Investitionsvolumens.

Diese einfachen Beispiele zeigen, daß die degressive Abschreibung die Selbstfinanzierung im Vergleich zur linearen Abschreibung nicht unerheblich erleichtert. Allerdings nimmt bei allen Abschreibungsmethoden mit steigender Zuwachsrate der Investitionen die Selbstfinanzierung aus Abschreibungen deutlich ab. Wenn nicht andere Quellen der Eigenfinanzierung erschlossen werden, führt eine steigende Wachstumsrate der Investitionen zu verstärkter Fremdfinanzierung.

Wenn die Preise für Investitionsgüter steigen, dann können die Abschreibungen, die von den (niedrigeren) Anschaffungs- und Herstellungskosten ermittelt werden, nur mehr einen Teil der Investitionen decken im Vergleich zu konstanten Preisen. Nimmt man Investitionen

mit 10jähriger Nutzungsdauer zum Vergleich, dann können bei einer jährlichen Preissteigerung von 3 Prozent und linearer Abschreibung nur mehr rund 85 Prozent der höheren Wiederbeschaffungskosten durch die Abschreibungen gedeckt werden (Tabelle 1). Bei einer Preissteigerungsrate von 8 Prozent verringert sich der Anteil der Abschreibungen auf 67 Prozent.

Tabelle 1

Gegenwartswerte der Abschreibungen

Zinssatz	lineare Abschreibung	bei 10jähriger Nutzungsdauer in Prozent der Anschaffungskosten		vorzeitige Abschreibung 50%
		degressive Abschreibung 20%	degressive Abschreibung 30%	
3%	85,3	88,0	91,1	94,3
5%	77,2	81,3	85,9	90,1
8%	67,1	72,8	79,2	86,2
10%	61,4	67,4	75,3	83,4

Das Verhältnis bessert sich, wenn degressiv abgeschrieben wird. Bei einem Abschreibungssatz von 20 Prozent decken die Abschreibungen bei 3 Prozent Preissteigerung rund 88 Prozent der Wiederbeschaffungskosten, bei 8 Prozent rund 73 Prozent. Mit einer degressiven Abschreibung von 30 Prozent erhöht sich das Verhältnis auf rund 91 Prozent bei 3 Prozent Preiserhöhung und 79 Prozent bei einer jährlichen Zunahme des Preisniveaus um 8 Prozent. Aus diesen Vergleichen läßt sich erkennen, daß die degressive Abschreibung die Nachteile der Preissteigerungen zwar nicht ausschalten, aber doch mildern kann.

Die nachteiligen Effekte der Preissteigerungen und der damit verbundenen substanzschmälernden Wirkungen durch Scheingewinne können durch wachsende Investitionen zumindest teilweise kompensiert werden¹⁷. Diese verhältnismäßig komplexen Zusammenhänge sind nicht nur von den Annahmen über die Preissteigerungen und die Zuwachsrates der Investitionen, sondern auch von der Nutzungsdauer und dem gewählten Abschreibungsverfahren bestimmt.

Bei Anlagen mit einer Nutzungsdauer von 10 Jahren und linearer Abschreibung kann der Wachstumseffekt die Preissteigerungsrate annähernd neutralisieren. Ein jährlicher Zuwachs der Investitionen von 5 Prozent kann die Scheingewinnachteile, die sich aus einer Inflationsrate von 5 Prozent ergeben, ausgleichen. Wird anstelle der linearen Abschreibung eine degressive Abschreibung von 20 Prozent zugelassen, dann kann eine jährliche Zunahme der Investitionen um 5 Prozent sogar einen Inflationseffekt von rund 8 Prozent ausgleichen, bei einem Satz von 30 Prozent ist sogar eine Kompensation einer Preissteigerungsrate von fast 12 Prozent möglich.

In diesen Vergleichen ist allerdings zu berücksichtigen, daß unter diesen Annahmen zwar die Auswirkungen der Scheingewinne neutralisiert werden können, daß aber gleichzeitig die Möglichkeit durch die Abschreibung Kapazitätsausweitungen, eine Zunahme der realen Investitionen, aus den Abschreibungen zu finanzieren weitgehend verloren geht. Insgesamt läßt sich erkennen, daß die degressive Abschreibung gegenüber der linearen Abschreibung die Finanzierungsfunktion verbessert und auch das Scheingewinnproblem mildert.

Am Beispiel der österreichischen Industrieinvestitionen zeigt sich jedoch, daß in den siebziger Jahren ihre (reale) durchschnittliche Steigerungsrate von rund 2 Prozent auch bei einer degressiven Abschreibung von 30 Prozent nicht ganz ausgereicht hätte, die Scheingewinneffekte, die sich aus der durchschnittlichen Preissteigerungsrate von 5 Prozent ergeben haben, zu kompensieren.

Neben der Finanzierung beeinflussen die Abschreibungen auch die Risiken der Investitionen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß nicht nur die Rentabilität, sondern auch die Sicherheit ein wichtiges Kriterium für die betriebliche Investitionsentscheidung ist.

Sieht man von Katastrophen und unvorhersehbaren (einmaligen) Ereignissen (Brand, Explosion etc.) ab, sind es vor allem der technische Fortschritt einerseits und Verschiebungen in der Nachfrage andererseits die das Risiko der Investitionen erhöhen und durch die risikobedingte Abschreibung berücksichtigt werden. Dazu kommt, daß mit zunehmender Nutzungsdauer die Unsicherheit sowohl in bezug auf die Entwicklung der Kosten als auch der Erlöse zunimmt.

In der Praxis trachten die Unternehmer daher, die investierten Beträge möglichst rasch wieder in liquide Beträge zurückzuverwandeln. Die (einfachen) Amortisationsrechnungen haben deshalb in der Praxis eine erhebliche Bedeutung. Es geht vielfach darum „ein Maß für die Geschwindigkeit (zu finden) mit der das investierte Kapital wieder in liquide Form umgewandelt werden kann. In der Methode der kurzen Liquidationsperiode kommt... das Streben der Unternehmer nach Sicherheit zum Ausdruck“¹⁸.

Die Amortisationszeit wird vom Abschreibungsverfahren entscheidend beeinflußt. Angenommen, ein Zeitraum von 3 Jahren würde bei einer Anlage mit 10jähriger Nutzungsdauer als Maß für eine solche Sicherheitsgrenze gelten, so zeigt sich bei den einzelnen Abschreibungsverfahren folgendes Bild. Bei linearer Abschreibung wären nach 3 Jahren 30 Prozent des investierten Kapitals über die Abschreibung wieder zurückgeflossen. Wenn hingegen eine degressive Abschreibung von 20 Prozent zugelassen ist, dann erhöht sich dieser Rückfluß auf fast 50 Prozent und bei einem Satz von 30 Prozent auf rund 66 Prozent.

Dieses einfache Beispiel zeigt bereits, daß die degressive Abschreibung den Rückfluß des investierten Kapitals erheblich erhöht. Bei einem Satz von 20 Prozent um rund zwei Drittel, bei einem solchen von 30 Prozent um mehr als das Doppelte. Unter Berücksichtigung der Ertragsteuern ändern sich für Kapitalgesellschaften diese Relationen kaum, für einkommensteuerpflichtige Unternehmungen werden die

Vorteile der degressiven Abschreibung wegen der sich dadurch verringernden Progressionswirkung sogar etwas größer.

Es zeigt sich jedenfalls, daß die degressive Abschreibung das Risiko deutlich verringert, dem Sicherheitsstreben entgegenkommt und damit auch die Investitionsneigung nicht unerheblich beeinflußt. Allerdings wäre die vorzeitige Abschreibung im Hinblick auf den Risikoaspekt noch immer günstiger als selbst eine degressive Abschreibung von 30 Prozent.

Vergleich der degressiven Abschreibung mit anderen Abschreibungsmethoden

Wenn man davon ausgeht, daß die Unternehmer rationale Investitionsentscheidungen treffen und die Ergebnisse aus Investitionskalkulen ihren Überlegungen zugrundelegen oder zumindest mitberücksichtigen, dann lassen sich an Hand verhältnismäßig einfacher Modellrechnungen, die auf der Kapitalwertmethode beruhen¹⁹, die unterschiedlichen Wirkungen der degressiven Abschreibung mit der linearen Abschreibung und der vorzeitigen Abschreibung vergleichen. Aus diesen Gegenüberstellungen lassen sich gewisse Hinweise gewinnen, wie eine Änderung der Abschreibungsmethode die (rechnerische) Vorteilhaftigkeit von Investitionen und damit vielleicht auch die Investitionsentscheidungen beeinflußt.

Es werden die Wirkungen unterschiedlicher Nutzungsdauern, verschieden hohe Kalkulationszinssätze und alternativer Periodenüberschüsse (Gewinnverläufe) betrachtet. In den verschiedenen Zinssätzen und Periodenüberschüssen spiegeln sich auch die Auswirkungen verschiedener Risikoannahmen und unterschiedlicher Preisstrategien wider.

Es wird ein (einheitlicher) Steuersatz von 60 Prozent unterstellt. Das entspricht etwa der Besteuerung der Kapitalgesellschaften (Körperschaftsteuer und Gewerbebeertragsteuer) bei einem Ertrag von mehr als 1,14 Mill. S. Die Ergebnisse werden in Form von Kapitalwertraten (Verhältnis des Kapitalwertes eines Investitionsobjektes zu seinen Anschaffungskosten) dargestellt. Der Einfluß der Abschreibungsmethode wird in Differenzen der Kapitalwertraten ausgedrückt.

Die Vergleiche zeigen, daß die degressive Abschreibung der linearen Abschreibungsmethode in fast allen Fällen deutlich überlegen ist. Die Vorteile betragen bei einer Nutzungsdauer der Investition von zehn Jahren zwischen rund zwei Prozent und sieben Prozent der Anschaffungskosten, wenn man eine degressive Abschreibung von 20 Prozent den Vergleichen zugrundelegt und steigen bis auf etwa 13 Prozent unter der Annahme eines Satzes der degressiven Abschreibung von 30 Prozent (Tabelle 2). Lediglich unter der seltenen Voraussetzung eines sehr langsam steigenden Periodenüberschusses könnte die degressive Abschreibung ihre Vorteile weitgehend verlieren.

Differenzen der Kapitalwertraten
zwischen linearer und degressiver Abschreibung
in Prozent der Anschaffungskosten
bei 10jähriger Nutzungsdauer

Zinssatz	degressive Abschreibung 20% zu linearer Abschreibung Periodenüberschuß ¹⁾			
	leicht fallend	stark fallend	stark steigend, dann fallend	langsam steigend, dann fallend
10%	2,73	6,41	2,32	-1,14
15%	4,07	6,58	3,72	-0,08
20%	4,86	6,59	4,53	0,49

degressive Abschreibung 30% zu linearer Abschreibung				
10%	9,57	13,00	8,47	1,39
15%	10,85	13,20	9,55	1,90
20%	11,48	13,13	10,01	2,02

+ = degressive Abschreibung ist günstiger

- = lineare Abschreibung ist günstiger

¹⁾ Der genaue Verlauf der verschiedenen Varianten des Periodenüberschusses ist entnommen: G. LEHNER, Die steuerlichen Investitionsförderungssysteme und die Unternehmensbesteuerung in der Bundesrepublik Deutschland, in Schweden, in der Schweiz und in Österreich, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien 1979, S. 88ff.

Die degressive Abschreibung wird mit zunehmender Nutzungsdauer und höheren Kalkulationszinssätzen günstiger. Sie bietet ferner größere Vorteile, wenn der Periodenüberschuß am Beginn der Nutzungsdauer hoch ist und dann rasch fällt. Wenn man unterstellt, daß für risikoreichere Investitionen ein höherer Kalkulationszinssatz zugrundegelegt wird und man annehmen kann, daß der rasch fallende Periodenüberschuß ebenfalls auf risikoreichere Märkte hindeutet²⁰, dann läßt sich erkennen, daß die degressiven Abschreibungen risikoreichere Investitionen stärker stimulieren. Es läßt sich jedoch auch zeigen, daß für die degressive Abschreibung bei einer kurzfristigen Preispolitik (skimming Strategie) die Vorteile größer sind. Die Unterschiede sind bei einem Abschreibungssatz von 30 Prozent deutlicher als bei einem solchen von 20 Prozent.

Während die Vorteile der degressiven Abschreibung im Vergleich zur linearen zu erwarten waren, sind die Ergebnisse einer Gegenüberstellung von degressiver Abschreibung (mit einem Satz von 30 Prozent) und der vorzeitigen Abschreibung nicht von vornherein klar abzuschätzen. Es zeigt sich allerdings, daß die vorzeitige Abschreibung unter fast allen Annahmen – mit Ausnahme des sehr langsam steigenden Periodenüberschusses – gegenüber der degressiven Abschreibung vorteilhafter ist. Bei Investitionen mit 10jähriger Nutzungsdauer betragen die Vorteile der vorzeitigen Abschreibung, gemessen an den Kapitalwertraten, zwischen rund zwei Prozent und rund sechs Prozent der Anschaffungskosten (Tabelle 3).

Tabelle 3

Differenzen der Kapitalwertraten
zwischen vorzeitiger Abschreibung 50% und
degressiver Abschreibung 30%
in Prozent der Anschaffungskosten bei 10jähriger Nutzungsdauer

Zinssatz	Periodenüberschüsse ¹⁾			
	leicht fallend	stark fallend	stark steigend, dann fallend	langsam steigend, dann fallend
10%	-3,23	-4,93	-2,44	9,47
15%	-3,86	-5,75	-2,82	7,01
20%	-4,19	-6,25	-2,96	5,24

+ = degressive Abschreibung ist günstiger

- = vorzeitige Abschreibung ist günstiger

¹⁾ siehe Tabelle 2

Es läßt sich auch in diesen Vergleichen erkennen, daß die vorzeitige Abschreibung mit zunehmender Nutzungsdauer und steigenden Zinssätzen vorteilhafter wird. Die Zinsempfindlichkeit (der Ausrüstungsinvestitionen) ist zwar nicht ausgeprägt, doch hätte eine Änderung in den Abschreibungsmethoden bei hohem Zinsniveau (steigenden Zinssätzen) stärkere Auswirkungen auf die Investitionsentscheidungen als bei niedrigeren Zinssätzen.

Die größeren Vorteile bei hohen Zinssätzen und rasch fallenden Periodenüberschüssen deuten darauf hin, daß die vorzeitige Abschreibung für risikoreiche Investitionen günstiger ist als die degressive Abschreibung. Allerdings stützt die vorzeitige Abschreibung andererseits eine längerfristige Preispolitik nicht, sondern begünstigt eine kurzfristige auf Abschöpfung des Marktes gerichtete Preisgestaltung.

Investitionsfreibetrag und degressive Abschreibung

Degressive Abschreibung und vorzeitige Abschreibung stellen bloß unterschiedliche Abschreibungsmethoden dar, wodurch sich auch begründen läßt, daß beide Abschreibungen nicht gleichzeitig angewendet werden dürfen. Im Gegensatz dazu läßt sich der Investitionsfreibetrag nicht mit Abschreibungsursachen begründen. Er ist im Grunde eine teilweise Abgeltung für die Nichtberücksichtigung der Wiederbeschaffungskosten in den Abschreibungen. Der Freibetrag kann auch als Ansatz gesehen werden, die Substanzaußwühlung der Unternehmungen, die sich bei steigenden Preisen aufgrund des Nominalwertprinzips ergibt, zu mildern. Jedenfalls hat der Investitionsfreibetrag andere Zielsetzungen als die vorzeitige Abschreibung. Es ist daher durchaus eine Kombination von degressiver Abschreibung und Investitionsfreibetrag denkbar. Sie schließt sich theoretisch nicht aus und wird in anderen Ländern (etwa in Schweden) auch angewendet.

Es scheint daher vertretbar, verschiedene Effekte einer Verbindung von degressiver Abschreibung und Investitionsfreibetrag kurz zu skizzieren. Eine solche Verknüpfung würde durch die degressive Abschreibung auch zur Verringerung des Risikos beitragen, gleichzeitig aber würde der Investitionsfreibetrag, im Vergleich zur vorzeitigen Abschreibung, die Eigenkapitalbildung stärken.

Sie vermeidet zudem den Nachteil der vorzeitigen Abschreibung, die zu einer starken Ausweitung der Fremdfinanzierung führt, wenn die Unternehmer den Zinsvorteil aus der Steuerstundung aufrechterhalten wollen, weil schon unter der Annahme verhältnismäßig geringer Bruttorenditen die Unternehmer mehr als ihren gesamten cash-flow investieren müssen²¹, um den Steuerekredit zu prolongieren.

Eine Kombination von degressiver Abschreibung und Investitionsfreibetrag würde, im Vergleich zur vorzeitigen Abschreibung, eine vorsichtige Preisgestaltung erleichtern, die auf einen längerfristigen Aufbau von Märkten abzielt und jene Unternehmungen begünstigen, die entweder neu am Markt auftreten oder neue Produkte herstellen, die am Beginn des Produktzyklus zunächst geringe Gewinne erbringen.

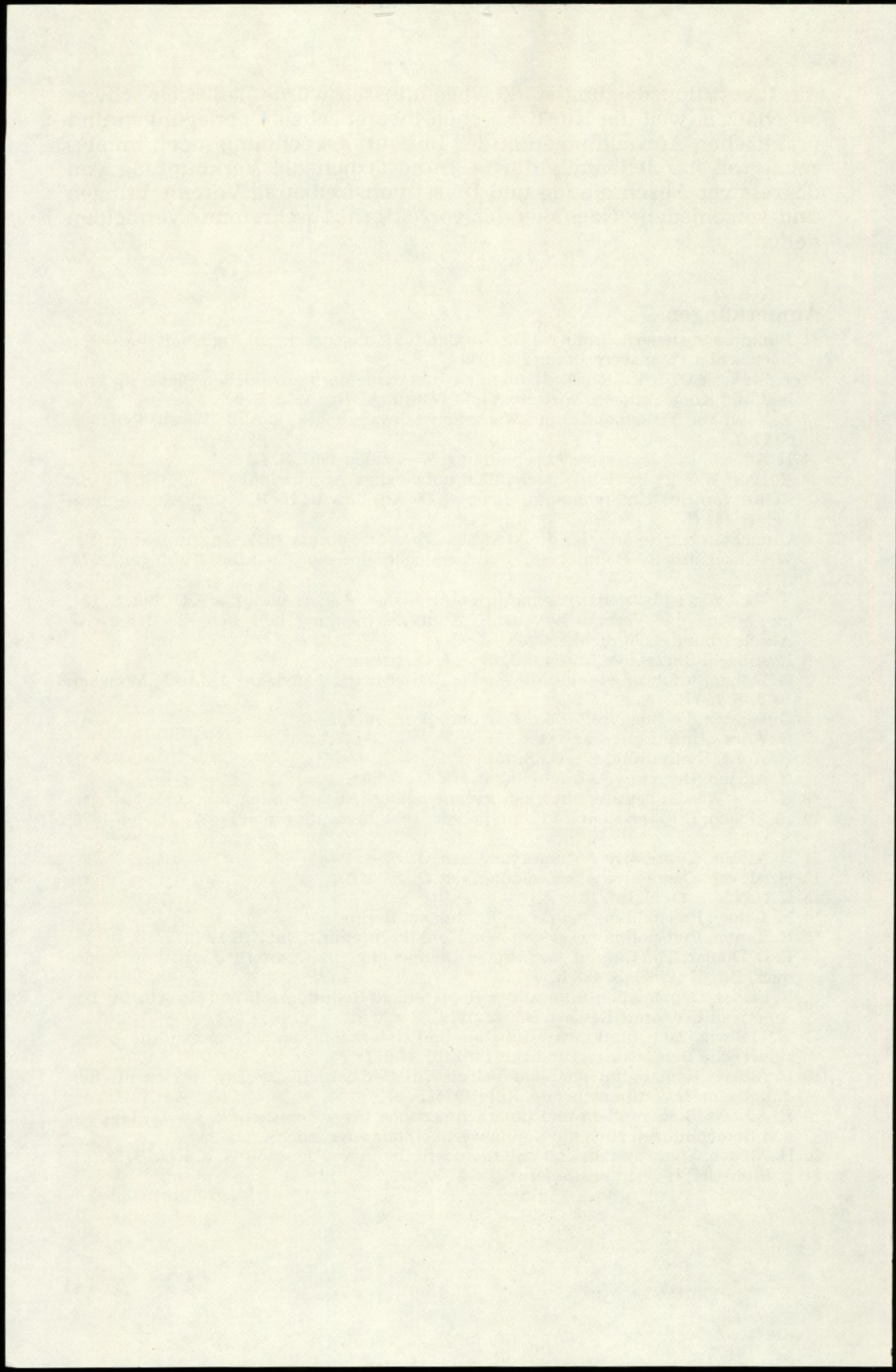
Die Höhe der Sätze der degressiven Abschreibung und des Investitionsfreibetrages hängen von verschiedenen Faktoren ab. Wenn man davon ausgeht, daß die Kapitalwertraten bei einer solchen Verbindung etwa jenen bei vorzeitiger Abschreibung entsprechen sollen, um die Investitionsneigung nicht zu beeinträchtigen, dann hätte für eine Investition mit zehnjähriger Nutzungsdauer eine degressive Abschreibung von 30 Prozent und ein Investitionsfreibetrag von zehn Prozent, gemessen an den Kapitalwertraten, etwa die gleichen Effekte wie die vorzeitige Abschreibung von 50 Prozent. Sollten jedoch andere Zielsetzungen größere Bedeutung erlangen, wären andere Kombinationen der Sätze der degressiven Abschreibung und des Investitionsfreibetrages zu überlegen.

Welche Kombination von Sätzen der degressiven Abschreibung und des Investitionsfreibetrages den Investoren vorteilhafter erschiene und

die Investitionsneigung stärker beeinflussen würde, läßt sich schwer abschätzen, weil die Kluft zwischen theoretischen Überlegungen und praktischen Anwendungen in der Investitionsrechnung (noch immer) sehr groß ist. Jedenfalls dürfte grundsätzlich die Verknüpfung von degressiver Abschreibung und Investitionsfreibetrag Vorteile bringen und verschiedene Nachteile der vorzeitigen Abschreibung vermeiden helfen.

Anmerkungen

- 1 Einkommensteuerrichtlinien 1979, Abschnitt 51; abgedruckt in: Amtsblatt der Österreichischen Finanzverwaltung 296/1979
- 2 E. Streissler, Investitionsförderung und Hierarchie der individuellen Pläne, in: Freiheit und Kooperation in Wirtschaft und Währung, Wien 1973, S. 93
- 3 F. Neumark, Fiskalpolitik und Wachstumsschwankungen, 2. Aufl., Wiesbaden 1968, S. 77 ff.
- 4 H. Albach, Die degressive Abschreibung, Wiesbaden 1967, S. 45.
K. Hax, Was ist betriebswirtschaftlich notwendige Abschreibung?, in: Beiträge zur Lehre von der Unternehmung, hrsg. v. O. Angehrn u. H. P. Künzi, Zürich 1968, bes. S. 151 ff.
- 5 Gutachten zur Reform der direkten Steuern v. 11. Februar 1967. Abgedruckt in: Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Tübingen 1974, S. 336 ff.
K. Hax, Was ist betriebswirtschaftlich notwendige Abschreibung?, a. a. O., bes. S. 164, meint, aus der Verbrauchs- und Nutzungsentwicklung läßt sich die degressive Abschreibung nicht rechtfertigen.
- 6 H. Albach, Degressive Abschreibung, a. a. O., passim
G. Wöhe, Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 11. Aufl., München 1975, S. 750 ff.
Gutachten der Steuerreformkommission, Bonn 1971, S. 484.
- 7 G. Wöhe, Einführung, a. a. O., S. 751 ff.
- 8 G. Wöhe, Einführung, a. a. O., S. 751.
H. Albach, Degressive Abschreibung, a. a. O., S. 50 f.
- 9 K. Hax, Was ist betriebswirtschaftlich notwendige Abschreibung, a. a. O., S. 164.
- 10 H. Albach, Steuersystem und unternehmerische Investitionspolitik, Wiesbaden 1970, S. 141
- 11 H. Albach, Degressive Abschreibung, a. a. O., S. 49.
- 12 H. Albach, Degressive Abschreibung, a. a. O., S. 72 ff.
- 13 K. Hax, a. a. O., S. 163.
- 14 M. Lange, Preisbildung bei neuen Produkten, Berlin 1971.
- 15 H. Simon, Preispolitik bei erwartetem Konkurrenzeintritt, in: ZfB 12/1977.
- 16 E. D. Domar, The Case of Accelerated Depreciation, in: Quarterly Journal of Economics, Bd. 67 (1953), S. 493 ff.
R. Eisner, Depreciation Allowances, Replacement Requirements and Growth, in: The American Economic Review, Bd. 42 (1952), S. 820 ff.
- 17 W. Mellwig, Zum Einfluß von Inflation und Unternehmenswachstum auf die ertragsteuerliche Bemessungsgrundlage, in: ZfbF 4/1977.
- 18 H. Albach, Rentabilität und Sicherheit als Kriterien betrieblicher Investitionsentscheidungen, in: Investitionstheorie, Köln 1975, S. 370.
- 19 H. Albach, Steuersystem und unternehmerische Investitionspolitik, a. a. O., legt seinen Berechnungen auch die Kapitalwertmethode zugrunde.
- 20 H. Albach, Steuersystem und unternehmerische Investitionspolitik, a. a. O., S. 88.
- 21 E. Streissler, Investitionsförderung, a. a. O., S. 93.



Investitionsförderung: Anmerkungen zur Diskussion

Fidelis Bauer

Vorbemerkung

Die Diskussion um Zweckmäßigkeit, Inhalt und Form der Investitionsförderung scheint derzeit die wirtschaftspolitischen Auseinandersetzungen zwischen den Parteien und auch zwischen den Interessenvertretungen zu beherrschen. Die neue Dimension der Auseinandersetzung liegt freilich nicht nur in der Intensität, sondern auch in der Beteiligung der Medien, die ihre traditionelle Scheu vor der Sprödigkeit dieses Themas immer mehr ablegen. Soll ein Beitrag zu dieser Diskussion geleistet werden, so muß man sich der besonderen Versuchung zu plakativer bzw. vereinfachender Darstellung bewußt sein und Vorkehrungen dafür treffen, daß sich unvermindertes Engagement auf die Frage konzentrieren kann, ob und wie alternative Formen der Investitionsförderung als wirtschaftspolitische Instrumente zur Lösung dessen beitragen können, was etwas unscharf, aber sehr überzeugend als „die Probleme der achtziger Jahre“ bezeichnet wird. Dabei sollte jedoch nicht übersehen werden, daß Investitionsförderung nur einen, wenn auch sehr wichtigen, Bestandteil des nach wie vor ausreichend ausgestatteten wirtschaftspolitischen Instrumentenkastens darstellt: Optimale Investitionsförderung wird ihre Wirkung eben nur dann entfalten können, wenn andere wirtschaftspolitische Instrumente nicht die Voraussetzungen ihrer Wirksamkeit beeinträchtigen; diese Randbedingung der Diskussion sollte insbesondere dann Beachtung finden, wenn es die Zusammenhänge zwischen Wirtschaftsstruktur, Strukturwandel, Strukturpolitik und Investitionsförderung auszuleuchten gilt.

Das System der steuerlichen Investitionsförderung

Unter steuerlicher Investitionsförderung werden im wesentlichen drei im Einkommensteuergesetz geregelte Instrumente verstanden: die vorzeitige Abschreibung, der Investitionsfreibetrag und die Investitionsrücklage, die bei Vorliegen der im Gesetz näher definierten Voraussetzungen neben der linearen Normalabschreibung in Anspruch genommen werden können; degressive Abschreibung ist hingegen nur mit Zustimmung der Steuerbehörden zulässig und schließt die Inanspruchnahme der drei genannten Instrumente aus. Die Wirkungsweise dieser Instrumente wird ergänzt bzw. unterstützt durch die Übertragbarkeit stiller Rücklagen¹, die Regelung über sogenannte geringwertige Wirtschaftsgüter² sowie den Verlustvortrag³.

Die vorzeitige Abschreibung ermöglicht, im Jahr der Anschaffung oder Herstellung bei beweglichen Anlagegütern bis zu 50 Prozent, bei unbeweglichen Anlagegütern – befristet mit Ende 1981 – bis zu 25 Prozent der Kosten neben der linearen Normalabschreibungsrate zusätzlich abzuschreiben. Sie verkürzt nach Wahl des Investors die Gesamtabschreibungsdauer im Vergleich zur betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer und ist daher als Spezialfall beschleunigter Abschreibung zu betrachten. Durch den Investitionsfreibetrag werden zwar die betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauern einer Investition nicht berührt, doch werden 120 Prozent der Herstellungs- oder Anschaffungskosten abgeschrieben, indem im Jahr der Anschaffung oder Herstellung 20 Prozent dieser Kosten gewinnmindernd geltend gemacht werden können. Die Investitionsrücklage, die unter Anrechnung der Beträge für vorzeitige Abschreibung und Investitionsfreibetrag bis zu 25 Prozent des Jahresgewinnes betragen kann, stellt eine Vorwegnahme der vorzeitigen Abschreibung oder des Investitionsfreibetrages dar, da sie spätestens nach vier Jahren gegen eines dieser beiden Instrumente aufgelöst werden muß.

Der mit diesen Bestimmungen⁴ definierte Rahmen der Behandlung von Investitionen im Steuerrecht muß vor dem Hintergrund der sogenannten betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauern⁵ gesehen werden, die seitens der Steuerbehörden nach Kategorien von Investitionsgütern unterschiedlich lange Abschreibungsdauern und damit unterschiedliche lineare jährliche Abschreibungssätze normieren. Der Gesetzgeber bzw. der Verordnungsgeber⁶ ist sich bewußt, daß diese betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer, die vom Steuerpflichtigen nach dessen Schätzung beantragt und von den Behörden anerkannt werden muß, Konfliktpotential zwischen dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Bewertung und technischen bzw. wirtschaftlichen Nutzungs- und Verwendungsmöglichkeiten beinhaltet.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß die österreichische Rechtsordnung bzw. Besteuerungstechnik mit diesen Bestimmungen eine der vielen denkbaren Varianten der Behandlung von Investitionen im Steuerrecht verwirklicht. Aus dem Gesamtzusammenhang der Bestimmungen ist abzuleiten, daß sie schwerpunktmäßig eine mikroökonomi-

sche Orientierung aufweisen. Definiert man volkswirtschaftliche Gesichtspunkte als solche, die in von betrieblichen Erfordernissen abweichenden Normen zur Geltung kommen, so sind u. a. die einschränkenden Vorschriften bei Kraftfahrzeugen und bei der betrieblichen Nutzung von PKW als volkswirtschaftlich inspiriert zu werten, aber auch die Sondervorschriften über Energie- sowie Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen, die eindeutig wirtschaftspolitischen Zielen dienen, oder auch die Vorschriften über Umweltschutzinvestitionen, die die Auswirkung der Internalisierung externer Effekte mildern sollen.

Für die Beurteilung des Systems sind daher vor allem zwei Fragen relevant:

1. Inwiefern handelt es sich bei der gegebenen Steuertechnik im Bereich der Investitionen überhaupt um Förderung im engeren Wortsinn?
2. Ist die schwerpunktmäßig mikroökonomische Orientierung, also der Ansatz bei den betrieblichen Verhältnissen des Steuerpflichtigen bezüglich wirtschaftspolitischer Ziele nachteilig, vorteilhaft oder neutral?

Inwiefern ist das System der steuerlichen Investitionsförderung tatsächlich eine Förderung?

Bei historischer Betrachtung steht es so gut wie außer Zweifel, daß eines der wesentlichen Motive für die Einführung der Investitionsbegünstigungen – so die legistische Begriffstradition⁷ – die Absicht war, mit der Investitionsförderung gleichsam zweckgebundene Steuervorteile für Unternehmer einzuführen, insbesondere in den Jahren vor der Schillingeröffnungsbilanz. Seither stehen diese Instrumente, also die „Bewertungsfreiheit“ als Ausdruck unternehmerischer Steuergestaltungsmöglichkeit, im Verdacht eines gruppenspezifischen Steuervorteils der Unternehmer, der grundsätzlich durch spezifische Steuervorteile anderer sozioökonomischer Gruppen (z. B. Arbeitnehmerabsetzbetrag, Sonderbesteuerung des 13. und 14. Monatsbezuges bei Arbeitnehmern) auszugleichen wäre. Schließt man sich dieser Tradition von Einstellungen an, so verbleibt nur die Möglichkeit, entweder als Steuerreformer Unmut über die gruppenspezifische Aushöhlung des Tarifs zu äußern⁸, die jede „rationale“ Reform zum Scheitern verurteilt, oder penibel, mit mehr oder weniger plausiblen Methoden, eine gruppenspezifische Aufrechnung dieser tatsächlichen oder vermuteten Vorteile durchzuführen, sei es als Erfolgsnachweis oder zur Untermauerung von Forderungen nach „Privilegienabbau“. Letzterem Standpunkt zeigt sich zum Beispiel der Subventionsbericht des Bundes für 1978⁹ verpflichtet, der die Investitionsbegünstigungen unter die Subventionen einreicht und den Aufwand für 1978 mit 14 Mrd. S beziffert. Ausschlaggebend für diese Zuordnung ist eine Definition, die als indirekte Subventionen solche Einnahmenverzichte des Staates dekretiert, „die

einem anderen Rechtsträger für eine im öffentlichen Interesse liegende private Tätigkeit durch Ausnahmeregelungen von der allgemeinen Steuernorm gewährt werden“¹⁰.

Für die Beurteilung des Subventionscharakters sind jedenfalls zwei Fragen zu prüfen, nämlich ob es sich erstens um eine im öffentlichen Interesse liegende private Tätigkeit handelt, und wie zweitens die Wechselbeziehung Norm und Ausnahme ökonomisch zu interpretieren ist.

Die erste Frage kann meines Erachtens nach Durchhauen des gordischen Knotens, den Bibliotheken von staatsphilosophischen und staatsrechtlichen Beiträgen zum „öffentlichen Interesse“ geschürzt haben, auf den ökonomischen Zusammenhang zwischen Einzelentscheidungen und deren volkswirtschaftlichen Konsequenzen reduziert werden, auf die im folgenden Abschnitt eingegangen wird.

Was nun die zweite Frage nach der Wechselbeziehung zwischen Norm und Ausnahme anbelangt, so hat es den Anschein, als habe der Nationalrat mit der Kenntnisnahme dieses Berichts einem spezifisch juristischen Norm- und Ausnahmeverständnis Raum gegeben.

Die Absetzung für Abnutzung, wie die Abschreibung von Investitionen legistisch genannt wird, wirft bei der Phasenbesteuerung des Überschusses der Einnahmen über die Ausgaben, die für alle Einkunftsarten gilt, ein besonderes Problem auf: Eine annähernd exakte Verteilung der Abschreibungsbeträge für ein Investitionsgut (Verteilung auf einzelne Jahre hinsichtlich Höhe, erforderlicher Gesamtabschreibungsbetrag für Wiederbeschaffung, Abschreibungsdauer) könnte eigentlich erst bestimmt werden, wenn dieses Investitionsgut aus der betrieblichen Nutzung ausscheidet. Das gilt nicht nur für die betriebswirtschaftliche Bestimmung der kalkulatorischen Abschreibung: Bei Beginn und während der Nutzung ist die kalkulatorische Abschreibung eine unternehmerische Risikoentscheidung. Es ist aber ebenso unbekannt, genauer „unsicher“, wie die als steuerlich relevante „Betriebsausgabe“ geltende Abnutzung tatsächlich zu bewerten ist. Es liegt jedenfalls im Interesse des Fiskus, von fiktiven Durchschnittswerten, die sich an der Nutzungsdauer orientieren, auszugehen. Diese als „betriebsgewöhnlich“ bezeichneten Durchschnittswerte sind jedoch in zweifacher Hinsicht realitätsfern, erstens allgemein dadurch, daß die Verfestigung zu anerkannten Regeln immer der wirtschaftlichen Praxis nachhinken muß, zweitens speziell dadurch, daß wirtschaftliche Entwertung und (mehr oder weniger) technische Abnutzung grundsätzlich auseinanderfallen können.

Der ökonomische Zweck der Verkürzung der Abschreibungsdauer mit Hilfe der vorzeitigen Abschreibung ist schwerpunktmäßig die Herabsetzung des wirtschaftlichen Risikos von Investitionen, indem sie steuerlich ebenso rasch abgeschrieben werden können, wie sie unter Umständen kalkulatorisch abzuschreiben sind: der Investor kann *ceteris paribus* durch Verkürzung der *pay-off-Periode*¹¹ höhere Risiken übernehmen, wobei anzumerken ist, daß diese Verkürzung in Beziehung zu den erwähnten Durchschnittsnormen gesetzt werden muß. Der

Investitionsfreibetrag enthält eine Komponente der steuerlichen Berücksichtigung kalkulatorischer Abschreibung vom Wiederbeschaffungswert, wie sie betriebswirtschaftlich unbestritten notwendig ist, und leistet damit einen gewissen Beitrag zur Milderung der sogenannten Scheingewinnproblematik.

Das System der steuerlichen Investitionsförderung soll bei ökonomischer Betrachtung daher gewährleisten, daß sich unternehmerische Einschätzung des Abschreibungsbedarfes gegenüber starren, oft wirtschaftsfernen Durchschnittsregeln durchsetzen kann; diese „Bewertungsfreiheit“ ist allerdings in fiskalischem Interesse zwingend limitiert. So werden zum Beispiel selbst aus Anlaß der Wiederbeschaffung ex post nachweisbare höhere Kosten steuerlich nicht anerkannt.

Das Verhältnis von Norm und Ausnahme und somit die Frage nach dem Subventionscharakter lassen sich dahingehend beantworten, daß das System der steuerlichen Investitionsförderung einen Kompromiß zwischen betriebswirtschaftlich notwendigen Bewertungen und dem fiskalischen Interesse an schematischer, einheitlicher „betriebsgewöhnlicher“ Behandlung von Aufwendungen darstellt. Weil weder die Steuerbehörden noch der Unternehmer im vorhinein wissen, wie hoch die effektiven „Ausgaben“ durch die Abnutzung des Investitionsgutes in jedem Jahr sind, kann man sagen, daß die limitierte Bewertungsfreiheit Elemente einer Pauschalierung aufweist. Das System soll gewährleisten, daß die wegen der Gleichmäßigkeit der Besteuerung naturgemäß starren fiskalischen Regeln in beschränktem Umfang flexibel an betriebliche Erfordernisse angepaßt werden können. Im Gegensatz zu sonstigen Fällen der Pauschalierungstechnik, die üblicherweise auf Verwaltungsvereinfachung für den Besteuerten und die Steuerbehörden abzielen, ist in diesem Fall ein zusätzliches Element der Pauschalierung von Unsicherheit im Sinne von Unentscheidbarkeit enthalten, da beide Partner des Kompromisses zum Zeitpunkt der Konvention (d. h. des Besteuerungszeitraumes während der Nutzung des Investitionsgutes) nicht wissen können, wie hoch der tatsächliche Kapitalverzehr anzusetzen wäre. Die gegebenen Regeln können daher als ein Sonderfall der Rechtstechnik bei unentscheidbaren – oder nur mit prohibitiv hohen volkswirtschaftlichen Kosten entscheidbaren – Sachverhalten betrachtet werden, analog etwa zu gesetzlichen Vermutungen, Regeln der Beweislast und vergleichbaren Rechtsinstituten.

Subventionseffekte werden nur dann eintreten können, wenn sich ex post herausstellt, daß – bei der Inanspruchnahme der vorzeitigen Abschreibung – das Investitionsgut länger im Betrieb verbleibt, als steuerlich abgeschrieben werden kann: der vielzitierte Steuerkredit wird zurückgezahlt, die Zinslosigkeit dieses „Kredites“ enthält eine Subventionskomponente, die freilich gegen allfällige Scheingewinnbesteuerung aufzurechnen ist. Beim Investitionsfreibetrag können Subventionseffekte grosso modo nur dann entstehen, wenn die Differenz zwischen Wiederbeschaffungskosten und Anschaffungskosten geringer ist als der Investitionsfreibetrag. Bei der Investitionsrücklage entsteht ex definitione ein Steuerkredit, dessen Verzinsung subventioniert wird.

Ebenso ist zu vermuten, daß bei den erwähnten Sonderabschreibungen für Energie-, Umwelt- sowie Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen Subventionierung ungewissen Umfanges vorliegt. Die Autoren des Subventionsberichtes machen es sich jedenfalls zu leicht, wenn sie den Gesamtumfang der „Ausnahme von der Norm“ als Subvention einstufen, ohne zu berücksichtigen, daß die strikte Norm Elemente einer Zusatzbesteuerung beinhaltet, die durch die sogenannten „Ausnahmen“ lediglich auf das vom Steuergesetzgeber gewünschte und im Steuertarif festgeschriebene Niveau reduziert werden kann.

Dazu kommt noch, daß selbst die Bestimmung der Norm mit dem Rechtsbegriff „betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer“ einem weiten, wenn auch gebundenen Ermessen der Steuerbehörden unterliegt.

Was ist von einem Förderungsbegriff zu halten, wenn dessen konkreter Inhalt nicht von in der Realität anzutreffenden Sachverhalten beeinflußt wird, sondern von der mehr oder minder willkürlichen Abgrenzung von Tatbeständen? Dieser Willkür ist im Steuerrecht nur dann eine Schranke gesetzt, wenn es sich um eindeutig feststellbare Sachverhalte handelt, wie sich an den Erkenntnissen zur Sollvermögensbesteuerung von Kapitalgesellschaften belegen läßt. Einen Hinweis auf die Gestaltungsmöglichkeiten der Besteuerung durch den Fiskus, die bislang als verfassungskonform gelten, bietet umgekehrt die steuerliche Behandlung der Abschreibungen von betrieblich genutzten Kraftfahrzeugen: Die Normenkonkurrenz zwischen § 7 und § 20a EStG macht deutlich, daß hier nicht einmal die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer ausschlaggebend ist und der Gesetzgeber einer Lösung den Vorzug gibt, die abweichend vom Prinzip der Besteuerung des Einnahmenüberschusses eindeutig Sollbesteuerungselemente aufweist.

Wenn die Norm – überspitzt ausgedrückt – gleichsam beliebig vom normativ zu Erfassenden abweichen darf, dann ist der rechnerische Ausweis des Umfanges von sogenannten Ausnahmen, die eigentlich erst das normativ zu Erfassende berücksichtigen, ein fragwürdiges Unterfangen. So gesehen steht die mehrfach anzutreffende Behauptung, Österreich verfüge bei der Behandlung von Investitionen im Steuerrecht über eines der großzügigsten Systeme auf den sprichwörtlich tönernen Füßen. Es kann im Gegenteil gar nicht ausgeschlossen werden, daß gerade im abgelaufenen Jahrzehnt bei deutlich höherem Niveau der Inflationsraten aufgrund der Scheingewinnbesteuerung die Mittelverwendung durch Investitionen steuerlich ungünstiger behandelt wurde als alternative Mittelverwendungen.

Im übrigen zeigen gerade internationale Vergleiche¹², wie „willkürlich“ jede Norm- und Ausnahmebeziehung auf gesetzlicher Ebene gestaltet werden kann. Läßt man branchenbezogene, regionale oder produktbezogene Sonderbehandlung von Investitionen in einzelnen Ländern außer Betracht, so zeigen sich als „Norm“ so verschiedene Ansätze wie in Belgien, wo die Nutzungsdauer betriebsgewöhnlich oder betriebsindividuell, die Abschreibung linear oder degressiv mit Doppelrate (mit Übergangsmöglichkeit zur linearen) gewählt werden kann, in Dänemark, wo der degressive Abschreibungssatz für bewegliche Anla-

gegüter bis 30 Prozent frei wählbar ist, in Großbritannien, wo die Vollabschreibungsmöglichkeit im ersten Jahr die Norm ist, oder in Italien, wo nur linear nach betriebsgewöhnlicher Nutzungsdauer abgeschrieben werden kann, und als korrespondierende „Ausnahmen“ im Falle Belgiens ein 15prozentiger Investitionsfreibetrag für Zusatzinvestitionen, im Falle Dänemarks eine 25prozentige Investitionsrücklage, die erst nach 12 Jahren verwendet werden muß, und ein Abschreibungsvoraus von 30 Prozent bis zu vier Jahren vor der Investition, im Falle Italiens eine vorzeitige Abschreibung von 3×15 Prozent, und Großbritannien kommt – in Anbetracht der Norm – ohne Ausnahme aus. Alle diese Ausnahmen beinhalten ohne jeden Zweifel Förderungselemente unbestimmbaren Umfangs: Merkwürdig ist nur, daß das, was in anderen Ländern als wirtschaftsgerechte Norm gilt (vgl. Belgien), nach österreichischen Begriffstraditionen ebenfalls „Subvention“ oder „Förderung“ darstellt, nämlich die Wahl der betriebsindividuellen Nutzungsdauer, während im Extremfall Großbritannien trotz der Vollabschreibungsmöglichkeit im ersten Jahr von einer „Förderung“ offenbar nicht die Rede sein könnte.

Die Schlußfolgerungen, die man aus der Konfrontation mit solchen Beispielen ziehen kann, lassen sich auf einen einfachen Nenner bringen: Nur wenn eine mit Akribie normierte Produktionstechnologie besteht – etwa nach dem Muster vorindustrieller Zunftordnungen – kann die steuerliche Norm bei Investitionen von ihrem Anspruch her die wirtschaftliche Realität erfassen; in allen anderen Fällen – für die ich ohne näheren Nachweis 99 Prozent der Möglichkeiten glaube angeben zu können – scheitert die Normierungsintention bei der Behandlung von Investitionen im Steuerrecht an der Unsicherheit, sowohl Höhe und Dauer als auch Bemessungsgrundlage von Abschreibungen während der Besteuerungsphase bestimmen zu können. Dieser Unsicherheit durch Flexibilität nach Wahlrecht des Investors – allerdings mit zwingenden Obergrenzen – Rechnung zu tragen, ist aus der Sicht sowohl des Besteuernten als auch des Fiskus eine Technik, die die Absicht erkennen läßt, daß der Gesetzgeber der Mittelverwendung Investieren in einem diffusen Sinn „positiv“ gegenübersteht, was sich *argumento e contrario* aus der Strafbesteuerung der Investitionen in die betriebliche Nutzung von PKW leicht erkennen läßt. Daß freilich dieses „Positiv-Gegenüberstehen“ semantisch als Subvention, als Förderung gewertet wird, ist wohl nicht mit ökonomischem, sondern nur mit politologischem Begriffsinstrumentarium aufklärbar. Wem der Unterschied zwischen Nominal- und Realdefinition vertraut ist, für den besteht jedenfalls keine Möglichkeit, so unterschiedliche ökonomische Regeln, wie Familienbeihilfen, Mietzinsbeihilfen, Sonderausgaben für Wohnraumbeschaffung und das System der steuerlichen Investitions-„förderung“, unter einen einheitlichen Subventionsbegriff zu zwingen. Daß die Initiatoren des Systems mit den Begriffen „Förderung“ oder „Begünstigung“ ökonomische und politische Signale für ein positives Investitionsklima setzen wollten, mag als historische, als pragmatische Erklärung genügen, kann aber heute nicht als Entschuldigung dafür

dienen, die Äpfel der steuerlichen Investitionsförderung mit den Birnen der Direktförderung von Investitionen zusammenzuzählen oder sie gar – gegen allen ökonomischen „Geschmack“ – politisch als substitutive Güter zu werten.

Mikroökonomische Orientierung und wirtschaftspolitische Ziele

Die im vor kurzem beschlossenen Wirtschaftsprogramm der SPÖ formulierte Kritik an den makroökonomischen Wirkungen des Systems der steuerlichen Investitionsförderung faßt zusammen: „Das gegenwärtige System der steuerlichen Investitionsförderung wirkt strukturkonservierend und verstärkt die konjunkturellen Schwankungen“¹³.

Im folgenden Abschnitt soll nur auf diese beiden wirtschaftspolitischen Kritikpunkte eingegangen werden. An anderer Stelle habe ich mich mit der Kritik bezüglich sonstiger wirtschaftspolitischer Ziele befaßt¹⁴.

Was die konjunkturellen Wirkungen betrifft, so wird mit der zitierten Feststellung eine alte Kontroverse angesprochen, die in auf wissenschaftlicher Ebene geführter Diskussion längst entschieden ist, allerdings mit eher gegenteiligem Ergebnis. Mit der Vermutung, daß die Gewinnabhängigkeit des Systems prozyklisch wirken könne, hat sich vor allem auch der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen befaßt¹⁵; er kam zu dem Schluß, daß das verfügbare Datenmaterial für diese These keine Anhaltspunkte biete. Es liegen nunmehr empirische Arbeiten vor, die bestätigen, daß das System in Phasen leichter Rezession bzw. schwachen Wirtschaftswachstums sogar konjunkturstützend wirke¹⁶. Die vorhin zitierte Untersuchung von Aiginger steht allerdings auf dem Standpunkt, daß das System in schweren Rezessionen rezessionsverschärfend wirke. Diese Aussage stützt sich im wesentlichen auf die Entwicklung des Jahres 1975; in diesem Zusammenhang ist jedoch zu beachten, daß sich die wirtschaftliche Situation der Jahre 1974 und 1975 durch zahlreiche Sonderfaktoren kennzeichnen läßt, die die Ableitung generalisierender Hypothesen erschwert, wenn nicht unmöglich macht. Da ist nicht zuletzt der Einfluß der Wirtschaftspolitik zu nennen: 1974 wurde beschlossen, die vorzeitige Abschreibung für unbewegliche Anlagegüter zu streichen, sie wurde aber bereits 1975 wieder mit erhöhtem Satz ab 1976 eingeführt; daß bei Bauten 1975 also eine gewisse Investitionslücke eintreten mußte, liegt auf der Hand. Bei allem Verständnis für Psychologie und Irrationales in der Hierarchie der individuellen Pläne¹⁷ wird man nicht annehmen können, daß die Höhe bzw. die Veränderung der laufenden Gewinne vor Steuern die einzige Determinante für Investitionsentscheidungen darstellt; Investitionsentscheidungen werden wahrscheinlich doch auch von den Rentabilitäts-erwartungen unter der Nebenbedingung der Finanzierbarkeit beeinflusst werden.

Das Argument der Verschärfung konjunktureller Schwankungen durch das System der steuerlichen Investitionsförderung dürfte also im

Hinblick auf die Arbeiten des Beirats und Aigingers nicht zu halten sein. Tichy¹⁸ meint eher beschwichtigend: „Sehr stark kann die prozyklische Wirkung der Investitionsförderung allerdings nicht gewesen sein, da die Investitionen in Österreich noch immer weniger schwanken als in der BRD, wo es keine vorzeitige Abschreibung gibt.“

Wesentlich schwieriger ist die Beurteilung der Frage, ob das gesamte System strukturversteinern wirke oder im Gegenteil besonders günstige Voraussetzungen für Strukturwandel schaffe. Das mag zum einen damit zusammenhängen, daß die Nationalökonomie wohl über generelle Theorien für Wachstum und Konjunktur verfügt, daß aber mit Ausnahme der Thesen vom Produktzyklus, der Dreisektorenhypothese und Annahmen über Stadien und Stufen der Entwicklung kaum strukturtheoretische Ansätze bestehen¹⁹. Gleichzeitig wird zu Recht betont, daß eine spezielle Strukturtheorie gar nicht erforderlich wäre, da jede allgemeine Wirtschaftstheorie die Erklärung für Strukturveränderungen leisten müsse.

In der österreichischen Diskussion scheint weitgehend Einverständnis darüber zu herrschen, daß die Struktur der Wirtschaft nur als Randbedingung bzw. als Voraussetzung für Wirtschaftsordnung und ablaufpolitische Ziele relevant ist. Gegenüber der Vorstellung, daß die Wirtschaftsstruktur eine wesentliche Voraussetzung für die Erreichung des Vollbeschäftigungszieles, die Reduzierung des Leistungsbilanzdefizites, die Erhöhung des Wachstumspotentials darstellt, sind die gesellschaftspolitisch motivierten Varianten der Strukturpolitik, etwa im Sinne Meißners, weniger stark präsent: „Strukturpolitisch wird nicht mehr nur eine Beschleunigung des produktivitätserhöhenden Wandels angestrebt, sondern die Erstellung einer besseren, das heißt nicht ausschließlich am Profitmotiv ausgerichteten Produktionsstruktur. Hier kommt der selektiv-steuernde Charakter der Investitionslenkung ins Spiel²⁰.“

Sicherlich findet sich in programmatischen Formulierungen der derzeitigen Mehrheitspartei manches, was die systemüberwindende Variante der Strukturpolitik bestätigt: „Die effiziente Bereitstellung von erwünschten Gütern und Leistungen ist nur dann gewährleistet, wenn der wirtschaftliche Prozeß durch die planende Gesellschaft demokratisch bestimmt wird... Sozialisten gehen davon aus, daß... die Ziele Vollbeschäftigung, stetiges qualitatives Wachstum, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, gleichmäßigere Einkommensverteilung und Preisstabilität nur dann verwirklicht werden können, wenn die Entscheidungsverhältnisse grundlegend verändert werden²¹.“ In der Praxis schwanken produktionsstrukturelevante Interventionen zwischen der Subventionierung eines Drittels der Investitionskosten für ein Motorenwerk eines bedeutenden ausländischen Konzerns und staatlicher Werbung gegen das Rauchen.

Trotzdem scheint es so, daß die Hauptstoßrichtung der eingangs dieses Abschnittes zitierten Kritik weniger vor dem Hintergrund der Abweichung von etwaigen „gesellschaftlichen Bedarfsrangskalen“ gesehen werden kann, als vor dem Hintergrund des Anspruches auf

Überwindung von „Marktversagen“ im engeren Sinn: „Produktions- und Unternehmensstrukturen müssen sich dem technischen und wirtschaftlichen Wandel anpassen, was eine bessere Ausrichtung der Förderungsinstrumente auf die neuen wirtschaftspolitischen Anforderungen notwendig macht“²² und „Strukturpolitik ist eine permanente Aufgabe, die hohe Anforderungen an Anpassungsfähigkeit und Mobilität von Arbeitern und Angestellten, Unternehmern und Managern stellt“²³.

Strukturversteinerung wird daher zunächst – als Rezeption zahlreicher Arbeiten auf diesem Gebiet²⁴ – im Sinne von Hemmnis der Anpassung an erkennbare langfristige Entwicklungen, von Mobilitätshemmnis, von Beeinträchtigungen der Wettbewerbsfähigkeit zu interpretieren sein.

Dazu zählen vor allem folgende Thesen:

- materielle Investitionen (und damit kapitalintensive Branchen) werden stärker begünstigt als immaterielle wie Markterschließung, Forschung und Entwicklung;
- der geschützte Sektor wird zu Lasten des exponierten begünstigt;
- „unüberlegte“ Jahresendinvestitionen;
- Investitionen im eigenen Betrieb werden begünstigt, die Kapitalmobilität behindert; Nachteile für sogenannte Newcomer.

Dem Modell des Investorenverhaltens, mit dem diese makroökonomische Kritik mikroökonomisch fundiert werden soll, liegt meist implizit die Einproduktunternehmung zugrunde, die – polemisch formuliert – mit ihren Gewinnen die Kapazitäten solange erweitert, bis sie mit ihrem Produkt in die Verlustzone gerät und von sich aus Umstellungsprobleme nicht mehr bewältigen kann. Dieses Verhalten ist sicherlich in der Realität vereinzelt anzutreffen, dürfte aber kaum die statistisch gehäufte Wahrscheinlichkeit darstellen. Es sollte auch vorweg festgehalten werden, daß die Gewinnabhängigkeit keineswegs a priori die Kapazitätserweiterung vor der Rationalisierung, Umstellung oder Innovation schlechthin fördert. Es ist auch anzumerken, daß die Untermauerung der genannten Thesen mit empirischen Befunden vor allem deswegen auf erhebliche Schwierigkeiten stößt, weil meistens die cetera nicht paria gehalten werden können, oder – anders gewendet – andere Determinanten der Entwicklung nicht hinreichend isoliert werden.

Was die Bevorzugung materieller Investitionen vor immateriellen betrifft, so geht die Kritik vor allem deswegen ins Leere, weil es so gut wie keine immateriellen Investitionen gibt, die nicht komplementärer materieller Investitionen bedürften und umgekehrt: „Der technische Fortschritt findet über neue Kapitalgüter in die Wirtschaft Eingang . . . So gesehen ist Kamitz' Investitionspolitik nicht nur eine Politik der Investitionsförderung, sondern in ihrem Wesen auch eine Politik der Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation“²⁵. Die steuerliche Investitionsförderung als solche stellt auch keine Diskriminierung anderer Produktionsfaktoren dar; bei den anderen Produktionsfaktoren kennen sowohl Unternehmer als auch Steuerbehörden die tatsächlichen Aufwendungen, sodaß bei rein steuerlicher Betrachtung keine

spezielle Ungewißheitspauschalierung erforderlich ist. Schließlich bedeutet Kapitalintensität an sich keinen Wettbewerbsnachteil in der internationalen Arbeitsteilung. Daß die Entwicklung der österreichischen Industrie in den siebziger Jahren, die durch eine überdurchschnittlich hohe Bedeutung der Grundstoff- und Basisindustrien gekennzeichnet ist, im längerfristigen Trend der internationalen Arbeitsteilung mit den sogenannten Schwellenländern ungünstige Voraussetzungen schaffe, wird wohl kaum mit dem System der steuerlichen Investitionsförderung in Zusammenhang gebracht werden können: Offensichtlich haben diese Produktionszweige relativ günstigere Produktions- und Absatzbedingungen vorgefunden; so kann vermutet werden, daß die Politik einer raschen realen Aufwertung innerhalb des exponierten Sektors jene Bereiche begünstigt, die hohe ausländische Vorbezüge – vor allem in stark abgewerteten Währungen – und eine vergleichsweise niedrigere inländische Wertschöpfung haben.

Es ist dem System der steuerlichen Investitionsförderung keineswegs immanent, daß der geschützte Sektor bevorzugt und der exponierte Sektor relativ benachteiligt wird. Daß derzeit im geschützten Sektor höhere Gewinne erzielt werden als im exponierten, kann nur als Folge einer speziellen wirtschaftspolitischen Konstellation erklärt werden. Ursprünglich sorgten sich die Vertreter des Zweisektorenmodells nämlich über die einkommenspolitischen und stabilitätspolitischen Konsequenzen der Übertragung von Produktivitätsgewinnen aus dem exponierten in den geschützten Sektor. Es braucht nicht besonders betont zu werden, daß starke reale Aufwertungen die generellen Wettbewerbsverhältnisse zwischen den beiden Sektoren gestalten, indem die sogenannten internen terms of trade zugunsten des geschützten Sektors verändert werden²⁶. Neben dieser Umverteilungswirkung der Wechselkurspolitik haben sichtlich auch die im internationalen Vergleich hohen Produktionssteuern zur relativen Gewinnschwäche des exponierten Sektors beigetragen. Es wird in der Diskussion meines Erachtens auch vernachlässigt, daß die plakative Bezeichnung geschützter Sektor nur „Schutz“ vor internationalem Wettbewerb bedeutet, und zunächst nichts über die interne Wettbewerbsintensität aussagen kann.

Innovationsfeindlichkeit und Behinderung des Strukturwandels wird dem System vielfach auch deswegen zugeschrieben, weil Investitionen im eigenen Unternehmen forciert würden, Neugründungen hingegen an der Liquiditätswirkung kaum partizipieren könnten. Die Erfahrung zeigt allerdings, daß in Österreich der Strukturwandel durch Innovation innerhalb des Unternehmens die Regel ist. Das System stellt sogar für die fortschreitende Ablöse von Produktzyklen einen besonderen Anreiz dar: Die hohen Gewinne der mittleren Phase eines Produktzyklus können für die Entwicklungs- und Investitionskosten eines neuen Produktes verwendet werden. Für diesen unternehmensinternen Strukturwandel ist es auch von großer Bedeutung, daß die innerbetriebliche Kapitalmobilität infolge der Übertragbarkeit stiller Reserven gewährleistet ist. Es sollte auch nicht übersehen werden, daß das System der steuerlichen Investitionsförderung eine der wenigen Mög-

lichkeiten darstellt, die Barrieren der Diskriminierung von Eigenkapitalaufbringung im Weg der Außenfinanzierung zu überwinden: Verlustzuweisung und die Möglichkeit des Verlustausgleichs mit Einkünften aus anderen Einkunftsarten haben schon bisher Risikokapital in nennenswertem Umfang mobilisiert. Diese Praxis beweist auch, daß die vermeintliche Begünstigung der Innenfinanzierung keineswegs von vornherein die Risikokapitalzufuhr in Form von Beteiligungskapital behindern muß.

Bei den sogenannten Jahresendinvestitionen sind zwei Fälle zu unterscheiden: Erstens der Fall, daß an und für sich beschlossene Investitionsvorhaben vorgezogen werden; hier wird der Vorwurf der unüberlegten Investition wohl kaum zum Tragen kommen. Die zweite Fallgruppe betrifft jene kurzfristig disponiblen Investitionsgüter, zu deren Ankauf die Unternehmungen knapp vor Ende des Wirtschaftsjahres „verleitet“ werden, um unerwartet hohe Gewinne „steuerlich“ zu neutralisieren. Sicherlich sind in Einzelfällen schlecht beratene Unternehmer für diesen Effekt anfällig; der Umfang ist jedoch zu vernachlässigen, wenn man zwei Einschränkungen bedenkt: Es ist nicht ausgemacht, daß es sich in diesen Fällen von vornherein um Fehlinvestitionen handelt, und schließlich sollte der mit Investitionen verbundene Liquiditätsentzug ein mehr als ausreichendes Hindernis für „ausschließlich steuerlich motivierte“ Entscheidungen darstellen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß die mit Strukturwirkungen begründeten Einwände gegen das System der steuerlichen Investitionsförderung bei manchen Kritikern den Blick für das Umfeld sonstiger wirtschaftspolitischer Rahmenbedingungen verstellt haben, die für die zum Teil durch – wenn auch im speziellen Fall weder gültige noch zuverlässige – Indikatoren erschließbare Strukturentwicklung in erster Linie verantwortlich sind. Schließlich entfaltet jede wirtschaftspolitische Maßnahme, gleichgültig ob Rahmenbedingung oder Intervention, Strukturwirkungen. Es kann daher vermutet werden, daß auch das System der steuerlichen Investitionsförderung Strukturwirkungen entfaltet. Worin liegen nun strukturpolitisch relevante Wirkungen der grundsätzlich mikroökonomisch orientierten steuerlichen Investitionsförderung?

Bei volkswirtschaftlicher Betrachtung hat die Gewinnabhängigkeit wahrscheinlich die bedeutendste Strukturkonsequenz. Es werden Unternehmungen relativ bevorzugt, die entweder Gewinne erwirtschaften oder zumindest mittel- und längerfristige Gewinnchancen realisieren können. Das System unterstützt daher, branchen- und produktunabhängig, den Zwang, sich als wettbewerbsfähiges Unternehmen am Markt zu behaupten und wirkt damit gegen „Strukturversteinerung“. Der Gewinn kann als Indikator der Wettbewerbsfähigkeit allerdings nur dann gewertet werden, wenn im exponierten Sektor die internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht durch andere Maßnahmen generell beeinträchtigt und im sogenannten geschützten Sektor für ausreichenden Wettbewerb gesorgt wird.

Die mit der vorzeitigen Abschreibung verwirklichte beschleunigte

Abschreibungsmöglichkeit ist insofern Element einer auf Wettbewerbsfähigkeit im Strukturwandel abzielenden angebotsorientierten Wirtschaftspolitik, als unter sonst gleichen Voraussetzungen die Verkürzung der steuerlichen Abschreibungsdauer die Übernahme höherer Risiken erlaubt. Diese Übernahme höherer Risiken, das dem Sicherheitsstreben entgegenkommt²⁷, impliziert keineswegs eine Verkürzung des Planungshorizonts²⁸: Die Amortisationsdauer ist ja nur eine der Risikodeterminanten einer Investition. Der Investitionsfreibetrag ist insofern Element einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik, als er einen Beitrag zur Eigenkapitalerhaltung leisten kann. Die Bedeutung des Wahlrechts zwischen den Instrumenten bei unterschiedlichen Erwartungen über den Gewinnverlauf kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Beide Maßnahmen sind als Bestandteile einer Strukturordnungspolitik zu verstehen, die nach dem Selektionskriterium Wettbewerbsfähigkeit auf Verbesserung der Angebotsstruktur abzielt.

Es scheint sich, allerdings nur in der österreichischen Diskussion, eine Tendenz abzuzeichnen, zwischen Wachstums- und Strukturpolitik theoretische und praktische Gegensätze zu konstruieren. Wie anders sollte erklärt werden, daß nahezu einhellig attestiert wird, das System der steuerlichen Investitionsförderung hätte in der Vergangenheit einen bedeutenden Beitrag zum Wirtschaftswachstum geleistet, sei aber – wie manche meinen – gerade deswegen für die Bewältigung der anstehenden Probleme nicht geeignet? Es muß sich da wohl um einen sehr engen Wachstumsbegriff handeln. International ist es weitgehend unbestritten, daß Wachstum und Strukturwandel einander bedingen. So schreibt der Sachverständigenrat in der Bundesrepublik Deutschland unter der Rubrik „Wachstums- und Strukturpolitik“: „Die Maßnahmen, die wir im Rahmen der Wachstumsstrategie diskutieren, laufen auf eine Verbesserung der Rahmenbedingungen hinaus, die das private Investitionskalkül entlastet und den Strukturwandel mehr als bisher fördert“²⁹ oder unter „Wirtschaftspolitik für 1981 und danach“: „Wichtig ist, daß allenthalben nach Lösungen gesucht wird, die helfen, die Produktionsstruktur zu modernisieren, den Lohnkostendruck zu verringern, das Wachstum des Staatssektors zu begrenzen, die Investitionsrisiken zu vermindern, die Neuerungstätigkeit zu ermutigen und – ganz allgemein – die Risikobereitschaft zu erhöhen. Das bedeutet eine Besinnung auf Prinzipien, von denen das wirtschaftliche Wachstum und die Beschäftigung auf Dauer abhängen“³⁰.

Alternativen oder qualitative Verbesserung des Systems?

Durch die im Entwurf des Wirtschaftsprogramms der SPÖ angesprochene Umschichtung von der steuerlichen Investitionsförderung zur Direktförderung wurde eine bereits länger zurückliegende wirtschaftspolitische Kontroverse aktualisiert und möglicherweise polemisch akzentuiert. Die eingangs dargelegte Wirkungsweise des Systems der steuerlichen Investitionsförderung und die empirische Erfahrung mit

Direktförderungen von Investitionen sind zu unterschiedlich, um unter dem gemeinsamen Titel „Einsatz öffentlicher Mittel“ lediglich unter Effizienzgesichtspunkten diskutiert zu werden. Auf diesen grundsätzlichen Unterschied wies Seidel³¹ hin: „Man sollte jedoch nicht übersehen, daß hinter den ökonomisch-technischen Fragen einer Neukonzeption Grundsatzfragen stehen, wie die Sozialisierung des unternehmerischen Risikos oder die Verlagerung der Entscheidungsmacht, die nur teilweise einer sachlichen Diskussion zugänglich sind.“ Soweit es sich um ökonomisch faßbare und bewertbare Tatbestände handelt, ist meines Erachtens sachliche Diskussion nicht ausgeschlossen.

Nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen kann Direktförderung (d. h. Subventionierung von Investitionen durch Haftungsübernahme, Zinsenzuschüsse, Prämien) nur als subsidiäres Instrument Anwendung finden und zwar dann, wenn externe Effekte nicht anders abgegolten werden können, wenn insbesondere die Gewährleistung der Wettbewerbsordnung nicht anders möglich ist, wenn – aus der Sicht einer einzelnen Volkswirtschaft – durch internationale politische Entwicklungen oder internationale Beeinträchtigungen des Wettbewerbes (Rohstoffkartelle) Marktunvollkommenheiten herbeigeführt werden. Wenn und solange diese Tatbestände vorliegen, ist Direktförderung, die mit Rechtsanspruch durchgesetzt werden kann, vertretbar. Sie bewirkt in der Regel eine Änderung der Faktorpreisrelationen, subventioniert also ceteris paribus den Produktionsfaktor Kapital. Sie bedeutet schließlich eine endgültige (bei Haftungsübernahmen eine mögliche) Erhöhung der jeweiligen Budgetausgaben, die Umverteilungsinzidenz (einschließlich der Umverteilungswirkungen der Bedeckung der Ausgaben) kann nicht ohne weiteres festgestellt werden.

Demgegenüber weist die Praxis in Österreich folgende Eigenheiten auf:

- Kein Rechtsanspruch des Unternehmers auf Förderung
- Kommissionsentscheidungen nach Ermessen, das durch relativ großzügige Richtlinien kaum gebunden wird
- eher strukturkonservierende Praxis der Förderungen³²
- tendenzielle Begünstigung von größeren Betrieben, die das komplizierte Verfahren naturgemäß besser beherrschen und die Entscheidungen eher beeinflussen können.

Gemessen an dieser Praxis würde eine Umschichtung zur Direktförderung nichts anderes bedeuten als eine Einschränkung der unternehmerischen Entscheidungsfreiheit bei Investitionen und damit einen Schritt in Richtung Investitionslenkung; ferner eine weitere Sozialisierung des Risikos, damit verbunden eine weitere Förderung der Fremdfinanzierung und eine tendenzielle Schwächung der Eigenkapitalausstattung mit allen nachteiligen Folgen für die Krisenfestigkeit von Unternehmungen; schließlich auch eine tendenzielle Steuerumverteilung von den gewinnträchtigen Unternehmen zu Betrieben in der Verlustzone, da für erstere de facto Steuererhöhungen eintreten; die Informations- und Durchsetzungschancen für kleinere Betriebe würden geringer, sie wären durch relativ höhere Durchsetzungskosten diskriminiert.

Eine Diskussion über diese Konsequenzen hielte ich für wünschenswert, da sie unabhängig von der Beurteilung der Zweckmäßigkeit einer Umschichtung zur Direktförderung abgeführt werden kann. Unabhängig von der politischen Bewertung der Freiheitsrechte des einzelnen, auch des Unternehmers, wirft die Sozialisierung von Risiken die für jede Wirtschaftsordnung relevante Frage nach der Allokationseffizienz und damit nach den Wohlfahrtseffekten auf. So argumentiert Nutzinger³³, daß „für eine dezentrale Lösung der Investitionsentscheidungen jedenfalls die Tatsache spricht, daß es keine Akkumulation von Risiken gibt, wie sie im Falle zentraler Investitionslenkung auftreten können. Selbst unter der Voraussetzung einer besseren Prognosefähigkeit einer zentralen Investitionsstelle bliebe immer noch das Problem bestehen, daß eine Fehlprognose, wenn sie doch einmal vorkommt, ungleich schwerwiegendere Folgen hat als bei dezentralen Investitionsentscheidungen“; ähnlich das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft über „Staatliche Interventionen in einer Marktwirtschaft“³⁴, wo es heißt: „Wird die Investitionsfreiheit der Privaten beschnitten, so müssen andere Träger der Disposition an ihre Stelle treten, doch können diese nicht in gleicher Weise für ökonomische Fehldispositionen in Pflicht genommen werden, wie das unter den Regeln einer funktionierenden Marktwirtschaft bei adäquater Ausgestaltung der Haftungsregeln möglich ist. Wenn die Investitionsdispositionen auf staatliche oder paritätisch besetzte Organe übergehen, kommt als Haftungsträger nur noch die Gesellschaft als Ganzes, praktisch also der Steuerzahler in Frage.“ Es braucht nicht näher ausgeführt zu werden, daß sich fakultative Direktförderung von zwangsweiser Investitionslenkung nur methodisch, aber nicht grundsätzlich unterscheidet: Die Verbilligung von Investitionen etwa durch Zinszuschüsse stellt wettbewerblich einen hinreichenden Zwang dar.

Für das Innovationspotential einer Volkswirtschaft wäre es schließlich schädlich, wenn – gerade bei beschleunigtem Strukturwandel – die Leistungen des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren beeinträchtigt würden³⁵.

Als Alternative wird in der Diskussion auch genannt, die Inanspruchnahme der indirekten Förderung zumindest der Höhe nach von der Erfüllung einzelner Strukturkriterien (z. B. Exportquote, Qualifikation der Beschäftigten, Höhe der Forschungs- und Umweltschutzausgaben, Wertschöpfung pro Beschäftigtem u. ä.) abhängig zu machen. Diese Forderung beruht auf der Annahme, daß indirekte Investitionsförderung immer Subventionscharakter habe (als Förderung im engeren Sinn) und sich nicht auf die Ermöglichung einer geeigneten steuerlichen Behandlung von Investitionen nach betrieblichen Erfordernissen beschränke, sowie auf der Vermutung, daß Unternehmen, die die genannten Kriterien erfüllen, sich im Wettbewerb besser behaupten und daher zur Erreichung wirtschaftspolitischer Ziele (Vollbeschäftigung, Leistungsbilanzverbesserung usw.) besser beitragen können als jene, die sie nicht erfüllen. Gegen diese Auffassung gibt es zwei Gruppen von Einwänden:

Mit der Differenzierung nach Strukturkriterien ist *ceteris paribus* eine Umverteilung der Steuerlasten innerhalb des Unternehmenssektors verbunden: Die Höhe der Steuerlast wird primär zur Angebotslenkung und sekundär (via zumindest partieller Überwälzung der Steuerlasten in die Preise) zur Konsumlenkung eingesetzt (vgl. dazu: die Differenzierung indirekter Steuern – Mehrwertsteuersätze, spezielle Verbrauchsteuern – wird primär zur Konsumlenkung und indirekt über den Preiseffekt zur Angebotslenkung benützt); das Postulat nach weitgehender Wettbewerbsneutralität der Besteuerung wird verletzt, sie soll nicht strukturneutral sein. Ebenfalls ordnungstheoretischer Natur ist ein zweiter Einwand, der sich auf die Tatsache stützt, daß naturgemäß Unsicherheit über die mittel- und längerfristige Wirtschaftsentwicklung herrschen muß, der Gesetzgeber aber eine bestimmte mittel- und längerfristige Entwicklung dekretiert: er belastet daher die gesamte Volkswirtschaft mit dem Risiko staatlicher Fehlentscheidung. Von der herkömmlichen Investitionslenkung im Wege der Direktförderung von Investitionen unterscheidet sich die Lenkung über steuerlich relevante Strukturkriterien nicht prinzipiell, sondern nur graduell.

Die zweite Gruppe von Einwänden ist weniger theoretischer, sondern eher praktischer Natur. Die Befürworter des beschriebenen Modells übersehen die grundsätzliche Schwierigkeit, ökonomische Tatbestände und Wirkungszusammenhänge in legistisch einwandfreie Begriffe zu fassen. Die juristische Gleichbehandlung ökonomisch äquivalenter Tatbestände bedarf in der Regel einer extremen Kasuistik, wenn die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe weder zu einer Verunsicherung der Unternehmer noch zu erhöhter Auslastung der Höchstgerichte führen soll. Kasuistik hat aber zwei Nachteile: sie diskriminiert eher kleinere und mittlere Betriebe (geringere Informationschancen) und sie bleibt zwangsläufig hinter der sich rasch ändernden wirtschaftlichen Wirklichkeit zurück (ungewollte Wettbewerbsverzerrung durch Unvollständigkeit).

Eine mögliche Alternative, für die auch internationale Erfahrungen vorliegen, wäre eine mit Rechtsanspruch durchsetzbare allgemeine Investitionsprämie. Sie hat den grundlegenden Nachteil, daß sie gewinninvariant ist; „die steuerliche Förderung hingegen hat dadurch, daß sie beim Gewinn ansetzt, ein automatisches Selektionskriterium zugunsten der effizienteren Betriebe³⁶.“ Es gilt auch zu bedenken, daß die zusätzlichen Budgetausgaben, wenn sie nicht bei anderen Ausgabenansätzen eingespart werden, zu einer Erhöhung der Steuerbelastung führen.

Andererseits gibt es durchaus Möglichkeiten, im Rahmen des bestehenden Systems der steuerlichen Investitionsförderung qualitative Verbesserungen durchzuführen, die die Wirksamkeit erhöhen. So könnte – um das Problem der „gewinnlosen Umstrukturierungsphase“ zu erleichtern – ein gegen Freibetrag oder vorzeitige Abschreibung auflösbarer Verlustrücktrag eingeführt werden. Ebenso sollte überlegt werden, die degressive Abschreibung als Normalabschreibung zuzulas-

sen und die Ausschlußbestimmung gegen Investitionsrücklage und Investitionsfreibetrag aufzuheben.

Anmerkungen

- 1 § 12 EStG
- 2 § 13 leg. cit.
- 3 § 18 (1) Z. 4 leg. cit.
- 4 Auf Sondervorschriften für Kraftfahrzeuge, Betriebserwerb und Umweltschutz-, Energie-, Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen, Arbeiterwohnstätten, Installationen in Fremdenverkehrsbetrieben oder nach den Energieförderungsgesetz, um nur die wichtigsten zu nennen, kann hier nicht näher eingegangen werden.
- 5 § 7 (1) leg. cit.
- 6 vgl. Einkommensteuerrichtlinien, Abschnitte 50 und 50a
- 7 vgl. z. B. § 11 (3) leg. cit.
- 8 Als Beispiel für viele Chr. Seidl in „Steuerstrukturkonzepte unter besonderer Berücksichtigung der Steuern vom Einkommen und Ertrag“, Research Memorandum Nr. 7903 der Nationalökonomischen Institute der Universität Graz, Graz 1979, S. 24 ff.
- 9 Bericht der Bundesregierung über Subventionen des Bundes im Jahre 1978, III – 67 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XV.GP vom 18. September 1980
- 10 ebenda, TZ 3.311
- 11 G. Lehner, Die steuerlichen Investitionsförderungssysteme und die Unternehmensbesteuerung in der Bundesrepublik Deutschland in Schweden, in der Schweiz und in Österreich, Gutachten des Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Wien, 1979, S. 114 f.
- 12 Investitionsfördernde Maßnahmen in Europa, Lehrkanzel für Finanzrecht (o. Univ.-Prof. Dr. Stoll), Universität Wien, 1981
- 13 Das Wirtschaftsprogramm der SPÖ, Wien, 1981, S. 8
- 14 F. Bauer, Die Investitionsförderung im österreichischen Steuersystem, Wirtschaftspolitische Blätter, 5/79, S. 93–101
- 15 Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Vorschläge zur Industriepolitik II, Wien 1978, S. 38
- 16 K. Aiginger, Investitionspolitik in Österreich, ifo-Schnelldienst 16/79, S. 22 f.
- 17 E. Streißler, Investitionsförderung und die Hierarchie der individuellen Pläne, in Freiheit und Kooperation in Wirtschaft und Währung, Hrsg. W. Schmitz, Wien 1972, S. 77–104
- 18 G. Tichy, Wie wirkt das österreichische System der Investitionsförderung?, Quartalshefte der Girozentrale, Sonderheft 1/1980, S. 34
- 19 B. Gahlen, Strukturpolitik und Soziale Marktwirtschaft, in Internationales Institut für Management und Verwaltung, discussion papers IIM/dp 80-44, Berlin, S. 4
- 20 W. Meißner, Investitionslenkung, 1974, S. 130
- 21 Das neue Programm der SPÖ, 1978, Z. 3.2
- 22 Wirtschaftsprogramm, a. a. O. S. 8
- 23 ebenda, S. 7
- 24 vgl. insbesondere G. Tichy, Zahlungsbilanz- und beschäftigungsrelevante Strukturprobleme von Industrie und Gewerbe sowie Ansatzpunkte zu ihrer Überwindung, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, in Quartalshefte der Girozentrale, Sonderheft 1/1979; F. Lacina, Steuerliche Investitionsförderung, Ausbau oder Umbau, in Wirtschaft und Gesellschaft 3/1976;
- 25 E. Streißler, a. a. O., S. 100
- 26 vgl. dazu E. Hochreiter, Allokationswirkungen der österreichischen Wechselkurspolitik, einige erste Anhaltspunkte, Quartalshefte der Girozentrale, Sonderheft 1/1980, S. 81–101; A. Sitz, Wechselkursänderungen, Güterstruktur und Allokationswirkungen, Wirtschaftspolitische Blätter 1/1981, S. 31–36
- 27 G. Lehner, a. a. O., S. 115
- 28 G. Tichy, Wie wirkt . . . , a. a. O., S. 36

- 29 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1977/78, Z. 437
- 30 derselbe, Jahresgutachten 1980/81, Z. 277
- 31 H. Seidel, Einige Bemerkungen zum System der Investitionsförderung in Österreich, Quartalshefte der Girozentrale, Sonderheft 1/1980, S. 19
- 32 G. Tichy, Wie wirkt . . . a. a. O., S. 23
- 33 H. G. Nutzinger, Investitionslenkung als Mittel der Wirtschaftspolitik? Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 29/1978, Heft 3, S. 283
- 34 Staatliche Interventionen in einer Marktwirtschaft, Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, Studienreihe 24, 1979, S. 28
- 35 vgl. G. Blümle, Ungewißheit und Verteilung in marktwirtschaftlichen Ordnungen, in Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen, Tübingen, 1980, S. 275 f.
- 36 G. Tichy, Wie wirkt . . . , a. a. O., S. 23.

„Freiwillige Disziplin“?

**Preiskontrolle ohne autonome Sanktionspotenzen –
Österreichs Paritätische Kommission**

Bernd Marin

Einleitung

Warum unterwerfen sich privatkapitalistische Unternehmen in einer „freien Marktwirtschaft“ politisch-institutionellen Preiskontrollen – und das auch noch „freiwillig“, ohne Androhung staatlicher Zwangsmittel? Was bewirkt die eigentümliche kollektive Selbstbeschränkung unternehmerischer Autonomie, Preisentscheidungen als Erhöhungsanträge vor ein formloses politisches Gremium zu bringen, sich an dessen Entscheidungen zu binden und seine Beschlüsse auch tatsächlich einzuhalten?

Die unbestreitbar hohe „Preisdisziplin“ österreichischer Unternehmen ist an sich schon bemerkenswert und jedenfalls einmalig in einer international vergleichenden Sicht. Wie aber ist die Befolgung gesamtwirtschaftlich und politisch ausgerichteter Preisregelungen durch die „Paritätische Kommission für Preis- und Lohnfragen“ (PKPL) zu erklären, wenn dieses Zentralorgan autonomer Verbändekooperation über keinerlei selbständige Durchsetzungsmacht gegenüber „undisziplinierten“ Unternehmen verfügt? Wie funktioniert die vielgepriesene „freiwillige Selbstkontrolle von Preisen und Löhnen“ unter Bedingung formeller Impotenz des obersten Kooperationsgremiums? Wie ist Preiskontrolle ohne Sanktionen oder wie sind Sanktionen ohne eigene Sanktionsmittel möglich?

Schließlich: welche „geborgten“ Sanktionspotenzen kann die Paritätische Kommission aufbieten, um ihr eigenes, einseitiges Sanktionsdefizit gegenüber kooperationsunwilligen Unternehmen auszugleichen und eine der Gegenseite vergleichbare Disziplinierungsfähigkeit auch

gegenüber dem Produktionsfaktor Kapital zu gewährleisten? Lassen sich gesamtwirtschaftlich und politisch orientierte Unternehmensentscheidungen ohne Ausschaltung, evtl. sogar unter Benutzung marktwirtschaftlicher Organisationsprinzipien herbeiführen? Bedeutet die Einschränkung unternehmerischer Marktmachtvorteile durch die „paritätischen“ Spielregeln der „Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft“ schon eine „soziale Symmetrie“ oder „Gleichberechtigung“ von Arbeit und Kapital?

Diese Fragen leiten die folgenden Ausführungen, ohne daß sie schon beantwortet werden könnten. Eher skizzieren sie jenen offenen Horizont von Überlegungen, aus dem heraus Antwortversuche ansetzen könnten. Die eigenen Erörterungen sind dagegen viel begrenzter und bescheidener. Sie beschreiben – am Beispiel der Sanktionsprobleme als neuralgischem Punkt der neuralgischen Preiskontrollen der Paritätischen Kommission in Österreich – wie sich „freiwillige Selbstkontrolle“ in der Einkommenspolitik auch auf Unternehmerseite herstellen und wie ein etwaiger Mangel an „freiwilliger Disziplin“ durch kooperationsunwillige Firmen ohne ein ausgearbeitetes „dirigistisches“ Instrumentarium staatlicher Zwangsmaßnahmen, durch ein weitverzweigtes und weithin latentes System auch informeller Druckmittel gegebenenfalls aufgehoben werden kann. An dieser Wirklichkeit eines „gemischten Kapitalismus“ zielen die Erklärungsmodelle marktgesteuerten Verhaltens ebenso vorbei wie die Vorstellung bürokratisch-hierarchischer Lenkungsmechanismen, ohne daß sich bereits tauglichere theoretische Perspektiven abzeichnen würden¹. Immerhin könnte ein unverstellter Blick auf diese Realitäten das Festhalten an überkommenen Denkschemata ein wenig erschweren.

Dabei könnte ein Verständnis der Sanktionsprobleme der Paritätischen Kommission – der „Schwachstelle“ des österreichischen Systems einer „freiwilligen Selbstkontrolle von Preisen und Löhnen“ – ein Licht auf verschiedene Aspekte wirtschaftspolitischer Selbstregulierung durch kooperative Interessenverbände werfen. Bekanntlich ist diese von den großen Wirtschaftsverbänden koordinierte Kombination von Lohn- und Preispolitik nicht nur ein Kernstück der Verbändekooperation, sondern auch eine Besonderheit des österreichischen Systems einer „Einkommenspolitik“ – obschon die Charakterisierung der PKPL als einer Institution der Einkommenspolitik umstritten ist und jedenfalls von den Beteiligten selbst abgelehnt wird². Angesichts der strukturellen Asymmetrie von Lohn- und Preiskontrollen lassen sich an den Schwierigkeiten und Erfolgen institutioneller Preiskontrollen die Chancen „sozialpartnerschaftlicher“ Arrangements des Interessenausgleichs und der Konfliktregelung besser ablesen als in anderen Politikfeldern. Immerhin hat ja gerade die neuere Diskussion um den „Neo-Korporatismus“ deutlich gemacht, daß die Unterordnung von Einzel- und Gruppeninteressen unter gesamtwirtschaftliche Funktionserfordernisse auf Unternehmerseite grundsätzlich noch schwieriger ist als bei den Gewerkschaften, bei denen die Interessenvertretungen eher zu Instanzen kollektiver Selbstkontrolle und Mitgliederdisziplinierung

werden können als dies für Unternehmerorganisationen zutrifft³. Daher sind die spezifischen Mechanismen erfolgreicher Einbindung von Unternehmerinteressen und -entscheidungen in gesamtwirtschaftliche Politikformierung von entscheidender Bedeutung gerade für jene Theorien, die an dem kooperativen System der Arbeitsbeziehungen – der „Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft“ – ein alternatives Modell hochorganisierter antagonistischer Konfliktregulierung zu entschlüsseln versuchen.

Auf die vielfältige wirtschaftswissenschaftliche Kritik an institutionellen und administrativen Preiskontrollen in einer Marktwirtschaft wird auch dort nicht eingegangen, wo sie – rein ökonomisch – berechtigt ist; verfehlt doch eine ökonomistische Betrachtung gerade jene politische Austauschlogik, die noch die unwirksamste oder kontraproduktive Preispolitik als einen unverzichtbaren Bestandteil kooperativer Arbeitsbeziehungen erkennen läßt. Die komplexen Interessenverflechtungen und Transaktionsstrukturen dieses delikaten „historischen Kompromiß“ zwischen Staatsapparat, Geschäftswelt, Unternehmerverbänden und Organisationen der Arbeiterbewegung, die entscheidende Kompromißmöglichkeiten strukturieren und das gesamte System der „Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft“ zusammenhalten, können hier ebenso wenig analysiert werden wie die konkreten Zuständigkeiten, Ablaufmuster und Funktionsprobleme „paritätischer“ Preiskontrolle⁴ – mit Ausnahme eben der prekären Sanktionsproblematik.

Sanktionsprobleme bei Mangel an „freiwilliger Disziplin“

Die Paritätische Kommission verfügt über keinerlei direkte Sanktionsmittel. Sie kann niemandem etwas vorschreiben und nichts verbieten. Sie kann weitreichende Entscheidungen treffen, aber selbst nicht durchsetzen. Sie kann – im Bereich der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik – alle maßgeblichen Maßnahmen (mit)bestimmen, aber keinen einzigen Akt erzwingen. Das Zentralorgan autonomer Verbände-kooperation kann vieles erwarten, doch nichts verlangen. Etwaigem Widerstand gegenüber ist es als Institution völlig wehrlos – und auf die Hilfestellung seiner Trägerverbände oder staatlicher Instanzen oder einer launenhaften „öffentlichen Meinung“ angewiesen. Angesichts der realen Machtfülle der Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen ist ihre *formelle Impotenz* fürwahr erstaunlich.

Die formelle Impotenz der PKPL wird freilich nur überraschen, wenn man sie der besonderen Attraktivität und dem Ansehen, den vielfältigen faktischen Einflüssen, der tatsächlichen Wirksamkeit und Durchsetzungsfähigkeit des Gremiums kontrastiert. Aus dieser Optik gleicht sie einem aufgeblasenen „Koloß auf tönernen Beinen“ und ruft das Bild eines ängstlich lärmenden „Papiertigers“ hervor. Nichts wäre verfehlter als dieser Eindruck. Erkennt man nämlich das vollkommene Fehlen eigener Sanktionsmöglichkeiten als Kehrseite der der PKPL eigenen Informalität und Unbestimmtheit, so stellt es sich einfach als

spezifischer Preis für die zahlreichen Vorteile einer *rechtlich und organisatorisch unterdeterminierten Verfahrensstruktur* dar⁵. Offen bleibt allerdings die Frage, wie es der „freiwilligen Selbstkontrolle von Preisen und Löhnen“ im Rahmen der Paritätischen Kommission gelingt, ihre Mitgliedsverbände und dann deren Mitglieder zu „freiwilliger Disziplin“ zu verhalten und gegebenenfalls eben doch „Sanktionen“ aber *ohne eigene Sanktionsmittel* auszuüben.

Diese Sanktionsprobleme der Paritätischen Kommission gründen in ihrer außerrechtlichen Stellung. Ihre Einrichtungen sind nicht gesetzlich verankert. Ihre Tätigkeiten erfolgen freiwillig. Die Zusammenarbeit der Interessenverbände kann jederzeit und von jeder einzelnen Trägerorganisation aufgekündigt werden. Sogar der Kompromißzwang des Konkordanzprinzips ist ein freiwilliger und widerrufbarer Entscheidungsgrundsatz. So viel *Freiwilligkeit* bis in die Existenzgrundlagen der Verbändekooperation hinein wirkt freilich selbst schon *als Zwang* zur Fortsetzung der Zusammenarbeit: Welche Interessenorganisation könnte schon, wie immer kostspielig oder nicht ein Ausscheiden sonst sein mag, die Auflösung eines nationalen Wahrzeichens verantworten?

Kompromißbereitschaft und „freiwillige Disziplin“ sind für die Mitarbeiter der Paritätischen Kommission kein Problem. Sie haben keine Alternative zu dieser Institution und damit zu Kompromißbereitschaft und „freiwilliger Disziplin“ als den tragenden Grundsätzen der Zusammenarbeit – und zwar mit der Dauer erfolgreicher Kooperation immer weniger. Daher läuft ein Großteil vorgesehener Arrangements und informeller Praktiken darauf hinaus, jene Einigungen möglichst zu erleichtern, die schließlich ja doch erzielt werden müssen. Nicht zuletzt der Aufbau eines ausgeklügelten Repertoires wechselseitiger Sanktionsmöglichkeiten erlaubt den Teilnehmern der Paritätischen Kommission, sich innerhalb des beengenden Konsenszwangs erträglich einzurichten, indem sie einander jede Versuchung zu Kompromiß- und Disziplinlosigkeit vorweg gründlich verleiden. Gerade das gelingt ihnen aber gegenüber den eigenen Mitgliedern nicht automatisch in gleicher Weise und schafft spezifische Kontrollprobleme.

Formal betrachtet wäre die umgekehrte Situation eher erwartbar: während die Interessenvertreter aufgrund ihrer freiwilligen Teilnahme an der Paritätischen Kommission einander auf keine Entscheidung festlegen können, zu der sie sich nicht selbst verstehen, sind die von ihnen vertretenen Verbandsmitglieder schon aus dem statutarisch geregelten Innenverhältnis der Organisationen auf die Akzeptierung von Beschlüssen ihrer Spitzenorgane verpflichtet. Formell können Repräsentanten der Interessenverbände einander gar nicht, die vertretenen Mitglieder aber sehr wohl sanktionieren; es gibt keinerlei schriftlich verankerten Kooperationszwang für die Verbandsfunktionäre, aber einen gesatzten Gehorsamszwang für die Verbandsmitglieder. Diese Verpflichtung der Verbandsmitglieder auf autonome Beschlüsse ihrer Repräsentanten kann gerade in Österreich umso stärker/schwächer wirken, als eine Austritts-/Ausschlußmöglichkeit infolge der Zwangsmitgliedschaft bei den Kammerorganisationen (und mit Ausnahme des

Gewerkschaftsbundes) nicht besteht: Grundsätzlich könnten sowohl Spitzengremien die Mitgliederstimmung als auch Mitgliedergruppen Entscheidungen der Verbandsspitzen folgenloser ignorieren als unter Bedingungen ausschließlich freier Verbandsbildung. Daß das *nicht* geschieht, hängt mit weiteren Abweichungen der faktischen Einflußstrukturen von den formellen Sanktionsmustern zusammen.

Ebenso wie die informellen Sanktionsmittel der Interessenvertreter gegeneinander weit wirksamer sind als die formellen Zwangsmittel gegen Verbandsmitglieder im Innenverhältnis, so ergeben sich Kontrollmöglichkeiten „von unten“ gegenüber den Teilnehmern der Paritätischen Kommission gerade dort nicht, wo sie vorgesehen sind und genau dort, wo sie nicht vorgesehen sind. Den demokratischen Satzungen zufolge entspricht in allen mitwirkenden Verbänden – Kammerorganisationen und Gewerkschaftsbund – die Entscheidungsbefugnis und Verpflichtungsfähigkeit der Funktionäre ihrer Kontrolle durch die Mitglieder – schon durch den Mechanismen von Wahl und Abwahl. Betriebsrats- und Kammerwahlen sichern einerseits den gewählten Repräsentanten autonome Entscheidungsmacht und diffuse Pauschallegitimation, andererseits unterwerfen sie Kandidaten und Funktionäre immer wiederkehrenden Vertrauenstests. Über diese formelle Kontrollfunktion kann aber die „Basis“ ihre Einstellung zur Verbändezusammenarbeit in der Paritätischen Kommission und deren spezifische Ergebnisse aus mehreren Gründen *nicht* ausdrücken: Auch dort, wo nicht durch Einheitslisten jede Konkurrenz um Wählerstimmen vornweg offen aufgehoben ist (wie häufig in der Handelskammerorganisation) stehen überzeugende Alternativen zur „sozialpartnerschaftlichen“ Kooperation gar nicht zur Wahl; darüber hinaus unterliegen infolge des vielfach gestuften und indirekten Rekrutierungssystems die Mitarbeiter der Paritätischen Kommission und ihre Beschlüsse keiner auch nur mittelbaren Rechenschaftspflicht den Verbandsmitgliedern gegenüber. Der satzungsmäßig eingeräumte Kontrollmechanismus der Wahl wirkt demnach weder als Abstimmung über die grundsätzlichen Optionen mehr konfliktorischer oder kooperativer Verbandsstrategien, noch über einzelne ihrer Resultate – unabhängig davon, daß solche Abstimmungen bislang ohnedies fast immer überwältigende Mehrheiten für die „Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft“ und ihre Entscheidungen erbracht hätten⁶.

Dagegen unterliegen konkrete Einzelabmachungen der Kommissionsmitglieder einer nachträglichen und informellen Sanktionsmöglichkeit durch die Verbändebasis. Die Interessenvertreter müssen nämlich auch enttäuschende und „unpopuläre“ Vereinbarungen nach innen und unten durchsetzen können, um nach außen ihre Position als „verantwortliche Gesprächspartner“ den Kontrahenten gegenüber aufrechterhalten zu können. Verbindliche Abkommen kann nur schließen, wer ihre Einhaltung nötigenfalls auch erzwingen kann. Mit der Verpflichtungsfähigkeit der Verbände ihren Mitgliedern gegenüber steht die Selbstverpflichtungsfähigkeit der PKPL-Mitarbeiter – und damit die Verbändezusammenarbeit selbst – am Spiel. So ergibt sich, wie

schon bei den Repräsentanten, eine Sanktionsmöglichkeit für die Verbandsmitglieder gerade dort, wo sie formell nicht eingerichtet wurde – hier in der Verweigerung der Folgebereitschaft gegenüber einzelnen in der Paritätischen Kommission ausgehandelten Kompromissen.

Damit entsteht eine für die Zusammenarbeit der Interessenorganisationen in der Paritätischen Kommission prekäre Konstellation. Den Verbandsfunktionären erwächst aus den informellen Sanktionspotenzen gegeneinander im Rahmen ihrer Alltagsarbeit in der PKPL ein faktischer Kooperationszwang, während es keinen Zwang zur Folgebereitschaft der Verbandsmitglieder gegenüber dem Zentralorgan autonomer Verbändekooperation gibt. Darüber hinaus können auch die formellen Sanktionsmöglichkeiten im Innenverhältnis der Interessenverbände tatsächlich nur begrenzt ausgeschöpft werden. So ist zwar die Kompromißfähigkeit der einzelnen Interessenvertreter, nicht hingegen ihre Verpflichtungsfähigkeit praktisch gewährleistet – dadurch aber auch die Kooperationsfähigkeit des gesamten Gremiums gefährdet⁷. Andererseits liegt in dem Drohpotential einer potentiellen Reduzierung der Verpflichtungsfähigkeit ihrer Interessenvertreter die einzige direkte Kontrollchance der Mitgliederbasis, nachdem weder die Grundsatzentscheidung für oder gegen kooperative Arbeitsbeziehungen, noch die einzelnen derart getroffenen Kompromißvereinbarungen formell (etwa in einer „Urwahl“) abgestimmt werden.

Dabei entwickelt sich folgende Wechselwirkung: je stärker der Kooperationszwang der Verbändevertreter innerhalb der Paritätischen Kommission aufeinander wird und je weitreichender und „betriebsferner“ die vereinbarten Zugeständnisse, desto geringer kann die gleichsam bedingungslose Folgebereitschaft der repräsentierten Mitglieder werden. Aus diesem Grund treffen die Interessenorganisationen eine Reihe von Vorkehrungen, um ihre Mitglieder bzw. Untereinheiten von Anbeginn in die Kompromißbildung mit einzubinden: die Tarifautonomie bleibt gewahrt, indem Kollektivvertragsverhandlungen zwischen Fachgewerkschaften und Fachverbänden von Unternehmerorganisationen geführt werden; Betriebsräte können mit Unternehmensleitungen betriebliche Zusatzvereinbarungen aushandeln; Vertreter der Bundeswirtschaftskammer stimmen Preiserhöhungsbeschlüssen der Paritätischen Kommission grundsätzlich nur nach Übereinkunft mit den antragstellenden Mitgliedsfirmen zu usw. Alle diese in die „sozialpartnerschaftlichen“ Arrangements eingebauten Flexibilitäten und Konsensvertiefungen dienen dazu, die mit dem hochkonzentrierten und -zentralisierten Verhandlungssystem unvermeidlich entstehenden Unzufriedenheiten und internen Konfliktpotentiale rechtzeitig abzufangen bzw. abzuschwächen. Verbandsinterner Spannungsausgleich und Mitgliederkontrolle gelingt jedoch den Arbeitnehmervertretern in der Paritätischen Kommission weit besser als den Funktionären der Unternehmerverbände.

Die überlegene interne Disziplinierungsfähigkeit der Arbeitnehmervertreter wurzelt in einer strukturellen Asymmetrie von Lohn- und

Preiskontrolle, die hier nicht erörtert werden kann⁸. Jedenfalls führt sie zu einem *einseitigen Sanktionsdefizit der Paritätischen Kommission* und dementsprechend auch zu permanenten Spannungen zwischen ihren Mitarbeitern. Während sich nämlich oppositionelle Motive bei den abhängig Beschäftigten bisher fast nur als Reaktion auf andauernde und deutlich fühlbare Belastungen ihres materiellen Lebensstandards bildeten – am folgenschwersten im Generalstreik anlässlich des 4. Lohn-Preis-Abkommens durch die Wirtschaftskommission im Jahre 1950⁹ –, eine Verfolgung von Sonderinteressen im übrigen organisationsintern weitestgehend blockiert wird, sind die Gelegenheiten zur Nichteinhaltung „paritätischer“ Vereinbarungen oder Verstöße gegen Preiskontrollansprüche der PKPL eine chronische – und erfolversprechende – Versuchung für viele Unternehmen. Der *Aufbau von Sanktionsmöglichkeiten gegen „undisziplinierte“ Unternehmen* wird auf diese Weise zu einem *strukturbedingten Dauerproblem* der Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen. Ihre autonomen Durchsetzungsschwierigkeiten werfen die Frage auf, wer welche Druckmittel zur etwaigen Disziplinierung von Unternehmen zur Verfügung stellen kann, um die prekären Sanktionsdefizite der PKPL auszugleichen.

Das Repertoire von Druckmitteln gegen „undisziplinierte“ Unternehmen

Empirisch zeigt sich eine bemerkenswerte „*Preisdisziplin*“ der *österreichischen Unternehmen*. Die Einhaltung des Preisgenehmigungsverfahrens vor der Paritätischen Kommission ist die Regel, seine Umgehung die seltene Ausnahme¹⁰. Diese Tatsache wäre weniger erstaunlich, könnte die institutionelle Preiskontrolle ihre Forderungen und Beschlüsse nötigenfalls auch *gegen* den Willen der betroffenen Firmen durchsetzen. Gerade solch ein selbständiges Durchsetzungsvermögen fehlt der PKPL nun aber ganz und gar. Berücksichtigt man weiters die besseren Gelegenheiten und offensichtlichen Vorteile entsprechender „Disziplinlosigkeit“ der Unternehmerseite, so wird ihre gleichwohl überwiegende „freiwillige Disziplin“ – und weniger das Vorkommen einzelner Verstöße – zum erklärungsbedürftigen Faktum. Warum also unterwerfen sich in Österreich privatkapitalistische Unternehmen in einer „freien Marktwirtschaft“ einer politisch-institutionellen Preiskontrolle – und das auch noch „freiwillig“?

Eine Erklärung für diese eigentümliche *kollektive Selbstbeschränkung unternehmerischer Autonomie* kann erst einmal in zwei Richtungen gesucht werden. Ein Interpretationsansatz betont den „Umstand . . . , daß die überwältigende Mehrheit der österreichischen Unternehmer das System der Wirtschaftspartnerschaft grundsätzlich bejaht . . . Viele Unternehmer unterwerfen sich daher diesem Verfahren aus Einsicht in gesamtwirtschaftspolitische Notwendigkeiten“¹¹.“ Der Selbstbescheidung liegt demnach eine Art Kombination aus weitsichti-

ger, aufgeklärter Vernünftigkeit und Verinnerlichung von Kontrollen durch Hinnahme „gesamtwirtschaftspolitischer Notwendigkeiten“ zugrunde. Was aber sind diese vorweggenommenen Notwendigkeiten anderes als Ausdruck bestehender Kräftekonstellationen, Machtverhältnisse, politischer Zwänge? Tatsächlich führt jede genauere Fassung der ersten Deutung in eine zweite, nur scheinbar gegenteilige, Interpretation: daß nämlich „Einsicht“ und „Freiwilligkeit“ selbst nur Kürzel für ein dichtes, komplex vermitteltes und damit unmittelbar kaum sichtbares Netzwerk von Abhängigkeiten und aktivierbaren Druckmitteln gegen Unternehmen sind, sollte doch einmal „die Verletzung der geforderten freiwilligen Disziplin festzustellen“¹² sein. Die „geforderte freiwillige Disziplin“ wird so freiwillig gar nicht erbracht und vielmehr durch ein System latenter Machtmittel unterbaut. Wie kann sich nun aber die für sich selbst impotente Paritätische Kommission wessen Sanktionspotentiale zunutze machen, um gegebenenfalls Vorstöße gegen ihre Preiskontrolle ahnden zu können bzw. durch wirksame Drohgesten Regelverletzungen womöglich gar nicht erst entstehen zu lassen?

In allen Fällen ist die Paritätische Kommission auf die *Unterstützung sanktionsfähiger Institutionen* in ihrer Umwelt angewiesen, deren Kontrollkapazitäten – vor allem von den ihr zugehörigen Arbeitnehmervertretern – bei Bedarf in Anspruch genommen werden können: Die Bundesregierung etwa muß bestimmte Preisgesetze erlassen bzw. vorhandene gesetzliche Grundlagen durch einzelne Minister exekutieren lassen; andere „paritätische“ Gremien, wie beispielsweise der Paritätische Ausschuß für Kartellangelegenheiten, müssen durch Bereitstellung zusätzlicher Sanktionsmittel eine Maßregelung „undisziplinierter“ Unternehmen auch dann erlauben, wenn diese eine marktbeherrschende und damit auch gegenüber den politischen Institutionen machtvolle Stellung haben; die Unternehmerverbände wiederum müssen den auf sie selbst ausgeübten Druck zur Einhaltung getroffener Vereinbarungen wirksam weitergeben können usw. Dabei kann sich die Paritätische Kommission auf die Machtmittel vor allem der folgenden Institutionen als auf *verbündete Sanktionsträger* stützen:

- Staatliche Instanzen: vor allem den Handelsminister (früher: Innenminister) der Bundesregierung bzw. die durch Verordnung oder Bescheid beauftragten Landeshauptleute, nachgeordnete Dienststellen und staatliche Verwaltungsorgane (etwa Förderungsstellen).
- Öffentliche Wirtschaft („Gemeinwirtschaft“), d. h. staatseigene Betriebe und verstaatlichte Industrieunternehmen.
- Weitere „paritätische“ Gremien, Beiräte und Kommissionen im Rahmen der wirtschaftlichen Selbstverwaltung.
- „Öffentliche Meinung“, Massenmedien und vor allem auch „Verbandsöffentlichkeiten“.
- An der PKPL mitwirkende Interessenorganisationen, vor allem aber die Unternehmerverbände und hier insbesondere die Handelskammerorganisation.

Von allen Sanktionsmitteln sind die gesetzlich verankerten Kontrollmöglichkeiten und von diesen wiederum die *Preisgesetze*¹³ die spektakulärsten und umstrittensten – unabhängig davon, wie wirksam sie tatsächlich sind oder ob sie jemals verwendet werden. Dabei hängt die Wirksamkeit keineswegs von ihrer tatsächlichen Verwendung ab: Die bloße Androhung amtlicher Höchstpreisfestsetzung hat viele Firmen vor den Preisausschuß der Paritätischen Kommission gebracht, ohne daß ein solches Verfahren (nach § 3 des Preisregelungsgesetzes 1957) jemals gegen sie eingesetzt worden wäre. Diese Technik der *Sanktionsandrohung ohne -einsatz* liegt den meisten der gesetzlich formalisierten Sanktionsformen zugrunde und wird auch im Alltagsverständnis der Beteiligten und Betroffenen als „Rute im Fenster“-Prinzip gewürdigt bzw. gefürchtet.

Fortgesetzte Initiativen der Arbeitnehmervertreter um erweiterte Sanktionsmittel der Paritätischen Kommission haben sich vor allem in den jahrzehntelangen *Konflikten um das Preisrecht* und dessen beständige Novellierungen manifestiert. In das ursprüngliche Preisregelungsgesetz 1957, welches das amtliche Preisverfahren rechtlich festlegt, wurde in der Folge von Abkommen zwischen den Interessenverbänden (beginnend mit dem „Raab-Olah-Abkommen“ 1962)¹⁴ eine *Sonderbestimmung* (§ 3a) eingebaut und immer wieder novelliert. Diese Regelung erlaubt dem für Preisangelegenheiten zuständigen Bundesminister eine halbjährlich befristete „volkswirtschaftlich gerechtfertigte“ Preisfestsetzung für Waren und Dienstleistungen, deren Preiserhöhung von den vier großen Interessenverbänden *übereinstimmend* dem Ministerium mitgeteilt wurde. Eine solche Preisbestimmung wiederum sollte nur angewandt werden, wenn Unternehmen sich nicht an das Preisgenehmigungsverfahren vor der Paritätischen Kommission hielten und auch auf Aufforderung und Mahnung durch die Bundeswirtschaftskammer weigerten, sich der Bewilligung zumindest nachträglich zu unterwerfen. Die Unternehmerverbände verpflichteten sich, ihre Mitgliedsfirmen zu einer „freiwilligen“ Teilnahme an der administrativen Preiskontrolle zu verhalten bzw. im Falle fehlender Bereitschaft einer Anwendung des § 3a durch Beitritt einer Meldung an das Ministerium zuzustimmen. Damit war eine wichtige Sanktionspotenz formell bei dem zuständigen (erst Innen-, dann Handels-)Minister geschaffen, die faktische *Kontrollast* hingegen zu den Interessenverbänden – und praktisch vor allem zur *Handelskammerorganisation* als bedeutendster Unternehmervertretung verlagert. Diese *beabsichtigte Externalisierung des Disziplinierungsproblems* und *entsprechender Konfliktpotentiale durch die PKPL* ist freilich *mißlungen*: Die Bundeswirtschaftskammer sah sich fast immer außerstande, irgendeinen der zahlreichen Anträge von Gewerkschaftsbund oder Arbeiterkammer nach § 3a gegen „undisziplinierte“ Mitgliedsfirmen mitzutragen und dadurch eine politisch-administrative Preisfestsetzung als Sanktion überhaupt erst zu ermöglichen. Damit wurde die ursprüngliche *Kontroverse* um gesetzli-

che Sanktionen gegen „undisziplinierte“ Unternehmen auf den Streit um die Gesetzesanwendung verschoben, die *Sanktionsproblematik per Preisregelungsgesetz* aus der Verantwortung des Unternehmerverbandes wiederum an die *Paritätische Kommission rückverlagert*.

Im Zuge der Auseinandersetzungen um das Preisregelungsgesetz und seine Anwendung vermochten die Arbeitnehmerorganisationen weder durch immer präzisere *Spezifikation der Verpflichtungen* der Bundeswirtschaftskammer, noch durch *sukzessive Erweiterung des Geltungsbereichs* potentieller Preisfestsetzung (auch auf nicht marktbeherrschende Unternehmen) die *fehlende effektive Sanktionsbereitschaft der Unternehmervertretung gegen nichtkooperative Unternehmen* aufzuheben. Die Bundeswirtschaftskammer konnte einige der Kontroversen (um Schallplattenpreise, Leihwagentarife) durch Preisrückführung seitens der beanstandeten Unternehmen beenden; andere endeten ungeklärt in einer vergeblichen Vermittlungstätigkeit der Handelskammerorganisation (Preiserhöhungen durch Installateure oder für inländisches Schlachtgeflügel); wieder andere (Stundensätze für Kfz-Reparaturen) Anträge blieben unkämpft, weil die Unternehmerorganisation die Preiskompetenz der Paritätischen Kommission überhaupt bestritt; nur in zwei Ausnahmefällen (Wasserpreise der Grazer Stadtwerke AG sowie Preise für Superphosphat und Mehrnährstoffdünger) kam es zu einmütigen Anzeigen der Interessenverbände bei dem zuständigen Handelsministerium. Trotz weitgehend fehlender Sanktionsbereitschaft der Bundeswirtschaftskammer gegen „ihre“ Mitgliedsunternehmen verfehlte die Gesetzesbestimmung jedoch *nicht* eine Wirkung auf kooperationsunwillige Unternehmen: „Der in der öffentlichen Diskussion vielgeschmähte § 3a ermöglichte erst jenes Maß an innerem Verbandszwang, der die Arbeitgeberseite in die Lage versetzte, Unternehmen zur Antragstellung zu verhalten bzw. Beschlüsse der Paritätischen Kommission auch durchzusetzen¹⁵.“ Die auch für Unternehmervertreter „unbestrittene indirekte Wirkung dieser Bestimmung“ liegt in der *Stärkung der innerverbandlichen Kontrolle in den Unternehmerorganisationen*.

Eine bedeutsame *Änderung der preisgesetzlichen Sanktionsproblematik* bewirkte erst die zusätzliche Einführung eines § 3b durch die Preisregelungsgesetznovelle 1974 – des nunmehrigen § 4 des Preisgesetzes 1976. Dieselbe Sanktion einer befristeten amtlichen Höchstpreisfestsetzung kann nunmehr vom zuständigen Handelsminister selbständig – ohne vorhergehende einvernehmliche Mitteilungen durch die Interessenverbände – vorgenommen werden. Mit dem Erfordernis eines einstimmigen Antrags aller Interessenvertretungen ist auch die *einseitige Blockiermacht der Bundeswirtschaftskammer aufgehoben*. Der Nachweis einer betriebswirtschaftlich nicht gerechtfertigten Preiserhöhung – die nicht zur Erhaltung des Betriebes und seiner Wettbewerbsfähigkeit notwendig ist – obliegt jetzt dem Handelsministerium; während die Feststellung eines Überschreitens „ortsüblicher“ Preise zuvor von den Verbänden einhellig getroffen werden mußte. Damit bestimmt nicht mehr die *Vetomacht einzelner Interessenorganisationen alle*

Handlungsmöglichkeiten des Bundesministers, sondern ein *übereinstimmendes Veto aller Verbände* beschränkt seinen Aktionsspielraum allenfalls minimal: übereinstimmend genehmigte Preis- oder Entgeltveränderungen sind „jedenfalls als betriebswirtschaftlich erforderlich anzusehen“. Damit kam es zu einer entscheidenden *Macht- (und Konflikt)verlagerung von den (Unternehmer)verbänden zum Handelsministerium*: dessen *autonome Sanktionsfähigkeit* kann die Sanktionsdefizite der Paritätischen Kommission nun auch unabhängig vom Konsens ihrer Trägerverbände und gegen den Widerstand einzelner Interessengruppen kompensieren.

Mit der *verstärkten Position des Ministeriums gegenüber den Interessenverbänden der PKPL* hat sich – paradoxerweise – aber auch die *Stellung der Paritätischen Kommission gegenüber „undisziplinierten“ Unternehmen und „sanktionsscheuen“ Unternehmerorganisationen verbessert* – zumindest grundsätzlich und unter Bedingungen einer den Arbeitnehmerververtretungen nahestehenden und kooperationsbereiten, d. h. preispolitisch sanktionswilligen Bundesregierung. Die Organisationen der Arbeiterbewegung können nunmehr der Paritätischen Kommission über Inanspruchnahme erweiterter Regierungsgewalt zu einer gewissen Durchsetzungsfähigkeit – auch gegenüber eigenen Trägerverbänden – verhelfen. Aber auch ohne den Umweg „geborgter“ Sanktionspotenz *stärkt die neue Regelung des Preisgesetzes 1976 die Stellung der Arbeitnehmervertreter*: die „Rute im Fenster“ des § 4 „übt starken Druck auf die Antragsteller in der Paritätischen Kommission aus, möglichst umfassende Unterlagen vorzulegen. Die Arbeitnehmervertreter argumentieren nämlich, daß sie ohne entsprechende Unterlagen keiner Preiserhöhung zustimmen würden und im Falle einer nach Nichteinigung vorgenommenen Preiserhöhung in einem von ihnen verlangten Verfahren nach § 4 Preisgesetz . . . alle gewünschten Unterlagen (Arbeiterkammertag als Mitglied der Preiskommission) erhalten könnten“¹⁶. Während also die Sanktionsdrohung des § 3 Preisgesetz faktisch die Unternehmerverbände gegenüber Mitgliedsfirmen, Gegenverbänden in der PKPL und externen Sanktionsinstanzen stärkt, verbessert der § 4 vor allem die Position des Handelsministeriums, der Paritätischen Kommission selbst und – über selbständige Koalitionsmöglichkeiten sowie die allgemein ausführlichere Information aller Ausschußmitglieder – der Arbeitnehmervertreter in der PKPL.

Freilich hat diese geringfügige Angleichung der Einflußmöglichkeiten auf Sanktionen gegen „undisziplinierte“ Unternehmen weder den grundlegenden Machtvorteil der Kapitaleseite, noch die Problematik mangelnder Sanktionsfähigkeit der PKPL maßgeblich geändert. Statt dessen ergibt sich die Chance zu konsequenterer Interessenverfolgung für die antragstellenden Firmen *und* die Unternehmerverbände, die vermittelnde und disziplinierende Tätigkeiten zugunsten mitgliederstützender zurückstellen können: „Die Unternehmer können härter in Richtung der angestrebten Preise verhandeln, wenn sie der Überzeugung sind, ein allfälliges Verfahren nach § 4 leicht durchzustehen. Die Arbeitgeberseite ihrerseits braucht nicht wie früher unter Hinweis auf

§ 3 als Preisgondarm dem Mitglied gegenüber aufzutreten, sondern kann die Interessen des Antragstellers stärker unterstützen¹⁷.“ Auf diese Weise wird eine kleine Einbuße an unternehmerischer Freiheit, die „freiwillige“ Mitarbeit an der Kontrolle der eigenen Preise durch die Paritätische Kommission folgenlos zu verweigern, durch eine erhöhte Integration und Solidarisierungsbereitschaft der Unternehmervverbände gleichsam aufgewogen.

Darüber hinaus bietet das Preisgesetz noch andere Möglichkeiten behördlicher Preiskontrolle: so können die für viele Waren und Leistungen eingeräumten, aber sistierten amtlichen Preisregelungen wieder aufgenommen oder für bestimmte Importprodukte „volkswirtschaftlich gerechtfertigte Kosten- und Gewinnaufschläge“ festgesetzt werden (§ 9). Insgesamt ist das ständig novellierte Preis(regelungs)gesetz wohl die umstrittenste, aber keineswegs die einzige und wahrscheinlich nicht einmal die wirksamste der „geborgten“ Sanktionspotenzen der Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen.

Indirekte Abschreckungspotentiale

Umfassendere gesetzlich vorgesehene Sanktionsmittel gegen „undisziplinierte“ Unternehmen enthält beispielsweise das *Kartellgesetz 1972*, dessen Anwendung allerdings nicht der Bundesregierung, sondern einem „Paritätischen Ausschuß für Kartellangelegenheiten“ unter Mitwirkung der Interessenvertretungen (Arbeiterkammertag, Bundeswirtschaftskammer) obliegt; während die *Bundesregierung* selbst über zahlreiche weitere, doch *informelle Sanktionsmöglichkeiten* verfügt.

So war schon bei Gründung der PKPL in einem Ministerratsbeschluß die Entschlossenheit bekundet worden, „Gruppen, die sich in Wahrnehmung von Sonderinteressen dem . . . vorgeschlagenen Verfahren entziehen, keine Rücksichtnahme angedeihen zu lassen; dort wo die Verletzung der geforderten freiwilligen Disziplin festzustellen ist, wird die Bundesregierung *zoll-, handels- und wirtschaftspolitische Maßnahmen* zur Anwendung bringen¹⁸“, um durch entsprechende Wettbewerbsverschärfung Druck auf kooperationsunwillige Unternehmen auszuüben. Während die Wirkung solcher marktregulierenden Maßnahmen auf bestimmte Wirtschaftssektoren beschränkt bleibt und überdies mit dem Ausmaß außenwirtschaftlicher Verflechtung abnimmt, scheint die *Nichtanerkennung nichtbewilligter Preiserhöhungen durch öffentliche Auftraggeber* auf ministeriellen Erlaß, Verordnung oder informelle Aufforderung zu den allgemeiner und dauerhaft wirksamen Sanktionschancen einer dazu bereiten Bundesregierung zu gehören.

Sie kann öffentliche Auftraggeber veranlassen, nichtgenehmigte Preiserhöhungen der Paritätischen Kommission anzuzeigen und vor allem entsprechende Rechnungen nicht abzugelten. Auch in Fällen einer Nichteinigung in der PKPL, d. h. wohl beantragter, doch nicht einvernehmlich stattgegebener Preiserhöhungen, bemühen sich die Arbeiterkammer- und Gewerkschaftsvertreter bei öffentlichen Auftraggebern

um eine Nichtanerkennung „paritätisch“ nicht anerkannter Preiserhöhungen durch die öffentliche Hand. Der zuständige Handelsminister informiert dann beispielsweise die Landeshauptleute von der fehlenden Zustimmung der PKPL zu bestimmten Preisanträgen – und kann auf diese Weise, unabhängig von der politischen Einstellung der Landeshauptleute und schon aus ihren materiellen Eigeninteressen, mit ihrer Kooperation gegenüber Unternehmen mit „überhöhten“ Preisforderungen rechnen. Die besondere Wirksamkeit dieser Maßnahme beruht gerade auf der Anknüpfung an vorgegebene materielle Eigeninteressen der informierten Stellen – ihrer *Motivationskonformität*¹⁹, sodaß sich der ursprünglich gewählte Weg des offiziellen ministeriellen „Erlasses“ erübrigt und weitgehend durch formlosere „Mitteilungen“ ersetzt werden kann.

Diese Anschlußmöglichkeit an gegebene Interessenlagen ermöglicht darüber hinaus zwei *Disziplinierungsverstärker*. Erstens kommt es durch die Übernahme dieser Praxis durch verstaatlichte Industrieunternehmen zu einer Art *Sanktionsdiffusion*, da viele Privatbetriebe zwar nicht von öffentlichen Aufträgen abhängig sind, aber verstaatlichte Unternehmen beliefern. Auch diese Privatunternehmen können nur mehr die „paritätisch“ bewilligten Preise verrechnen. Zusätzlich entsteht aber auch ein „*moralischer Multiplikatoreffekt*“ derart, daß sich auch jene Unternehmen, die weder von Aufträgen der öffentlichen Hand, noch der öffentlichen Wirtschaft abhängig sind, aus wohlverstandenen Eigennutz an „paritätisch“ genehmigten Preisen zu orientieren lernen. Soweit sie nämlich selbst nicht nur Produzenten, sondern auch Kunden anderer Erzeuger oder Handelsbetriebe sind, wissen sie die Möglichkeit einer Überprüfung vorgelegter Preisforderungen zu schätzen und zu nutzen: Selbst private Unternehmen erlauben nunmehr anderen Privatbetrieben nicht marktmäßig erzielbare, sondern nur mehr „paritätisch“ bewilligte Preise zu verlangen. Paradoxerweise wirkt demnach die Marktkonkurrenz selbst (soweit sie überhaupt wirksam ist) auf eine wechselseitige Kontrolle auch privater Unternehmen zur Annahme „paritätisch“-politischer statt rein marktgemäßer Preise hin. Die *Marktmechanik* wird derart in den Dienst einer Durchsetzung politisch-institutioneller *Preisvereinbarungen* gestellt – also nicht einfach politisch reguliert, sondern als *Mittel politischer Kontrolle* im Sinne der PKPL verwendet²⁰.

Auf diese Weise entwickelt sich eine Art „*Offizialisierung paritätisch genehmigter Preise*“: Erst ihre Anerkennung durch die Paritätische Kommission verleiht Preiserhöhungen jene *politische Legitimation*, die sie als naturwüchsiges Resultat von Marktgeschehnissen niemals erreichen können – aber in anderen westlich-kapitalistischen Industriege-sellschaften auch nirgendwo zu erreichen brauchen. In Österreich hingegen ist die *Marktlogik* zwar nicht als realer Preisbildungsmechanismus, wohl aber als *kulturelles Legitimationsmuster stark eingeschränkt*: was an Preisen nicht „paritätisch“ bewilligt (oder amtlich festgesetzt) wurde, kann nicht als „angemessen“ angesehen – und als Kostenfaktor in eigenen Kalkulationen geltend gemacht – werden;

umgekehrt gelten „paritätisch“ genehmigte Preiserhöhungen gleichsam automatisch als gerechtfertigt und mehr noch als staatlich verfügte als „außer Streit gestellt“ – selbst wenn die bewilligte Preissteigerung nichts als eine nachträgliche politische Ratifikation marktförmiger Preisbildung ist²¹.

Diese breite Konsensbeschaffung für kooperative Preiskontrolle und Preispolitik ist schon durch die enge Verflechtung der Interessenverbände mit politischen Parteien gewährleistet: so ist es etwa der großen Oppositionspartei unmöglich, im Parlament oder sonst irgendwo jene „Teuerungen“ glaubhaft anzuprangern, denen ihr „nahestehende“ Wirtschaftsverbände jedenfalls zugestimmt haben müssen – gleichgültig, welche der beiden Großparteien gerade die Regierung und welche die Opposition stellt. Durch diese Einschränkung des parteipolitisch-parlamentarischen Konkurrenzmechanismus erweitert sich die Konsens- und Legitimationsbasis, damit aber auch die indirekte Sanktionspotenz der Paritätischen Kommission. Sanktionsmöglichkeiten ergeben sich also nicht nur aus der Unterstützung durch staatliche und andere öffentliche Institutionen, wie die Gemeinwirtschaft, sondern wirken gleichermaßen über den Umweg ihrer *Autorität in der „öffentlichen Meinung“*. Die Einbeziehung *aller* gesellschaftlichen Großgruppen in preispolitische Vereinbarungen macht die PKPL (oder jede sie unterstützende Regierung) bei öffentlichen Auseinandersetzungen um Preiserhöhungsanträge grundsätzlich zum Repräsentanten des „Gemeinwohls“ gegenüber selbstsüchtigen Sonderinteressen einzelner Unternehmen oder Branchen. Diese Zuschreibung reflektiert die Stellung der Paritätischen Kommission als ein autonomes Kooperationsorgan der machtvollen Interessenverbände, ohne daß sich dadurch ihre *autonomen* Sanktionspotentiale erhöhten. Gleichzeitig wachsen aber der PKPL im Ausmaß dieser Zuschreibung enorme „geborgte“ Sanktionsmöglichkeiten zu, sodaß auch marktbeherrschende Unternehmen im Konfliktfall eher einlenken als eine negative Imagebildung durch öffentliche Erörterung ihrer Preiserhöhungsansprüche zu riskieren.

Das hohe öffentliche Ansehen der Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen wirkt freilich nicht nur über das von den Massenmedien und der Öffentlichkeitsarbeit der Verbände erzeugte Image einer „Gemeinwohl“-Instanz gegenüber einzelnen Gruppeninteressen. Hinzu kommt eine zwar realitätswiderstrebende, aber im politischen Alltag außerordentlich wirksame Zuschreibung behördlicher Autorität und hoheitlicher Gewalt – eine Art „*Hoheits-Fiktion*“. „Der Kommission gehören Bundesminister und sogar der Bundeskanzler an; daher sind sich Unternehmer, Fachverbände und Fachgewerkschaften vielfach gar nicht recht bewußt, daß die Kommission keine öffentlich-rechtliche Institution ist und über keine gesetzlichen Zwangsmittel verfügt²²“. Naturgemäß wird diese kontrafaktische Zuschreibung von Hoheitsgewalt in den Betrieben noch stärker als bei den Unterorganisationen der Wirtschaftsverbände selbst wirken und in der Auffassung aller betroffenen Österreicher ganz allgemein stärker als im Bewußtsein der in der PKPL jeweils vertretenen Betriebsangehörigen – die

Wirkung der „Hoheits-Fiktion“ dürfte mit dem Abstand von den Institutionen „wirtschaftspartnerschaftlicher“ Interessenregelung eher noch zunehmen. Andererseits ist diese „Hoheits-Fiktion“, so wirksam sie sein mag, nicht aktiv manipulierbar, sondern eher ein verstärkender Hintergrundeffekt; sie bedarf ständiger und sorgfältiger Pflege in den Selbstdarstellungsstrategien der PKPL, ohne doch jederzeit einsetzbar zu sein.

Die „Hoheits-Fiktion“ der Paritätischen Kommission wiederum beruht wesentlich auf der parastaatlichen Autorität der in ihrer Mehrheit öffentlich-rechtlichen Trägerverbände – im Falle der Unternehmenseite vor allem der Handelskammerorganisation. So hat die Bundeswirtschaftskammer ein weitreichendes Interessenvertretungsmonopol und große Entscheidungsmacht gegenüber den eigenen Unterorganisationen und Mitgliedsfirmen. Die Autorität des Unternehmerverbandes gegenüber den Mitgliedsunternehmen reflektiert die reale Abhängigkeit vor allem privater Klein- und Mittelbetriebe in inländischem Eigentum von „ihrer“ Interessenvertretung. Ob diese tendenziell zu- oder abnimmt läßt sich ohne weitere empirische Forschung derzeit nicht beantworten. Mit Sicherheit läßt sich aber sagen, daß die österreichischen Unternehmen durchschnittlich von ihren Unternehmerverbänden abhängiger sind als ausländische Firmen von ihren jeweiligen Interessenorganisationen. Der Abhängigkeit von Behörden, verstaatlichten Unternehmen als Auftraggebern und Kunden sowie der „öffentlichen Meinung“ kommt also noch die Abhängigkeit der Unternehmen von der öffentlich-rechtlichen Unternehmervertretung hinzu. Diese selbst wiederum besteht nicht ausschließlich infolge der tatsächlichen Leistungen – Informations-, Beratungs- und anderer Dienstleistungen sowie politischer Vermittlungstätigkeiten – der Bundeswirtschaftskammer für ihre Mitgliedsfirmen; ihre quasi hoheitliche Autorität gegenüber den Unternehmen wurzelt ebenso in ihrem ehrwürdigen Alter von über hundertdreißig Jahren sowie in der seit über einem halben Jahrhundert gemeinsam mit den Behörden wahrgenommenen Preisregelfunktion. Selbst große ausländische oder multinationale Unternehmen akzeptieren in ihren in Österreich niedergelassenen Betrieben weitgehend diese hier vorherrschende Haltung, die eine wertvolle indirekte Disziplinierungsressource auch der Paritätischen Kommission darstellt.

Freilich fügen sich sogar marktbeherrschende Unternehmen dieser Tradition nicht zuletzt, weil auch sie von dem dichten Netzwerk vermittelter Sanktionsdrohungen bzw. vorenthaltbarer Vorteilsregelungen erfaßt werden. Selbst ein multinationaler Konzerngigant wie General Motors, dessen Jahresumsatz ein Mehrfaches des österreichischen Bundeshaushaltes ausmacht, mag auf großzügige Subventionsmaßnahmen der Bundesregierung nur ungern verzichten. Darum haben die Arbeitnehmervertreter mangelndes unternehmerisches „Wohlverhalten“ gegenüber der Paritätischen Kommission immer wieder mit einem Ausschuß von staatlichen Förderungsmaßnahmen geahndet sehen wollen. Obschon bislang keine Regierung dieser Forde-

rung nachgekommen ist, beruht die Wirksamkeit dieser wie aller Sanktionen eher auf ihrer glaubwürdigen Androhung als auf einer tatsächlichen Ausführung. Die Glaubwürdigkeit der Sanktionsandrohung wiederum basiert auf vielfältigen informellen Störpotenzen der Arbeitnehmervertreter für unternehmerische Interessendurchsetzung: als offizielle Teilnehmer in zahlreichen „paritätischen“ Gremien könnten Gewerkschafts- und Arbeiterkammervertreter subventionsansuchenden Unternehmen „Schwierigkeiten“ bereiten; über informelle, politische Beziehungen könnten selbst Betriebsräte auf die Kreditvergaben verstaatlichter Banken oder behördliche Maßnahmen (etwa der Arbeitsmarktverwaltung) Einfluß nehmen. Ob bzw. inwieweit sie dies tatsächlich können oder gar tun und ob bzw. inwieweit sie dies tatsächlich täten, wenn sie könnten, ist dabei wenig belangvoll, solange die meisten Unternehmer gerade davon überzeugt sind. Hier erweist sich die ursprünglich wohl taktisch motivierte Überschätzung des politischen Gegners und Kontrahenten in den Arbeitsbeziehungen durch die Mehrzahl der Unternehmer als eine wertvolle Ressource im Drohpotential ihrer Gegenspieler.

Unternehmerverbände und Paritätische Kommission können an diese Machtzuschreibung anschließen, sie für ihre Kontrollzwecke nutzen, gegebenenfalls sogar an ihrer Aufrechterhaltung mitwirken. Die Überzeugung der meisten Unternehmen von der vermeintlichen Allmacht der Gewerkschaften und Arbeiterkammern ist – ironischerweise – auch ein wichtiges internes Solidarisierungs- und Disziplinierungsmittel von Bundeswirtschaftskammer und Industriellenvereinigung. Gleichzeitig erhöhen sich damit aber die indirekten Sanktionspotenzen auch der Paritätischen Kommission. Infolge der weitverzweigten, vielfältig vermittelten, vor allem jedoch weitgehend „unsichtbaren“ Sanktionspotentiale besteht bei den Unternehmen beträchtliche Unsicherheit über deren tatsächliches Ausmaß und ihre Realisationswahrscheinlichkeit. Die Schwierigkeiten einer zutreffenden Risikoabschätzung verstärken aber allenfalls die vorherrschende Tendenz politischer Risikovermeidung oder Risikominimierung. Den tatsächlich ausgeübten oder formell gesetzlich verankerten Sanktionsandrohungen kommt in diesem Zusammenhang vor allem die generelle Signalwirkung einer Risiko- und Kostensteigerung zu – etwa „daß die Erhöhung von Kartellpreisen ohne Befassung der Paritätischen Kommission oder die Mißachtung eines Beschlusses dieser Kommission für ein Kartell existenzgefährdend ist bzw. sein kann“²³.

Die einzelnen Sanktionsmittel des Paritätischen Ausschusses für Kartellangelegenheiten im Rahmen des Kartellgesetzes hingegen haben gegenüber dieser allgemeinen Abschreckungswirkung nur untergeordnete Bedeutung. So könnte etwa gegen marktbeherrschende Unternehmen im Zuge der gesetzlichen Mißbrauchsaufsicht ein Mißbrauchsverfahren angestrengt werden; und zwar von allen in der PKPL vertretenen Interessenverbänden (mit Ausnahme des Gewerkschaftsbundes) und der Finanzprokuratur. Weniger dramatische Möglichkeiten liegen beispielsweise in Überprüfungsanträgen von Arbeitnehmervertretern

auf volkswirtschaftliche Rechtfertigung von Verbandsempfehlungen durch Fachorganisationen der Bundeswirtschaftskammer oder anderer Unternehmerverbände oder in der informellen Vorenthaltung üblicher Zeitgewinne durch Einhaltung vorgesehener Abwicklungsfristen – gleichsam durch ein „*paritätisches Verfahren nach Vorschrift*“. Entscheidend ist aber wieder die begründete allgemeine Befürchtung der Unternehmen, daß die Interessenvertretungen ihre Parteienstellung im Kartellverfahren benutzen könnten, vermeidbare Schwierigkeiten zu bereiten.

Durch die überlappende personelle Besetzung von Preisunterausschuß der PKPL und Paritätischem Ausschuß für Kartellangelegenheiten kann die Vorlage kartellierter Preise oder Preisempfehlungen bei der Paritätischen Kommission bzw. die Einhaltung ihrer Beschlüsse leicht und rasch überprüft werden²⁴ – und damit eine effektive Erweiterung ihrer Sanktionspotenzen erzielt werden. Die wenigen und im allgemeinen geringfügigen Kontroversen im Rahmen des Kartellverfahrens bezüglich einzelner Entscheidungen der Paritätischen Kommission sind ein deutlicher Beleg für die *generalpräventive Wirkung vermittelter Sanktionspotentiale*. Es ist gerade die Vielfalt recht vager und vielfach übertriebener Befürchtungen der Unternehmen hinsichtlich möglicher Nachteile in Kombination mit einigen wenigen sehr konkreten, schlagkräftigen und teilweise gesetzlich unterbauten Sanktionsmitteln, worauf die Abschreckungswirkung der von der Paritätischen Kommission „geborgten“ Sanktionsmöglichkeiten beruht.

Sanktionsketten

Schließlich gibt es noch einige Sanktionsformen, die sich gar nicht direkt gegen „undisziplinierte“ Unternehmen richten lassen, ohne doch unwirksam zu sein. So können Arbeitnehmervertreter in der Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen oder in anderen „paritätischen“ Gremien Druck auf Unternehmervertreter ausüben, dessen Weitergabe sie zuverlässig erwarten können. Die Möglichkeit einer solchen *Sanktionskette*²⁵ ist bereits mit der erwähnten machtvollen Stellung der Unternehmerverbände gegenüber ihrer Mitgliedsfirmen gegeben. Die Wahrscheinlichkeit ihres Zustandekommens und ihre Wirkung hängen jedoch davon ab, wie sehr eine Disziplinierung von Unternehmen im Eigeninteresse des Unternehmerverbandes selbst ist oder wie kostspielig eine konsequente unternehmerische Interessenvertretung i. S. einer Nicht-Weitergabe von politischem Druck auf kooperationsunwillige Firmen für die Unternehmerorganisation – und andere ihrer Mitglieder – gemacht wird.

So kann etwa eine informelle *Strategie der Konfliktdiffusion* außerordentlich wirksam sein: Arbeitnehmervertreter paralysieren im Falle einer Nichteinigung in der PKPL durch fortgesetzte Streitgespräche die Arbeit in anderen „paritätischen“ Gremien. Beginnt nun diese Konfliktverlagerung und -ausweitung notwendige Entscheidungen zu blockie-

ren, so werden die Repräsentanten der Unternehmer den auf sie ausgeübten Druck an die „undisziplinierten“ Firmen selbst weitergeben bzw. weitergeben müssen. Die Unternehmervvertretungen können es sich nämlich allenfalls sehr kurzfristig und punktuell leisten, wirtschaftspolitische Vereinbarungen – womöglich im Interesse derselben, wahrscheinlich aber einer größeren Anzahl anderer Mitglieder – zu gefährden. Die Kompromißzwänge des weitverzweigten und dichtverflochtenen Systems der „Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft“ bringen es mit sich, daß die Unternehmerorganisationen mit ihren Gegenspielern aus Arbeiterkammer und Gewerkschaft eher noch besser zurecht kommen müssen als den eigenen Mitgliedern²⁵.

Die „unsachliche“ Verschleppung ungelöster Streitfragen aus der Paritätischen Kommission in andere „wirtschaftspartnerschaftliche“ Gremien mag dabei zu einer zeitweiligen „Klima“-Verschlechterung zwischen den Interessenvertretungen von Arbeit und Kapital führen. Sie muß dennoch als durchaus annehmbare Übertretung oder Umdefinition der Spielregeln zugelassen werden, solange die vorausgegangene Nichteinigung in der PKPL angesichts des strikten Einstimmigkeitsprinzips selbst schon als Regelwidrigkeit oder zumindest als Überstrapazierung akzeptabler Dissenstaktiken gedeutet werden mußte – wer gestern die notwendige Zustimmung verweigerte darf heute keine klaglose Zusammenarbeit erwarten.

Die Konfliktausweitung im Rahmen des zwischenverbandlichen Verhandlungssystems führt über dessen vorübergehende Störung hinaus auch zu einer *Verlängerung der Sanktionsketten* bis in die Unternehmerschaft hinein. Die wechselseitige Abhängigkeit der Interessenvertretungen voneinander sowie der Einfluß der Unternehmerorganisation auf die Mitgliedsfirmen stiftet nämlich auch einen vorerst gewiß unbeabsichtigten, doch außerordentlich systemfunktionalen Solidarisierungseffekt: die überwiegende Mehrheit der kooperationsbereiten österreichischen Unternehmer hat nur wenig Verständnis für jene „Außenseiter“ unter ihnen, die aus einer klassenkämpferischen Grundhaltung oder Disziplinlosigkeit heraus den vielbeschworenen „sozialen Frieden“ gefährden, „die Wirtschaft“ insgesamt in Mißkredit bringen – und vor allem die Kosten beeinträchtigter Arbeitsbeziehungen auf die meist schwächeren und schon darum kompromißwilligeren Klassen- und Standesgenossen überwälzen. Klassenbewußte und klassenkämpferische Kapitalvertreter haben im österreichischen System der „Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft“ eine Stellung, die auf der Gegenseite mit der von Streikbrechern inmitten eines Arbeitskampfes vergleichbar wäre – und dementsprechend sanktioniert wird.

Natürlich kann dieser Mechanismus der Konflikterweiterung gesteigert werden bis hin zur Austritts-Drohung von Teilnehmern der Paritätischen Kommission – wenn einmal die Verletzung der gemeinsamen Spielregeln als nicht mehr hinnehmbar erlebt wird. Eine solche Eskalation von Drohgesten, die eine durchgehende „Krise der Sozialpartnerschaft“ bedeutet, wird allerdings kaum wegen einzelner Verstöße oder „undisziplinierter“ Unternehmen und nur im Falle grundlegenderer

Auseinandersetzungen riskiert werden²⁷. Sie wäre auch im Einzelfall fast nicht anwendbar und verbrauchte sich rasch bei häufigerem Einsatz, vor allem wenn dessen Kosten in keinem verständlichen Verhältnis zu den damit vermeintlich abgewendeten Kosten der Regelverletzung stünden und als „Überreaktion“ gesehen würden. Eine Aufkündigung der Kooperationsbereitschaft durch die Arbeiterkammer- und Gewerkschaftsvertreter in der Paritätischen Kommission wäre im Zusammenhang mit einer Disziplinierung von Unternehmen wohl nur denkbar, wenn die Bundeswirtschaftskammer die Kontrolle über die Mitgliedsfirmen ganzer Wirtschaftszweige verloren hätte und daher keine verbindlichen Abmachungen mehr treffen könnte.

Im Gegensatz zu diesen Grenzfällen eskalierter Sanktionierung gibt es in der Alltagsroutine der PKPL wirksamere indirekte Formen der Druckausübung. So können die *Verfahrenszwänge* einhelliger Einigung selbst strategisch genutzt werden. Ebenso wie die letztlich doch fehlenden *direkten* Sanktionsmittel einen Kompromißzwang für die Arbeitnehmervertreter schaffen – sie riskieren im Falle mißlungener Einigung einseitige, ungenehmigte und höhere Preiserhöhungen durch die antragstellenden Firmen – so konstituiert das vorrangige Interesse der Unternehmen an einer raschen und „lautlosen“ Abwicklung ihrer Preisanträge eine Sanktionsressource für die Teilnehmer der Paritätischen Kommission. Die Unternehmen dürfen nämlich für die Dauer der Verhandlungen ihrer Anträge in der PKPL die verlangten Preiserhöhungen nicht vornehmen, sodaß die von den Arbeitnehmervertretern bewirkbare Verzögerung die Antragsteller teuer zu stehen kommen kann – und zwar ganz wörtlich. Diese Blockierung notwendiger Entscheidungen ist ein funktionales Sanktionsäquivalent zu der von den Unternehmen ebenfalls gefürchteten „Verlautbarung“ und öffentlichen Erörterung von Preiserhöhungsansprüchen. Sie riskieren in beiden Fällen beachtliche Gewinnentgänge, einmal durch negative Imagebildung bei den Konsumenten, ein andermal durch eine auf längere Zeit hinausgeschobene Hinaufsetzung der Preise. Daher werden die Unternehmen – nicht zuletzt aus einem rein ökonomischen Kalkül – eher auf eine etwas geringere, aber rasch beschlossene Preiserhöhung hinarbeiten, anstatt auf eine nur gegen den massiven Widerstand der Arbeiterkammer- und Gewerkschaftsfunktionäre einseitig durchzusetzende Preissteigerung monatelang warten zu müssen. Die Arbeitnehmervertreter wiederum werden als politische Repräsentanten der Konsumenteninteressen eher einer „mäßigen“ Preiserhöhung unmittelbar zustimmen, als eine zwar hinausgezögerte, doch höhere und unbewilligte Preissteigerung zuzulassen. Sie würden nämlich durch die sichtbar angehobenen Preise eine doppelte Gefahr laufen: einerseits würde durch „überhöhte“ Preissprünge ihre selbstgewählte Rolle als Konsumentenvertreter unglaubwürdig, andererseits würden an den sanktionslos hinzunehmenden Preissteigerungen die wahren Grenzen ihrer Macht allzu offenkundig – und diese damit weiter und wirksamer beschränkt als zuvor.

An dieser *Sanktionsschranke* werden zwei zentrale *Konstruktions-*

prinzipien der Sanktionsmechanismen der Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen deutlich. Erstens sind die Sanktionsmittel so gebaut, daß jeder – aus der Sicht des Kontrahenten – unverhältnismäßige Einsatz unmittelbar auf den Akteur selbst zurückfällt. Weder Unternehmer- noch Arbeitnehmervertreter und noch weniger ihr gemeinsames Gremium der PKPL oder die Regierung können ihre jeweiligen Gegenspieler in irgendeiner Hinsicht einseitig sanktionieren oder aus der rigorosen Anwendung von Sanktionsmitteln Machtvorteile ziehen. Der als „Kompromißzwang“ erfahrene *eingebaute Bumerang-Effekt überzogener Sanktionsausübung* verweist zweitens auf den fundamentalen Grundsatz der *Machtkonformität und -verteilungskonstanz*: unabhängig von längerfristigen, latenten Kräfteverschiebungen zwischen den gesellschaftlichen Klassen und den Machtblöcken der Wirtschaftsverbände sind die politischen Institutionen der Zusammenarbeit und Konfliktaustragung von Arbeit und Kapital so angelegt, daß sie systembedingten und marktgegebenen Machtkonstellationen entsprechen. Dadurch werden strukturelle Vorteile der Unternehmenseite auch dort noch verfestigt, wo sie zurückgedrängt werden. An der Sanktionsproblematik der Paritätischen Kommission zeigt sich exemplarisch, daß die „paritätischen“ Spielregeln der „Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft“ den Marktmachtvorteil der Unternehmen gegenüber anderen kapitalistischen Ökonomien zwar erheblich einschränken, ohne ihn doch im Sinne einer „sozialen Symmetrie“ zwischen Arbeit und Kapital tatsächlich ausgleichen zu können. So viel ihnen in Österreich auch dreingeredet wird: das letzte Wort und die maßgeblichen Entscheidungen verbleiben bei den Unternehmen – wie immer sie sich verhalten.

Übersicht: „Geborgte“ Sanktionspotenzen der Paritätischen Kommission gegen „undisziplinierte“ Unternehmen

Sanktions-träger	Sanktionsmittel	Wirkungsweise	Wirkungsbereich	Sanktionsbasis, Sanktionsform/ potentieller Wirkungsgrad/ Realisationswahrscheinlichkeit	Anwendungsprobleme	Funktionen, Folgeprobleme
Bundesregierung/Handelsminister (+ ÖGB, AKT, BWK und PKdLWK)	Preisgesetz 1976 § 3 (vorher Preisregelungsgesetz 1957 § 3a)	amtliche Festsetzung „volkswirtschaftlich gerechtfertigter Höchstpreise für 6 Monate“	seit (Preisregelungsgesetznovelle) 1971 auch für nicht marktbeherrschende Unternehmen	gesetzliche Grundlage, formell, spezifisch/ hoch/ weiterhin minimal	setzt einstimmigen Antrag aller 4 teilnehmenden Interessenvertretungen voraus, dem Unternehmerverbände kaum beitreten – Kontrolllast überfordert Unternehmervertreter, daher bloße Verschiebung der Sanktionsproblematik und ihrer Konfliktpotentiale	stärkt Unternehmerverbände gegenüber Gegenverbänden und vor allem gegenüber Mitgliedsfirmen, d. h. erhöht in-nerverbandliche Kontrolle in Unternehmerorganisationen nach „Rute im Fenster“-Prinzip
Bundesregierung/Handelsminister	Preisgesetz 1976 § 4 (vorher Preisregelungsgesetz 1957 § 3b)		seit (Preisregelungsgesetznovelle) 1974 bei Preiserhöhungen für alle nicht kartellierten Waren oder Leistungen, die der Befriedigung eines lebenswichtigen Bedürfnisses dienen und als betriebswirtschaftlich nicht gerechtfertigt erwiesen wurden; seit 1976 auch für (durch Rohstoffpreissenkungen möglich gewordene) unterlassene Preissenkungen	gesetzliche Grundlage, formell, spezifisch/ höher als §-3b-Verfahren/ derzeit gering, aber höher als §-3-Verfahren	kaum, da eigenständige Entscheidungsmacht des Handelsministers (Ermessensspielraum durch Verbände nur negativ eingegrenzt); setzt aber arbeitnehmerfreundliche Regierung bzw. sanktionswilligen Handelsminister voraus	preispolitische Macht- und Konfliktverlagerung von Unternehmerverbänden zu Handelsministerium; stärkt Stellung der Arbeitnehmervertreter und der PKPL insgesamt; intensiviert Interessenvertretung durch Unternehmerorganisationen
Bundesregierung/Handelsminister	Preisgesetz 1976 § 9	amtliche Festsetzung „volkswirtschaftlich gerechtfertigter Kosten- und Gewinnaufschläge“	bestimmte Importprodukte (Obst, Gemüse, Kartoffel, Kaffee, Kakao, Düngemittel und Futtermittel)	gesetzliche Grundlage, formell, spezifisch/ hoch/ niedrig		
Bundesregierung/Handelsminister	Preisgesetz 1976 Reaktivierung amtlicher Preisregelung	Wiederaufnahme sistierter amtlicher Höchstpreisfestsetzung bei Nicht-Einigung in PKPL	nur für Waren und Leistungen, die im Anhang des Preisgesetzes enthalten sind	gesetzliche Grundlage, formell, spezifisch/ hoch/ mittel	setzt arbeitnehmerfreundliche Regierung voraus	

„Geborgte“ Sanktionspotenzen – auf einen Blick

Übersicht: „Geborgte“ Sanktionspotenzen der Paritätischen Kommission gegen „undisziplinierte“ Unternehmen (Forts.)

Sanktions-träger	Sanktionsmittel	Wirkungsweise	Wirkungsbereich	Sanktionsbasis, Sanktionsform/ potentieller Wirkungsgrad/ Realisationswahrscheinlichkeit	Anwendungsprobleme	Funktionen, Folgeprobleme
Paritätischer Ausschuß für Kartellangelegenheiten (AKT, BWK)	Kartellgesetz 1972	Schwierigkeiten im Rahmen des kartellverfahrens durch Interessenvertretungen mit Parteienstellung	Preise, die Gegenstand eines Kartells sind	gesetzliche Grundlage, formell, diffus/ sehr hoch/ sehr niedrig		
	Kartellgesetz 1972 § 36 (3)	Vorenthaltungen üblicher Zeitgewinne durch Einhaltung der vorgesehenen 3-Wochen-Frist; und Überprüfungsanträge auf volkswirtschaftliche Rechtfertigung von Verbandsempfehlungen durch Interessenvertretungen mit Parteienstellung	bei Empfehlungen von Preisen, Preisgrenzen, Kalkulationsrichtlinien durch Unternehmerfachverbände	gesetzliche Grundlage, formell, spezifisch/ mittel/ sehr niedrig		
Paritätischer Ausschuß für Kartellangelegenheiten (AKT, BWK, Finanzprokurator, z. T. PKdLWK)	Kartellgesetz 1972 § 46	Einleitung eines Mißbrauchsverfahrens im Rahmen der gesetzlichen Mißbrauchsaufsicht	nur marktbeherrschende Unternehmen	gesetzliche Grundlage, formell, spezifisch/ hoch/ niedrig		
Paritätischer Ausschuß für Kartellangelegenheiten (AKT, BWK)	Kartellgesetz 1972 § 100	Anträge auf Erlassung von Nettopreisverordnungen		gesetzliche Grundlage, formell, spezifisch/ hoch/ mittel		
Bundesregierung/Handelsminister	Maßnahmen der Handels- und Zollpolitik	Wettbewerbsverschärfung durch gezielte Zollsenkungen, Importliberalisierung usw.	insbesondere einfuhrbedrohte Unternehmen/Branchen	Ministerratsbeschluß 1957, eher formell/ punktuell hoch/ niedrig, abnehmend	mit wachsender außenwirtschaftlicher Integration immer unwirksamer	

Übersicht: „Geborgte“ Sanktionspotenzen der Paritätischen Kommission gegen „undisziplinierte“ Unternehmen (Forts.)

Sanktions-träger	Sanktionsmittel	Wirkungsweise	Wirkungsbereich	Sanktionsbasis, Sanktionsform/ potentieller Wirkungsgrad/ Realisationswahrscheinlichkeit	Anwendungsprobleme	Funktionen, Folgeprobleme
Öffentliche Instanzen auf Anforderung (Erlaß) eines Bundesministers	Nichtanerkennung nichtbewilligter Preiserhöhungen durch öffentliche Auftraggeber	Nichtabgeltung gelegter Rechnungen, Anzeige der nichtgenehmigten Preiserhöhung bei PKPL	insbesondere von öffentlichen Aufträgen abhängige Unternehmen/Branchen	ministerieller Erlaß, Verordnung, aber auch eher informell, spezifisch/ hoch/ mittel, zunehmend	setzt arbeitnehmerfreundliche Regierung voraus	„Sanktionsdiffusion“ „moralischer Multiplikator-Effekt“; andererseits: „Offizialisierung“ bewilligter Preiserhöhungen
Verstaatlichte Industrieunternehmen	Nichtanerkennung nichtbewilligter Preiserhöhungen durch Unternehmen der verstaatlichten Industrie	Nichtabgeltung gelegter Rechnungen	insbesondere verstaatlichte Industrieunternehmen beliefernde Unternehmen/Branchen	große Bedeutung des öffentlichen Sektors bzw. der verstaatlichten Industrie; informell, spezifisch/ hoch/ hoch		
Staatliche Förderungsstellen (ÖGB, AKT-Vertreter)	Ausschluß von Förderungsmaßnahmen	Nicht-Prämierung mangelnder unternehmerischen „Wohlvhaltens“ gegenüber PKPL	nach Maßgabe der Kredit- und Subventionsabhängigkeit von Unternehmen/Branchen	schwache Eigenkapitalbasis der meisten Betriebe, informell, diffus/ mittel/ niedrig	Zustimmung der Regierung erforderlich, aber bislang nicht erreicht; eher generalpräventive Wirkung	
Interessenvertreter in „paritätischen“ Gremien (ÖGB-, AKT-Vertreter)	Konfliktdiffusion	Konfliktverlagerung und -ausweitung bei Nicht-Einigung in PKPL paralyisiert andere „paritätische“ Gremien; Bildung von Sanktionsketten	Unternehmervertreter	Kooperationszwang der Interessenvertreter, informell, diffus/ sehr niedrig bis hoch (je nach Weitergabe)/ hoch	nur indirekte Druckmittel, wirkt nicht auf „undisziplinierte“ Unternehmen selbst, sondern nur ihre politischen Repräsentanten	„Klima“-Verschlechterung zwischen Interessenvertretern ohne Wirkungsgarantie
„Öffentliche Meinung“, Massenmedien (ÖGB, AKT)	Preispolitische Diskussion (einzelner Preiserhöhungsanträge) in den Massenmedien, auf Initiative der Arbeitnehmervertreter	Negative Imagebildung einzelner Unternehmen(stypen)/Branchen durch öffentliche Erörterung von Preiserhöhungsansprüchen	generell, aber wirksamer bei marktbeherrschenden oder ohnedies beargwöhnten Unternehmen(gruppen) („Zuckerbarone“, „Erdölmultis“, „Großbanken“ usw.)	informell/ sehr hoch/ sehr niedrig	wirkt nur bei wohl dosiertem, seltenem Einsatz	„Emotionalisierung“

Übersicht: „Geborgte“ Sanktionspotenzen der Paritätischen Kommission gegen „undisziplinierte“ Unternehmen (Forts.)

Sanktions-träger	Sanktionsmittel	Wirkungsweise	Wirkungsbereich	Sanktionsbasis, Sanktionsform/ potentieller Wirkungsgrad/ Realisationswahrscheinlichkeit	Anwendungsprobleme	Funktionen, Folgeprobleme
Unternehmerverbände (insbesondere BWK)	Abhängigkeit der Unternehmen von Bundeswirtschaftskammer; und parastaatliche Autorität der öffentlich-rechtlichen Handelskammerorganisation	Weitreichendes Interessenvertretungsmonopol, Entscheidungsmacht und Autorität vor allem der Handelskammerorganisation gegenüber Gliedverbänden und Mitgliedsfirmen	generell, aber wirksamer bei privaten inländischen Klein- und Mittelbetrieben	informell, diffus/ hoch/ mittel		„kammerstaatliche“ Verbandsfunktionen, „Verbändewirtschaft“
Paritätische Kommission für Preis- und Lohnfragen	Öffentliches Ansehen, „Hoheits-Fiktion“	Kontrafaktische Zuschreibung behördlicher Autorität und hoheitlicher Gewalt durch Öffentlichkeit und Unternehmen; Ansehen einer „Gemeinwohl“-Instanz gegen Gruppeninteressen	generell	informell, diffus/ hoch/ niedrig	kaum aktiv einsetzbar, eher verstärkender Hintergrundeffekt	
Paritätische Kommission für Preis- und Lohnfragen (PKPL-Teilnehmer, Interessenverbände)	Verfahrenszwänge	Kompromißzwang, z. B. aus kostspieliger Verzögerung notwendiger Entscheidungen oder „Verlautbarung“ anstehender Anträge	wirkt nur bei bereits antragstellenden, d. h. verhandlungswilligen, aber zu wenig kompromißbereiten Unternehmen	informell, diffus/ hoch/ mittel	gerade gegen nicht verhandlungswillige, „undisziplinierte“ Unternehmen gar nicht einsetzbar	
	Austritts-Drohung	Aufkündigung der Kooperationsbereitschaft bei Verletzung der Spielregeln schafft „Einsicht in gesamtwirtschaftspolitische Notwendigkeiten“ und stärkt Normbewußtsein	Unternehmervertreter	informell, total/ sehr hoch/ extrem niedrig	im Einzelfall kaum anwendbar, verbraucht sich bei häufigem Einsatz, wirkt nicht auf „undisziplinierte“ Unternehmen selbst, sondern nur ihre politischen Repräsentanten	bedeutet „Krisen“ des gesamten „Wirtschafts- und Sozialpartnerschafts“-Systems

Nachtrag: „Preisdisziplin“ aus aufgeklärtem Eigennutz?

Die bisherigen Ausführungen beruhten auf der Annahme, daß die „geforderte freiwillige Disziplin“ der österreichischen Unternehmungen gegenüber der institutionellen Preisregelung der Paritätischen Kommission unternehmerischen Interessen grundsätzlich entgegensteht und daher *gegen* sie durchgesetzt werden muß – wenn auch mangels eigener Durchsetzungsmöglichkeiten der PKPL durch anderswo „geborgte“, vermittelte und indirekte Sanktionsmittel. Diese prekäre Kontrollproblematik paritätischer Preispolitik wäre freilich in dem Maße entschärft, wie es den Unternehmen gelingt, die Entscheidungen des Gremiums bei formeller Konformität mit seinen Beschlüssen zu unterlaufen; sie wäre überhaupt hinfällig, soweit die geforderte Preisdisziplin tatsächlich auch „freiwillig“ erbracht würde, weil sie im wohlkalkulierten Eigeninteresse der betreffenden Firmen liegt.

Beide Hypothesen werden immer wieder vorgebracht und beide Behauptungen lassen sich durch entsprechende empirische Beobachtungen unterstützen. Auf die vielfältigen Ausweichstrategien und Umgehungsmöglichkeiten paritätischer Preiskontrolle haben selbst unternehmernahe Sozialwissenschaftler schon seit langem verwiesen, vor allem, um die Wirkungslosigkeit von Preisregelungsinstitutionen zu belegen: „Die Möglichkeit, sich der Preiskontrolle durch die Kommission zu entziehen, sind nun aber beträchtlich. Denn die Zahl der Unternehmer und Märkte ist groß; die Unternehmer sind nicht so straff organisiert wie die Gewerkschaftsmitglieder und sehr viel weniger von ihrer Interessenvertretung abhängig als die Gewerkschaftsfunktionäre. Aber auch dort, wo sich die Unternehmer formal an die Beschlüsse der Kommission halten, können die Absichten der Kommission durchkreuzt werden. So kann die Tätigkeit der Kommission auf längere Sicht gesehen dadurch teilweise wirkungslos bleiben, daß Unternehmer vorzeitig Anträge auf Genehmigung von Preiserhöhungen einbringen; sie rechnen damit, daß die Anträge von der Kommission zuerst nicht genehmigt, sondern zurückgestellt werden, dafür dann aber umso sicherer die Hürde nehmen, wenn sie ein zweites oder drittes Mal behandelt werden. Eine andere Taktik besteht darin, von vornherein eine größere als die gewünschte Preiserhöhung zu beantragen, d. h. den Abstrich einzukalkulieren, den die Kommission erwartungsgemäß machen wird. Möglich, aber wahrscheinlich selten, ist schließlich auch, daß Unternehmer die Qualität ihres Produkts verschlechtern oder von möglichen Qualitätsverbesserungen absehen, wenn ihnen die Kommission gewünschte Preiserhöhungen nicht bewilligt hat oder wenn sie es gar nicht darauf ankommen lassen wollen, daß ihr Antrag auf Preiserhöhung zurückgewiesen wird.“²⁸ Gleichgültig, ob diese Ausweichstrategien tatsächlich so oder in modifizierter, verfeinerter Form verwendet werden, so verweisen sie doch auf die Möglichkeit, „Preisdisziplin“ im Interesse der Unternehmungen und gegen die Kontrollziele der Paritätischen Kommission zu entwickeln.

Die „freiwillige Disziplin“ der österreichischen Unternehmen wäre

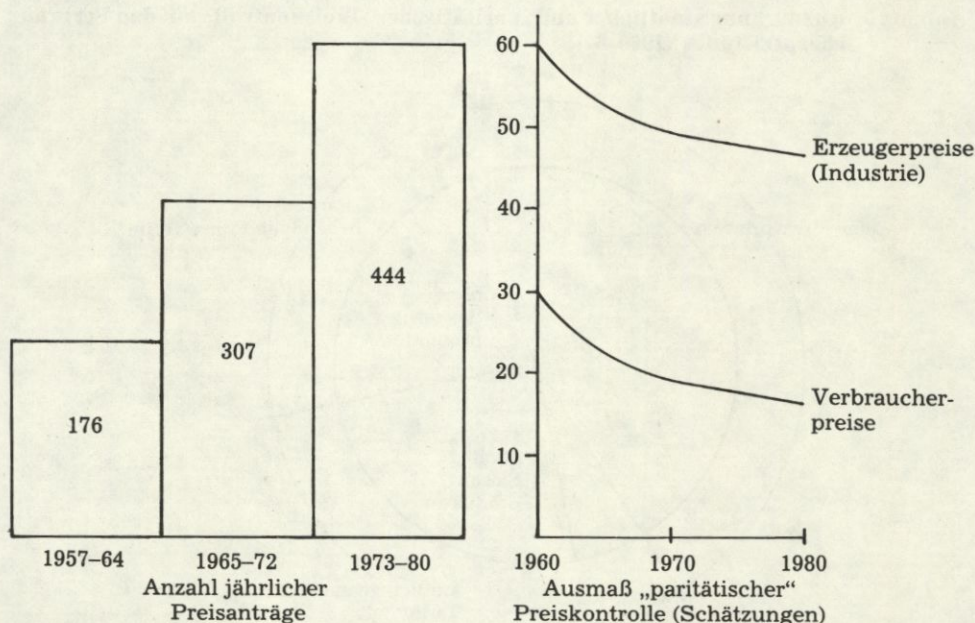
nur insoweit wirklich freiwillig, als sie nicht auf latenten Druckmitteln, angedrohten oder befürchteten Sanktionen oder einer widerstrebenden Fügung in „gesamtwirtschaftspolitische Notwendigkeiten“, sondern auf der Einsicht in (ideologisch sozusagen unattraktiv verpackte) materielle Vorteile der Unternehmen beruhte – und dementsprechend wiederum kaum besondere „Disziplin“ erforderte. „Preisdisziplin“ wäre freiwillig, soweit sie nichts kostet, es sei denn die Mitarbeit an einem gesellschaftspolitisch unverzichtbaren Ritual. Tatsächlich spricht eine Reihe empirischer Indizien dafür, daß die überwiegende Mehrzahl der Unternehmen von der Preiskontrolle der Paritätischen Kommission nicht nur nichts zu befürchten hat, sondern sogar erhebliche Vorteile erwarten darf: „paritätisch“ genehmigte Preiserhöhungen werden häufig unterschritten, der Rabattwettbewerb steigt im Ausmaß der Orientierung von Unternehmen an der Paritätischen Kommission²⁹, die Ertragslage der Unternehmen läßt keine Gewinnkompression vermuten³⁰, die inflationsdämpfende Wirkung der Preiskontrolle ist gesamtwirtschaftlich zumindest umstritten, die bei Branchenanträgen vorherrschende Orientierung an der Kalkulation der jeweils schwächsten Grenzproduzenten sowie die unvermeidlichen Kartelleffekte³¹ sichern vielen Betrieben teilweise hohe Differentialrenten, vor allem in den von der Weltmarktkonkurrenz geschützten Sektoren. Nicht zuletzt spricht auch die seit Beginn der sechziger Jahre erfolgte allmähliche Umorientierung der Unternehmerseite von heftiger Ablehnung zu vorsichtiger Akzeptierung bis hin zu eifriger ideologischer Überhöhung und Festschreibung der erreichten „Sozialpartnerschaft“ für einen langsamen Wandel der Kosten/Nutzen-Bilanz der Paritätischen Kommission einschließlich ihrer Preiskontrolle für Unternehmerinteressen – oder wenigstens für die Organisationsinteressen der Handelskammer als wichtigstem Unternehmerverband. Dennoch läßt sich bislang empirisch nicht eindeutig entscheiden, inwieweit sich Unternehmen in Österreich der Preiskontrolle aus wohlkalkuliertem Eigennutz unterziehen bzw. in wessen Eigeninteresse eine solche Preisregelung tatsächlich liegt.

Selbst wenn nämlich die paritätische Preiskontrolle seit Ende der sechziger Jahre gegenüber der Frühzeit der PKPL Unternehmerinteressen stärker entgegenkäme, wie vielfach vermutet wird, so müßten die Unternehmer sie darüber hinaus auch als für sie vorteilhaft erkennen und schätzen gelernt haben, damit ihre „freiwillige Disziplin“ problemlos würde. Soweit sie Kooperationsbereitschaft bei der Preisregelung nur widerstrebend und unter verhaltenem Protest aufbringen, mag dies daher einem Mangel an Durchblick und aufgeklärtem Eigeninteresse entspringen, oder aber einem unvermeidlichen verbalen Tribut an das verratene Ordnungsmodell einer idealen Marktwirtschaft darstellen – welcher Unternehmer möchte etwa seine Monopolrente offensichtlich den politischen Beschlüssen von Arbeiterkammer- und Gewerkschaftsfunktionären verdanken?

Hinzu kommt weiters, daß die institutionelle Preisregelung vielleicht im aufgeklärten Eigeninteresse der überwiegenden und maßgeblichen

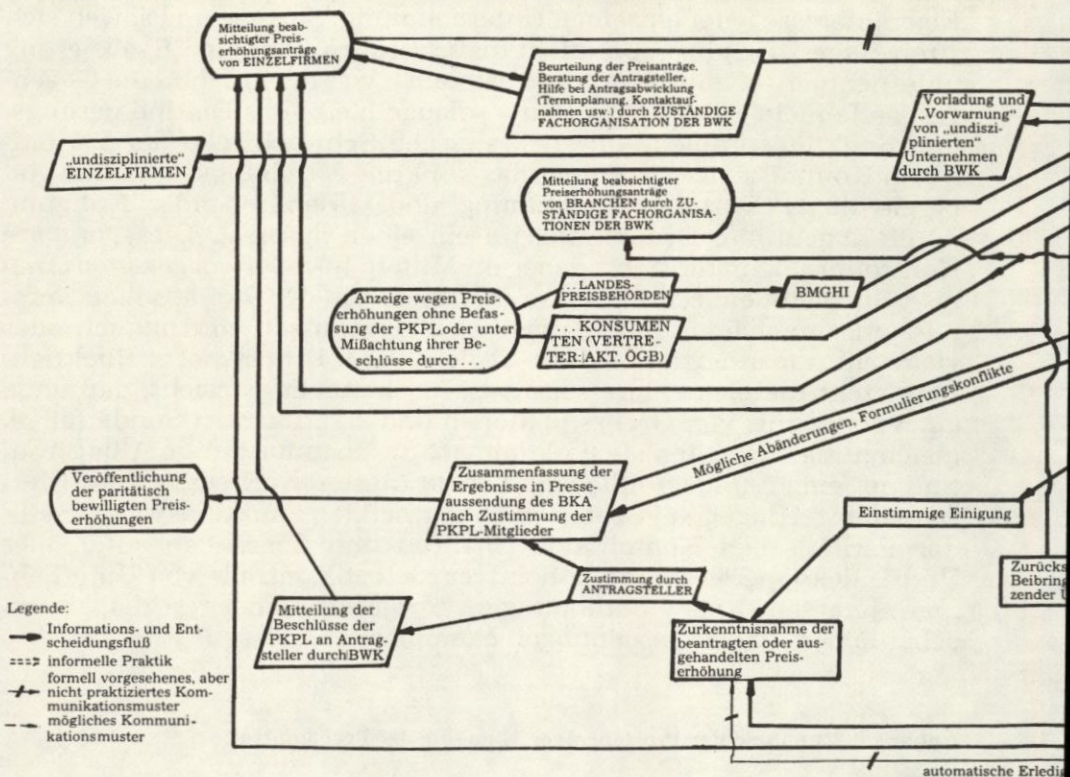
Teile der Unternehmerschaft liegt, aber damit noch nicht jederzeit im Eigeninteresse jeder einzelnen Unternehmung. Solange und soweit sich „freiwillige Disziplin“ aber nicht *ausschließlich* über eine Realisierung unternehmerischen Eigennutzes herstellt – was allein schon die Gegenverbände nicht zulassen dürften – solange bleibt das Disziplinierungs- und Sanktionsproblem eine neuralgische Schwachstelle der Paritätischen Kommission; wie immer das konkrete Mischungsverhältnis von bereitwilliger Vorteilswahrnehmung und widerstrebender Nötigung durch angedrohte Druckmittel im einzelnen aussieht. Diese prekäre Kontrollproblematik stand daher im Mittelpunkt der vorgelegten Analyse. Sie bleibt ein zentrales Funktionsproblem der Paritätischen Kommission, unabhängig davon, wie weit sie empirisch vordringlich oder vielleicht nur in letzter Instanz virulent wird. Hinter dieser Blickrichtung steht die elementare sozialwissenschaftliche Einsicht, daß ohne ein Verständnis von Grenzsituationen und signifikanten Sonderfällen, gleichgültig wie selten sie vorkommen, die spannungsfreie Alltagsroutine in einen unbegreiflichen, bedeutungslosen Ereignisstrom verschwimmt. Hingegen lassen sich an der heiklen Sanktionsproblematik der Paritätischen Kommission Chancen und Schranken autonomer Verbändekooperation und kollektiver (Selbst)Kontrolle von Unternehmerinteressen unter Bedingungen fortgeschrittener „sozialpartner-schaftlicher“ Arbeitsbeziehungen exemplarisch ablesen.

Anhang 2: Zunahme der Preisanträge, Abnahme der Preiskontrolle

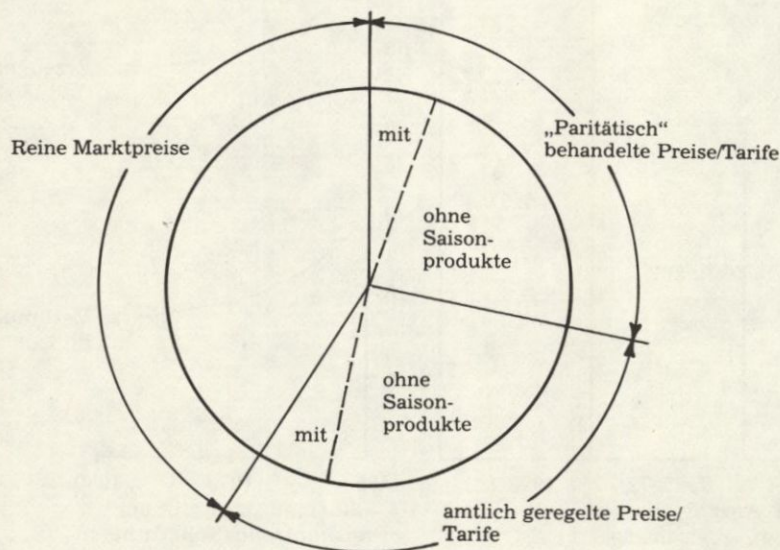


Quelle: Sitzungsprotokolle des Preisunterausschusses³²

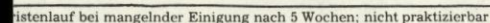
Anhang 1: Verfahren im Preisunterausschuß der PKPL



Anhang 3 Auswirkung staatlicher und „paritätischer“ Preiskontrolle auf den Verbraucherpreisindex (1960–62)



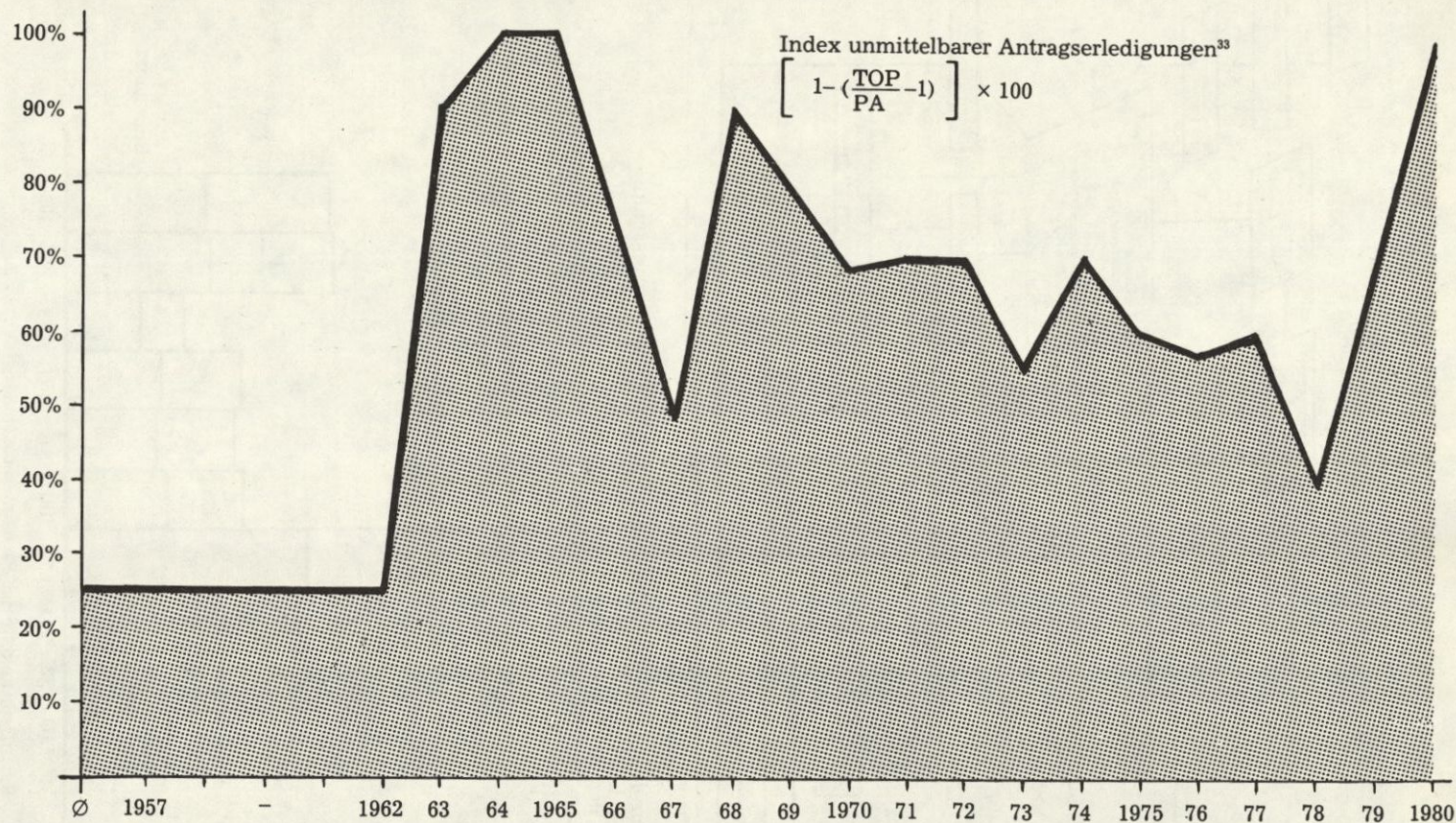
Quelle: WIFO-Monatsberichte 37 (1964)/5



Jahr	Einzelanträge	Branchenanträge	Branchenanteil (%)
1971	200	100	35%
1972	300	180	37%
1973	450	150	25%
1974	470	310	39%
1975	200	140	47%
1976	180	140	44%
1977	190	140	42%
1978	150	70	42%
1979	280	230	44%
1980	270	230	46%

189

Anhang 6: Rate problemloser Preiserhöhungsbewilligungen in erster Instanz



Quelle: Sitzungsprotokolle des Preisunterausschusses

Anhang 5: Zur Kontroverse um gesetzliche Sanktionen gegen „Preis- und Lohnsünder“ zwischen den Verbandsvertretern

	Arbeitnehmervertreter	Unternehmervertreter
Befürwortung	80%	7%
Ablehnung	10%	93%
	100%*)	100%

Quelle: Bichlbauer/Pelinka 1974, p 30

(N = 35)

*) 10% sonstige Antworten)

Anmerkungen

* Dieser Artikel entstand im Umkreis des vom Internationalen Institut für Management und Verwaltung des Wissenschaftszentrum Berlin koordinierten vergleichenden Forschungsprojekts 'The Organization of Business Interests' und wurde zuerst in den dort erscheinenden discussion papers (IIM/LMP 81-4) zirkuliert. Für Kommentare und Hinweise danke ich meinen Kollegen am Wissenschaftszentrum Philippe Schmitter, Wolfgang Streeck und Manfred Groser sowie Günther Chaloupek, Alfred Klose, Dalia Marin, Egon Matzner, Rainer Münz, Ewald Nowotny, Anton Pelinka, Robert Schediwy, Franz Traxler, Michael Wagner und Georg Winckler. Für finanzielle Unterstützung der empirischen Forschungsarbeit ist dem Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank und der Stiftung Volkswagenwerk zu danken.

- 1 So auch Hjern, B., Hull, C., Co-ordination and Control in the Mixed Economy: Implementation Structures as a Way of Getting at What's Going on Out There, International Institute of Management, discussion paper IIM/dp 80-49, Berlin June 1980
- 2 Der Selbstauffassung ihrer Träger zufolge ebenso wie nach den Maßstäben der OECD ist die Paritätische Kommission kein Verfahren der Einkommenspolitik; andererseits reicht ihre Praxis institutioneller Lohn-/Preiskontrollen zeitlich weit hinter einkommenspolitische Empfehlungen der OECD zurück und sachlich weit über einkommenspolitische Experimente anderer Länder hinaus – nicht zuletzt in ihrem Erfolg. Die tatsächliche Wahrnehmung einkommenspolitischer Funktionen scheint geradezu auf den Abweichungen von anderen einkommenspolitischen Modellen zu beruhen: dem Umstand, daß sie nicht einmal Einkommenspolitik und zugleich nicht bloß Einkommenspolitik macht. Das Dementi ihrer Trägerverbände und Mitarbeiter, „Einkommenspolitik“ zu betreiben, ist darum nicht einfach wohlkalkulierter Eitkettenschwindel – wohl aber eine wirksame Konfliktvermeidungsstrategie.
- 3 Diese Annahme teilen fast alle Theorieansätze, gleichgültig ob sie (wie etwa Offe oder Panitch) einen unbedingten strukturellen Machtvorteil der Kapitaleseite hervorheben oder (wie Schmitter oder auch Streeck) auf die schwierigere verbandliche Organisierbarkeit von Unternehmerinteressen hinweisen. Nur Lehmbruch stellt vor allem die Integrationsprobleme von Gewerkschaften in „neo-korporatistische“ Arrangements heraus, angesichts der zögernden oder grundsätzlich ablehnenden Haltung vieler Gewerkschaftsbewegungen gewiß nicht zu Unrecht. Allerdings erlaubt erst eine kooperationsfähige Arbeiterbewegung, die Kooperationsfähigkeit und den Kooperationswillen der Unternehmenseite bzw. ihre Grenzen – auch strukturellen Schranken – zuverlässig auszutesten.
- 4 Dazu Marin, B., Die Paritätische Kommission. Aufgeklärter Technokorporatismus in Österreich, ersch. Wien-Frankfurt-New York 1982
- 5 Zur institutionellen Widersprüchlichkeit als zentraler Legitimationsbedingung vgl. Marin, B., Legitimation durch Erfolgsaneignung. Zur Logik „sozialpartnerschaftlicher“ Vertrauensbeschaffung am Beispiel der Paritätischen Kommission, unveröffentl. Manuskripte, Wien 1980
- 6 Die Zustimmung geht so weit, daß das in Österreich bestehende Wirtschaftssystem von

- der Bevölkerung überwiegend als „sozialpartnerschaftlich“ erlebt und etikettiert wird, und zwar nach Maßgabe der Zufriedenheit damit; siehe zuletzt IMAS, Signalworte für unser Wirtschaftssystem, Linz, Juli 1980 bzw. SWS-Meinungsprofile in: Journal für Sozialforschung 21 (1981), Heft 3
- 7 Zu Kompromiß- und Verpflichtungsfähigkeit als Funktionsbedingung der Tarifautonomie siehe Weitbrecht, H., Effektivität und Legitimität der Tarifautonomie, Berlin 1969, insbes. p 42 ff. Die Konzeptualisierung eignet sich zur Analyse nicht nur des Kollektivvertragswesens, sondern aller Formen autonomer Verbändeoperation.
 - 8 Dazu etwa Rothschild, K. W., Einkommenspolitik oder Wirtschaftspolitik? in: Schneider, E. (Hrsg.), Probleme der Einkommenspolitik, Tübingen 1965
 - 9 Gruber, R., Hörzinger, M., „... bis der Preistreiberpakt fällt“. Der Massenstreik der österreichischen Arbeiter im September/Oktober 1950, Wien 1975
 - 10 Die österreichischen Unternehmer bringen nicht nur ihre Preiserhöhungsanträge vor die Paritätische Kommission, sie halten sich auch fast ausnahmslos an ihre Preisregelungsbeschlüsse. Für empirische Evidenz durch Preisbeobachtungen ausgewählter Produkte siehe zuletzt Walther, H., Die Wirkung von Preisänderungsaktionen im Rahmen der Preisregelung durch die Paritätische Kommission, in: Nowotny, E. et al., Studien zur Wettbewerbsintensität in der österreichischen Wirtschaft, Wien 1978, insbes. pp 360–363
 - 11 So Lachs, T., Wirtschaftspartnerschaft in Österreich, Wien 1976, pp 61, 62
 - 12 So die Formulierung im Ministerratsbeschuß vom 12. März 1957, siehe Wiener Zeitung vom 13. März 1957
 - 13 Dazu Farnleitner, J., Straberger, V. A., Österreichisches Preis- und Marktordnungsrecht, 2. Aufl., Eisenstadt 1977
 - 14 Siehe Institut für angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Zur Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen, in: Materialien zur Sozial- und Wirtschaftspolitik, Heft 2, Wien 1966, pp 174–178
 - 15 Farnleitner, J., Die Paritätische Kommission. Institution und Verfahren, 2. veränd. Aufl., Eisenstadt 1977, p 45
 - 16 a. a. O., p 46
 - 17 ebda.
 - 18 Institut für angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung, a. a. O., p 156
 - 19 Zur Motivationskonformität als Voraussetzung wirksamer Allokationsmechanismen siehe Hurwicz, L., The Design of Mechanisms für Ressource Allocation, in: American Economic Review 63 (1973), pp 1–30. Das Konzept ist hier auf Kontrollmechanismen übertragen.
 - 20 Dies drückt auch eine überwiegend pragmatische Einstellung zu marktwirtschaftlichen Prinzipien in allen Interessensverbänden aus; selbst in Unternehmerorganisationen wird die Marktwirtschaft nur solange hochgehalten, wie sie unmittelbaren eigenen Interessen nützt. Die in der BRD gepflegte ideologische Überhöhung der „freien Marktwirtschaft“ existiert in Österreich bis heute nicht.
 - 21 An solchen Phänomenen und ihren Folgeerscheinungen entzündet sich vielfache ökonomische Kritik an institutionellen Preiskontrollen, die bestenfalls als wirkungslos, darüber hinaus auch als kontraproduktiv und problematisch (Kartellierungseffekte, Verhinderung marktgemäßer Preissenkungen usw.) gesehen werden. Doch selbst Autoren wie Braun, W., Die Paritätische Kommission. Einkommenspolitik in Österreich, in: Beiträge des deutschen Industrieinstituts 8 (1970), Heft 4/5, die den „obsoleten Preiskontrollen“ eine „einkommenspolitische Fragwürdigkeit“ und „marktwirtschaftliche Absurdität“ (p 42) bescheinigen, können nicht umhin, sie als integrales Element einer Institution von „überragender gesellschaftspolitischer Bedeutung“ (p 46) zu begreifen – und damit die Fragwürdigkeit einer rein ökonomistischen Betrachtung zuzugestehen.
 - 22 Neuhauser, G., Die verbandsmäßige Organisation der österreichischen Wirtschaft. Systematische Gesamtdarstellung, in: Pütz, T (Hrsg.), Verbände und Wirtschaftspolitik in Österreich, Berlin 1966, p 100
 - 23 Farnleitner, a. a. O., p 47
 - 24 Anfang 1980 haben immerhin 25 Prozent der im Paritätischen Ausschuß für Kartellangelegenheiten tätigen Interessenvertreter zugleich auch im Preisunterausschuß der Paritätischen Kommission mitgewirkt.

- 25 Der Begriff der Sanktionskette wird hier in Analogie zu den Handlungsketten der systemfunktionalistischen Machttheorie verstanden, die selbst wiederum dem Konzept der Transaktionsketten als Generalisierungsstufe in wirtschaftlichen Tauschprozessen nachgebildet sind. Vgl. Luhmann, N., *Macht*, Stuttgart 1975, insbes. p 38 ff. oder Menger, C., *Geld*, in: *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 3. Aufl. 1909, pp 555–610
- 26 Im Modell von Hirschmann, A. O., *Exit, Voice, and Loyalty*, Cambridge Mass. 1970 formuliert, müssen die Verbandsfunktionäre ihren Mitgliedern gegenüber die 'voice'-Option ergreifen, da ihnen zur bestandsnotwendigen Wahrnehmung eben dieser Mitgliederinteressen die 'exit'-Option aus kooperativen Gremien weitgehend versperrt ist. „Undisziplinierte“ Mitgliedsfirmen müssen im Interesse „disziplinierter“ Unternehmen vor allem durch die Handelskammerorganisationen kontrolliert werden, wozu Attacken und Kooperationsentzug seitens der Gegenverbände wichtige, organisationsintern konvertierbare Disziplinierungsressourcen darstellen. Diese formlose und „stille“ Koalition der Verbandsspitzen von Unternehmerverbänden und Gewerkschaften gegen rebellische Einzelinteressen von Mitgliedern gehört zu den entscheidenden Merkmalen einer stabilen „Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft“.
- 27 Münz, R., *Von Sozialpartnerschaft reden. Ein qualitative Inhaltsanalyse*, unveröffentl. Forschungsbericht Institut für Konfliktforschung, Wien 1980, pp 107–122 zeigt beispielsweise, daß solch eine taktisch eingesetzte Konflikteskalation fast ausschließlich in politischen bzw. bedeutenden personalpolitischen Streifällen, nicht hingegen im Zusammenhang mit Problemen der Preiskontrollen eingesetzt wurde.
- 28 Neuhauser a. a. O., p 119
- 29 Nowotny, E., Walthers, H., *Zur Wettbewerbsintensität in Österreich: Ergebnisse von Befragungen und Interviews*, in: Nowotny, E. et al. a. a. O., insbes. p 110 ff. bzw. Tab. 19 (p 218) zeigen, daß jene Unternehmen, deren Preise von der Paritätischen Kommission kontrolliert werden, sich stärker im Rabattwettbewerb engagieren als andere Unternehmungen. Preispolitik durch Rabattgewährung erscheint demnach als Ersatz für andere Formen des Preiswettbewerbs, welche durch gewisse Kartelleffekte und „überhöhte“ Preisniveaufixierung der Paritätischen Kommission selbst behindert werden.
- 30 Dazu Streissler, E., *Sozialpartnerschaft und Gewinne*, in: *Wirtschaftspolitische Blätter*, 23 (1976), 4, pp 40–50 bzw. der kritische Kommentar von Festa, Ch., ebda, pp 120–121
- 31 Eine „sozialpartnerschaftliche“ Besetzung der Kartellgerichte und -ausschüsse würde dann nicht, wie vorgesehen, ein weiteres Sanktionsmittel, sondern gerade umgekehrt die Neutralisierung des neben Zoll- und Handelspolitik wichtigsten Wettbewerbsinstruments bedeuten, das durch die Einspruchsmöglichkeiten der Unternehmervorteiler seiner Sanktionspotenz entschärft werden kann.
- 32 Die angeführten Zahlen für Preisanträge sind nur Näherungswerte. So lassen sich Einzelanträge häufig nicht eindeutig einem Industrieunternehmen oder einem Handels- und Gewerbebetrieb zuordnen. Ebenso unklar ist, ob eine mehrmalige Behandlung und Modifikation von Preiserhöhungsanträgen als Tagesordnungspunkte mehrerer Unterausschußsitzungen oder Vollversammlungen als ein Preisantrag oder mehrere gezählt werden soll. Daher weist beispielsweise Farnleiter 1977 durchschnittlich etwa nur 75 bis 80 Prozent der in den jährlichen Tätigkeitsberichten des ÖGB angeführten Anzahl von Preisanträgen aus. Ich folge daher, soweit möglich, sicherheitshalber den konservativeren Berechnungen bzw. den Klassifikationen des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung. Bei den Werten für das Ausmaß „paritätischer“ Preiskontrolle handelt es sich größtenteils um Expertenschätzungen.
- 33 Die vorliegenden Daten erlauben nur sehr grobe und indirekte Schätzungen des Anteils der bei erster Vorlage oder mit Verzögerungen genehmigten Preiserhöhungsanträge. Ein quantifizierbarer Index unmittelbarer Antragserledigungen wurde folgendermaßen konstruiert: die Verhältniszahl aus der Zahl der Tagesordnungspunkte (TOP) und der Antragshäufigkeit von Preisanträgen (PA) pro Sitzungsperiode wurde um 1 vermindert, um den Nettoüberhang von Tagesordnungspunkten im Preisunterausschuß zu errechnen; das Komplement dieses Nettoüberschusses multipliziert mit hundert ergibt dann eine Schätzung des Prozentanteils jener Preisanträge, die im ersten Anlauf in erster Instanz bewilligt wurden. Bei diesem Index wird vorausgesetzt, daß Differenzen zwischen Antragsfrequenz und Zahl der Tagesordnungspunkte im

Preisunterausschuß allein (oder doch überwiegend) auf wiederholte Behandlung derselben Preisanträge und nicht etwa auf andere Agenden des Unterausschusses zurückzuführen sind. Der Index unmittelbarer Antragserledigungen lautet daher:

$$[1 - (\frac{TOP}{PA})] \times 100$$

Bei der Anwendung des Index auf das zuhandene empirische Datenmaterial konnte für den Zeitraum 1957 bis 1962 mangels vollständiger Zeitreihen nur ein Durchschnittswert errechnet werden; in den Jahren 1966 und 1969 wurden, mechanisch gesehen, nur 95 Prozent bzw. 94 Prozent der Preisanträge in eigenen Tagesordnungspunkten behandelt, sodaß über die Rate verzögerter Antragserledigung nichts ausgesagt werden kann.

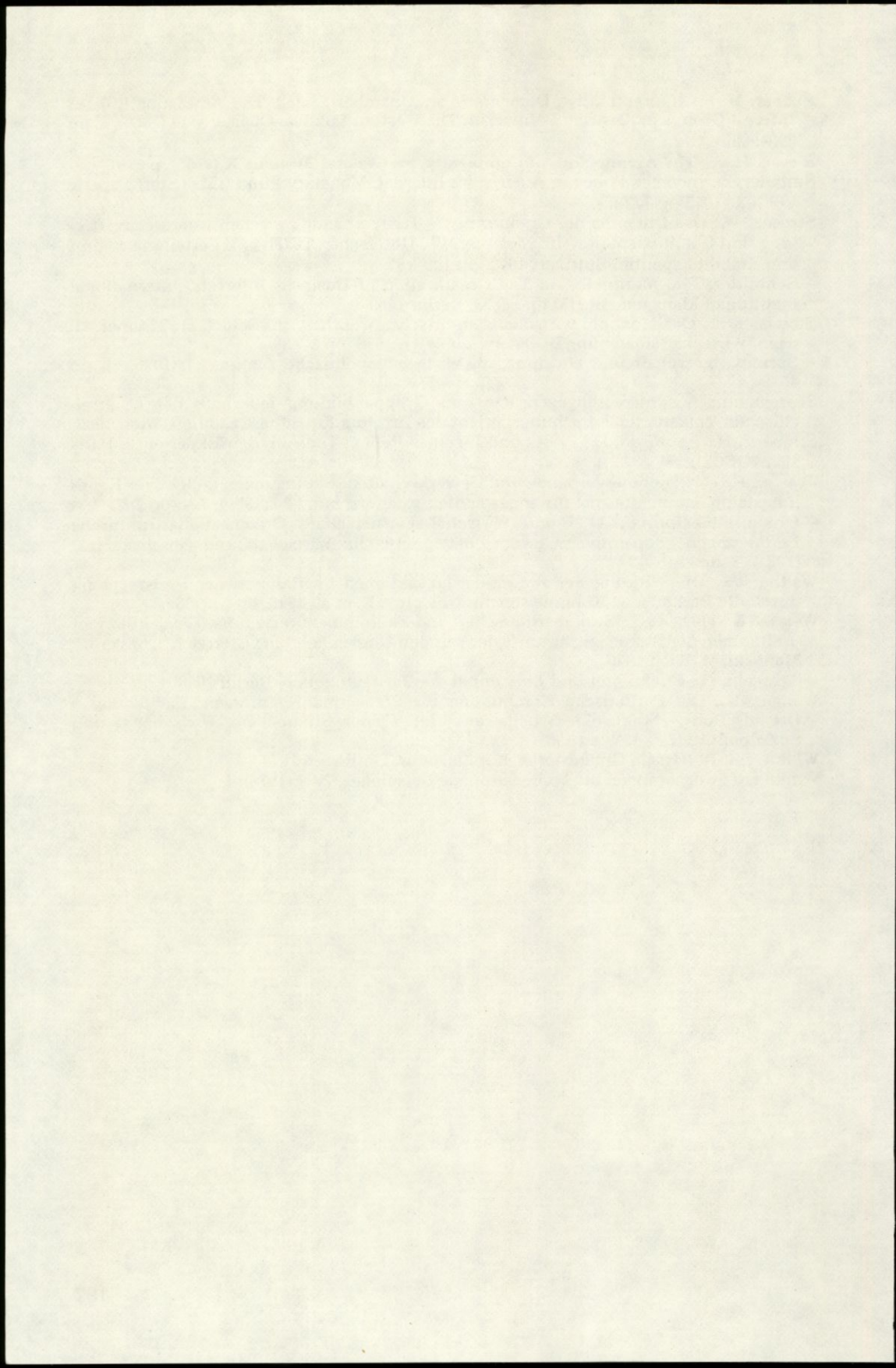
Literatur

- AK Wien, Eigentumsverhältnisse in der österreichischen Wirtschaft, in: Informationen über multinationale Konzerne, 3/1979
- Alemann, U. von Heinze, R. G. (Hg.): Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente, Opladen 1979
- Arrow, K. J., The Limits of Organization, New York 1974
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Untersuchung über die Preis- und Einkommensentwicklung zwischen 1950 und 1960, Wien 1964
- Die Erscheinungen des Grauen Marktes und ihr Zusammenhang mit den Formen der Preisbildung, Wien 1964
 - Untersuchung des Preis- und Kostenauftriebs in Österreich, Wien 1968
 - Gutachten über Preis- und Kostenauftrieb, Wien 1972
- Bichlbauer, D., Pelinka, A., Wissenschaftliche Politikberatung am Beispiel der Paritätischen Kommission (Institut für Gesellschaftspolitik), Wien 1974
- Block, F., The Ruling Class does Not Rule, in: Socialist Review 7 (1977), pp 6-28
- Bös, D., Wirtschaftsgeschehen und Staatsgewalt, Wien-Freiburg-Basel 1970
- Botz, G., Politische Gewalt und industrielle Arbeitskämpfe in Wirtschaftskrisen. Versuch einer Extrapolation aus der Geschichte der Ersten und Zweiten Republik, in: Marin, B. (Hg.), Wachstumskrisen in Österreich, Bd. II, Szenarios, Wien 1979, pp 260-306
- Braun, W., Die Paritätische Kommission. Einkommenspolitik in Österreich, in: Beiträge des dt. Industrieinstituts Köln 8 (1970), Heft 4/5
- Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Das Organisationsrecht der Kammern in der gewerblichen Wirtschaft, Wien 1956
- Coleman, J. S., Political Money, in: American Political Science Review 64 (1970), pp 1074-1087
- Crozier, M., Friedberg, E., Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns, Königstein/Ts. 1979
- Dahl, R. A., Lindblom C. E., Politics, Economics and Welfare, Chicago-London 1976 (1953)
- Deutsch, M., Trust and Suspicion, in: Journal of Conflict Resolution 2 (1958), pp 265-279
- Conflict: Productive and Destructive, in: Journal of Social Issues 25 (1969), pp 7-42
- Diamant, A., The Group Basis of Austrian Politics, in: Journal of Central European Affairs, XVIII, 2 (1958), pp 134-155
- Downs, A. Inside Bureaucracy, Boston 1967
- Edelman, M., National economic planning by collective bargaining; the formation of Austrian wage, price, and tax policy after World War II, Urbana 1954
- Farnleitner, J., Die Paritätische Kommission, Institution und Verfahren, 2. unveränd. Aufl., Eisenstadt 1977
- Straberger, V. A., Österreichisches Preis- und Marktordnungsrecht, 2. Aufl., Eisenstadt 1977
- Fellner, W. et al., The Problem of rising prices, Paris (OECD) 1961, Wirtschaftsklima, Wien, seit 1974
- Dr. Fessel + GfK, Wirtschaftsklima, seit 1974
- Steuerwiderstand in Österreich, Wien 1980
- Festa, Ch., Zu „Sozialpartnerschaft und Gewinne“, in: Wirtschaftspolitische Blätter 23 (1976), 4, pp 120-121

- Flanders, A., Collective Bargaining: A theoretical analysis, in: *British Journal of Industrial Relations* 6 (1968), pp 1–26
- Fürstenberg, F., Konflikt und Konsens in den Arbeitgeber–Arbeitnehmer–Beziehungen, in: *Wirtschaftspolitische Blätter*, 23 (1976), 4, pp 19–26
- Geissler, F., Österreichs Handelskammer-Organisation in der Zwischenkriegszeit. Eine Idee auf dem Prüfstand. 2. Band: Die Große Wende, Wien 1980
- Groser, M., Grundlagen der Tauschtheorie des Verbandes, Berlin 1979
- Gruber, R., Hörzinger M., „... bis der Preistreiberpakt fällt“. Der Massenstreik der österreichischen Arbeiter im September/Oktober 1950, Wien 1975
- Hayek, F. A., The Theory of Complex Phenomena, in: Bunge, M. (ed.), 1964, pp 332–349
- Hirschmann, A. O., Exit, Voice, and Loyalty, Cambridge Mass. 1970
- Hjern, B., Hull, C., Co-ordination and Control in the Mixed Economy: Implementation Structures as a Way of Getting at What's Going on Out There, International Institute of Management, IIM/dp 80-49, Berlin, June 1980
- Hohenecker, M., Die Preiskontrolle der Paritätischen Preis-Lohn-Kommission, in: Monatsberichte des Öst. Instituts für Wirtschaftsforschung 1964/5, pp 173–178
- Hurwicz, L., The Design of Mechanisms for Ressource Allocation, in: *American Economic Review* 63 (1973), pp 1–30
- IFES, Meßinstrument zur kontinuierlichen Beobachtung der psychologischen Verhaltensgrundlagen auf dem Sektor Sparen und Konsum, Wien, seit 1972
- IMAS, Signalworte für unser Wirtschaftssystem, Linz, Juli 1980, siehe auch SWS-Meinungsprofile in: *Journal für Sozialforschung* 21 (1981), Heft 3
- Institut für angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Zur Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen, in: Materialien zur Sozial- und Wirtschaftspolitik, Heft 2, Wien 1966
- John, E., Zur Preis-, Lohn- und Stabilisierungspolitik in der Verbandswirtschaft, in: Wiener Studien zur Wirtschafts- und Sozialpolitik 1961/4
- Johnson, H., The Restraint of Competition in the Austrian Economy, Office of the U. S. High Commissioner, Vienna 1951
- Katz, E., Lazarsfeld, P. F., Personal Influence, Illinois 1955
- Katzenstein, P. J., Domestic Structures and Political Strategies: Austria in an Interdependent World, unpubl. paper, Cornell University 1978
- Kienzl, H., Lohn- und Preispolitik, in: *Wirtschaft und Politik*, Festschrift für Fritz Klenner, Wien 1976, pp 209–233
- Klaus, J., Gömmel, M., Unterschiedliche Ansätze der Einkommenspolitik. Paritätische Kommission und konzertierte Aktion, in: Kulp, B., Stützel, W. (Hrsg.), Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik. Festschrift für E. Liefmann-Keil, Berlin 1976, pp 175–197
- Klose, A., Ein Weg zur Sozialpartnerschaft, Wien 1970
- Kolb, E., Wirtschaftsverwaltungsrecht, Innsbruck 1977
- Korinek, K., Wirtschaftliche Selbstverwaltung, Wien–New York 1970
- Kravis, I. B., Prices and Wages in the Austrian Economy 1938–47, in: *Monthly Labor Review* (Jan. 1958), pp. 20–27
- Kuntze, O. E., Preiskontrollen, Lohnkontrollen und Lohn-Preis-Indexbindung in den europäischen Ländern, Berlin–München 1973
- Lachs, T., Stabilisierungspolitik und Wirtschaftspartnerschaft am Beispiel Österreichs, in: Schneider, K. H., Wittmann, W., Würgler, H. (Hrsg.), Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, Berlin 1975, pp 619–636
- Wirtschaftspartnerschaft in Österreich, Wien 1976
- Lang, W., Kooperative Gewerkschaften und Einkommenspolitik. Das Beispiel Österreichs, Frankfurt–Bern–Las Vegas 1978
- Langer, E., Die Verstaatlichungen in Österreich, Wien 1966
- Lechner, K., Probleme der Preisrechtfertigungskalkulation aus der Sicht der Betriebswirtschaftslehre (dargestellt am Beispiel der „Preisregelungskompetenz“ der Paritätischen Kommission), in: *Wirtschaftspolitische Blätter*, 23 (1976), 4, pp 51–58
- Lehmbruch, G., Liberal Corporatism and Party Government, in: *Comparative Political Studies* X (1977), pp 91–126
- Lindblom, C. E., Politics and Markets, New York 1977
- Luhmann, N., Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität, Stuttgart 1968

- Einführende Bemerkungen zu einer Theorie symbolisch generalisierter Kommunikationsmedien, in: *Zeitschrift für Soziologie* 3 (1974), pp 236-255
- *Macht*, Stuttgart 1975
- *Organisation und Entscheidung*, Opladen 1978
- Marin, B., What is 'Half-Knowledge' Sufficient to Know For - and When? Theoretical Comment on Policymaker's Uses of Social Science, forthcoming, in: *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization III* (1981)
- Legitimation durch Erfolgsaneignung. Zur Logik „sozialpartnerschaftlicher“ Vertrauensbeschaffung am Beispiel der Paritätischen Kommission, unveröffentl. Manuskript, Wien 1980
- Die Paritätische Kommission. Aufgeklärter Technokorporatismus in Österreich, ersch. Wien-Frankfurt-New York 1982
- Matzner, E., Funktionen der Sozialpartnerschaft, in: Fischer, H. (Hrsg.), *Das politische System Österreichs*, Wien 1974, pp 429-451
- Mayer, H. (Hrsg.), *Hundert Jahre österreichische Wirtschaftsentwicklung*, Wien 1949
- Menger, C., Geld, in: *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 3. Aufl. 1909, pp 555-610
- Mire, J., Incomes Policy Under a Voluntary Partnership, in: *Monthly Labor Review*, Vol. 100 (1977), 8
- Münz, R., Von Sozialpartnerschaft reden, unveröffentl. Forschungsbericht, Institut für Konfliktforschung, Wien 1980
- Nordlinger, E. A., *Conflict Regulation in Divided Societies*, Harvard Studies in International Affairs No. 29, sec. print., Cambridge Mass. 1977
- Nowotny, E., Das System der „Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft“ in Österreich - gesamtwirtschaftliche und einzelbetriebliche Formen und Effekte, in: *Die Betriebswirtschaft* 38 (1978) 2, pp 272-285
- et al., *Studien zur Wettbewerbsintensität in der österreichischen Wirtschaft*, Wien 1978
- Offe, C., Wiesenath, H., Two Logics of Collective Action. Notes on Class and Organizational Form, in: *Political Power and Social Theory*, Vol. I (1980)
- Olson, M., *The Logic of Collective Action*, Cambridge Mass. 1965
- Ostleitner, H., Handlungssequenzen, Herrschaftsverhältnisse und unfreiwillige Arbeitslosigkeit, in: Laski, K., Matzner, E., Nowotny, E. (Hrsg.), *Beiträge zur Diskussion und Kritik der neoklassischen Ökonomie*. Festschrift für Kurt W. Rothschild und Josef Steindl, Berlin-Heidelberg-New York 1979, pp 45-59
- Parsons, T., On the Concept of Political Power, in: *Proceedings of the American Philosophical Society* 107 (1963), pp 232-262
- On the Concept of Influence, in: *Public Opinion Quarterly* 27 (1963), pp 37-62
- Pelinka, A., Postklassischer Parlamentarismus und Sozialpartnerschaft, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 3 (1974), 3, pp 333-345
- Pfromm, H.-A., *Einkommenspolitik und Verteilungskonflikt*, Köln 1975
- Pizzorno, A., Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict, in: Crouch, C., Pizzorno, A. (eds.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*, London-New York 1978, Vol. 2, pp 277-298
- Pollan, W., Vielfältige Bewegungen der Verbraucherpreise seit 1967, *Monatsberichte, Österr. Institut für Wirtschaftsforschung* 4/1980
- Pütz, T. (Hrsg.), *Verbände und Wirtschaftspolitik in Österreich*, Berlin 1966
- Renner, K., Was ist Klassenkampf, in: Sandkühler, H.-J., De la Vega, R. (Hg), 1970, pp 302-328
- Rothschild, K. W., Einkommenspolitik oder Wirtschaftspolitik? in: Schneider, E. (Hrsg.), *Probleme der Einkommenspolitik*, Tübingen 1966
- Sahal, D., A Unified Theory of Self-Organization, in: *Journal of Cybernetics* 9 (1979), pp 127-142
- Scharpf, F. W., Politische Planung zwischen Anspruch und Realität. Internationales Institut für Management und Verwaltung IIM/dp 79-4, Berlin 1979
- Schmitter, Ph., Still the Century of Corporatism? in: *Review of Politics* 36 (1974)
- Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America, in: Berger, S. (ed.), *Interest Groups in Western Europe*, Cambridge Mass. 1980

- Secher, H. P.: Representative Democracy or „Chamber State“: The Ambiguous Role of Interest Groups in Austrian Politics, in: *The Western Political Quarterly* 13 (1960), 4, pp 890-909
- Simon, H. A., The Architecture of Complexity, in: *General Systems X* (1965), p 63 ff
- Spitäller, E., Incomes Policy in Austria, in: *Internat. Monetary Fund (IMF) Staff Papers*, Vol XX (1973), p 172 ff
- Streeck, W., Das Dilemma der Organisation – Tarifverbände zwischen Interessenvertretung und Stabilitätspolitik, in: Meissner, W., Unterseher, L. (Hrsg.), *Verteilungskampf und Stabilitätspolitik*, Stuttgart 1972, pp 130-167
- Schmitter, Ph., Martinelli, A., The Organization of Business Interests, *International Institute of Management IIM/dp 80-23*, Berlin 1980
- Streissler, E., Das Monopol wirtschaftsempirischer Wahrheit, in: Seidel, H., Kramer, H. (Hg.): *Wirtschaftsforschung in Österreich*, Wien 1973, pp 27-39
- Sozialpartnerschaft und Gewinne, in: *Wirtschaftspolitische Blätter*, 23 (1976), 4, pp 40-50
- Stirnmann, A., Interessengegensätze und Gruppenbildung innerhalb der Österreichischen Volkspartei. Forschungsbericht des Instituts für Höhere Studien, Wien 1969
- Suppanz, H., Robinson, D., *Prices and Incomes Policy: The Austrian Experience*, Paris 1972 (OECD)
- Traxler, F., Unternehmensverbände und Gewerkschaften: Bedingungen kollektiver Handlungsfähigkeit, in: *Journal für angewandte Sozialforschung* 20 (1980), 3-4, pp 7-25
- Organisationsform des ÖGB und „Wirtschaftspartnerschaft“. Organisationsstrukturelle Bedingungen kooperativer Gewerkschaftspolitik, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 7 (1981), 1, pp 29-52
- Walther, H., Die Wirkung der Preisänderungsaktionen im Rahmen der Preisregelung durch die Paritätische Kommission, in: Nowotny, E. et al. 1978, pp 355-365
- Weissel, E., Thesen zu: „Sozialpartnerschaft und Einkommensverteilung“ (Projektbericht im Rahmen der Studie „Strukturen der sozialen Ungleichheit in Österreich“), unveröff. Manuskript, Wien 1979
- Weitbrecht, H., *Effektivität und Legitimität der Tarifautonomie*, Berlin 1969
- Wenger, K., Die Paritätische Kommission für Preis- und Lohnfragen. Entstehung – Organisation – praktische Arbeitsweise, in: *Wiener Studien zur Wirtschafts- und Sozialpolitik*, Heft 4, Wien 1961
- Winkler, H. A. (Hrsg.), *Organisierter Kapitalismus*, Göttingen 1974
- Winkler, J., Corporatism, in: *Arch. Europ. de Sociologie* XVII (1976), 1



Die Krise des amerikanischen Kapitalismus*

EDUARD MÄRZ

Unter dem Titel „Kann der Kapitalismus überleben?“ hielt Tibor Scitovsky die Richard T. Ely-Lecture vor der Konferenz der amerikanischen nationalökonomischen Vereinigung 1979¹ und knüpfte dabei an einen Aufsatz von Schumpeter an, der eine Generation zurückliegt. Ein knappes Jahr nach Scitovskys Rede, am Tag nach dem Wahlsieg des neuen Präsidenten Ronald Reagan, stellte die New York Times die gleiche bange Frage: „Die Wähler verstehen, wie wir glauben, nur allzu gut, daß keiner der beiden Männer wirklich weiß, was mit der Wirtschaft zu geschehen hat, – mit den entkräftenden Zyklen der ständig zunehmenden Inflation und der Stagnation. Indes ist gerade dies die Frage, mit der die neue Administration konfrontiert wird. Ohne eine stabile Wirtschaft kann es keinen echten sozialen Fortschritt und keine wirksame Verteidigung und Außenpolitik geben. Und nur eine konsequente und hervorragende politische Führung wird uns eine stabile Wirtschaft garantieren. Eine ganze Generation von Führern ist der Nation die Antwort auf

eine Reihe von fundamentalen Problemen schuldig geblieben. Nachdem das Konfetti und die Siegesgirlanden aus dem Wege geräumt sind, sollte das tiefe Unbehagen der Nation ob dieser Versäumnisse das Bewußtsein der neuen Führer in den nächsten Jahren peinigen.“²

Ich möchte zu Beginn meiner Ausführungen eine diesem Referat zugrundeliegende Annahme explizit machen, nämlich die, daß das Schicksal des amerikanischen Kapitalismus weitgehend konform ist mit dem des Kapitalismus schlechthin. Die Zeiten, da eine Verköhlung der amerikanischen Wirtschaft gleichbedeutend war mit einer Lungenentzündung der übrigen westlichen Welt, sind natürlich längst vorbei. Aber eine Lungenentzündung Amerikas stellt auch heute, wie ich glaube, eine akute Infektionsgefahr für das gesamte kapitalistische Wirtschaftssystem dar.

Die schwere Erkrankung des amerikanischen Kapitalismus, die insbesondere im letzten Jahrzehnt manifest geworden ist, ist als „Stagflation“ – d. h. Inflation bei gleichzeitiger Verlangsamung bzw. Stillstand der wirtschaftlichen Auftriebskräfte – bezeichnet worden. Aber die Stagflation ist natürlich nicht das einzige Übel, von dem die amerikanische Gesellschaft und Wirtschaft in der Nachkriegszeit heimgesucht wurde. Um nur einige der bekanntesten dieser Übel aufzuzählen: Die Armut als Massenphänomen und als kompromittierender Begleiter der reichsten unter den westlichen Nationen; der physische und soziale Verfall der amerikanischen Großstädte mit den dafür charakteristischen sozialen Krankheitserrscheinungen wie das rapide Anwachsen der Gewaltverbrechen, des Drogenmißbrauchs und anderer pathologischer Symptome: die ausgeprägten und, wie es den Anschein hat, kaum

* Leicht gekürzter Text eines Vortrags bei der diesjährigen volkswirtschaftlichen Tagung der Österreichischen Nationalbank in Baden (22. April 1980)

korrigierbaren Disparitäten zwischen den Einkommen der weißen und schwarzen Bürger Amerikas; das Siechtum der amerikanischen Schlüsselindustrien, wie Stahl, Automobile, Gummi, Glas usw., auf denen der Reichtum der nordöstlichen Landesteile beruht, die im letzten Jahrzehnt gegenüber den südlichen sowie westlichen Staaten immer mehr ins Hintertreffen gerieten³.

Dies sind nur einige der bekanntesten der heute bestehenden sozialen Übel, aber da sie, wie unschwer gezeigt werden kann, mit der chronischen Erkrankung der Stagflation zusammenhängen, möchte ich mich im folgenden hauptsächlich auf die Diagnose des letzteren Phänomens konzentrieren. Es wird dabei notwendig sein, die Krankheitsgeschichte des amerikanischen Kapitalismus durch ein knappes halbes Jahrhundert zu verfolgen.

Die Prosperität der zwanziger Jahre, die sich bekanntlich auf bedeutende Teile der Welt erstreckte, ist von der tiefsten und bedrohlichsten Krise des kapitalistischen Systems abgelöst worden. Amerika hat in dieser Zeit, unter den Auspizien des New Deal, einige überfällige Reformen nachgeholt: Der bis dahin prekäre Status der Gewerkschaften wurde gesetzlich untermauert, die Arbeitslosenversicherung sowie andere Formen der Sozialversicherung wurden eingeführt, die Preise landwirtschaftlicher Produkte wurden staatlich gestützt u. a. m. Der New Deal hat jedoch nicht, wie manchmal irrtümlich angenommen wird, die Keynes'sche Krisentherapie systematisch zu verwirklichen versucht. Roosevelt dürfte sich erst gegen Ende seiner zweiten Legislaturperiode, also knapp vor Eintritt Amerikas in den Zweiten Weltkrieg, von dem Schibboleth einer konservativen Budgetpolitik gänzlich zu befreien vermocht haben. Die Arbeitslosenrate, die im Tiefpunkt der Krise ein Viertel der arbeitswilligen Bevölkerung betragen hatte, sank im Laufe der kon-

junkturrellen Erholungsphase auf etwa 14 Prozent, schnellte aber dann im Rezessionsjahr 1938 auf 19 Prozent hinauf⁴. Erst der Zweite Weltkrieg führte auch in Amerika zu einer vollen Auslastung aller vorhandenen personellen und materiellen Ressourcen.

Das Vierteljahrhundert, das sich an den Zweiten Weltkrieg anschloß, war eine ökonomische Schönwetterperiode, die in ihrer Intensität und zeitlichen Dimension an die belle époque um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert erinnert. Auch die amerikanische Volkswirtschaft stand im Zeichen starker expansiver Kräfte, die von einer Reihe von Faktoren getragen waren, von denen ich die folgenden hervorheben möchte: Der liquide Zustand der amerikanischen Unternehmen, die während des Krieges angehäuften Guthaben amerikanischer Bürger, die Einführung neuer Produktionsprozesse, neuer Rohstoffe und neuer Industriezweige wie elektronische Datenverarbeitung, Transistortechnik, Atomkraft und der auf dem Düsenmotor basierte Flugzeugbau. Wichtiger noch für die nun anhebende Aufstiegsperiode sollten sich zwei weitere Umstände erweisen, die Absatz- und Investitionsmöglichkeiten auf den sich ständig erweiternden überseeischen Märkten und die qualitativ neue Rolle des Staates in der amerikanischen Wirtschaft.

Auch in dem Vierteljahrhundert nach dem Zweiten Weltkrieg bleibt das bekannte zyklische Entwicklungsmuster für die wirtschaftliche Entwicklung bestimmend: In dieser Zeit haben die Vereinigten Staaten vier kurzlebige Rezessionen erlebt, die relativ geringe Produktionsverluste und ein zeitlich sowie zahlenmäßig begrenztes Ansteigen der Arbeitslosigkeit nach sich zogen. Ein weiteres Kennzeichen dieser Nachkriegsrezessionen war, daß sie keine namhaften Einkommenseinbußen zur Folge hatten, in zwei Fällen sogar durch ein leichtes Ansteigen der persönlichen Einkommen charakterisiert waren⁵.

Der Grund für diese ungewöhnliche Entwicklung muß vor allem in zwei Erscheinungen gesucht werden, in der stetigen Zunahme der Angestellten im Verhältnis zu den Arbeitern und in der wachsenden Bedeutung der Transferzahlungen der öffentlichen Hand. Die sogenannten „built-in-stabilizers“ hatten unter den günstigen Bedingungen der fünfziger und sechziger Jahre ihre Bewährungsprobe bestanden.

Dennoch machte sich unter den professionellen Beobachtern der amerikanischen Szene in dieser Zeit ein steigendes Unbehagen bemerkbar. Dies mag zum Teil mit einem Phänomen zusammenhängen, welches das „poisoned privilege“ Amerikas getauft worden ist. Unter den durch das Bretton-Woods-Abkommen geschaffenen Bedingungen vermochten die Vereinigten Staaten jahraus jahrein Zahlungsbilanzdefizite durch die Herausgabe ungedeckter Banknoten zu finanzieren, die als eine Form von „Weltgeld“ zur wachsenden Liquidität des internationalen Währungssystems beitrugen. Als dann, um die Mitte der sechziger Jahre, die amerikanische Regierung immer offener in Vietnam intervenierte und damit die Passivierung ihrer Zahlungsbilanz noch weiter forcierte, wurde die Position des amerikanischen Dollar als Weltwährung zunehmend kritischer. Im August 1971 mußte Präsident Nixon das Ende des gegen Kriegsende entstandenen Bretton-Woods-Systems offiziell proklamieren.

Die Schwäche des US-Dollars, die im Laufe der sechziger Jahre immer klarer in Erscheinung trat, war nur ein Symptom einer tiefer sitzenden Krankheit. Amerika, das zu Ende des Zweiten Weltkrieges 7 Prozent der Weltbevölkerung und über 40 Prozent der Weltproduktion auf sich vereinigt hatte, verlor während der Jahre der Nachkriegsprosperität immer mehr seine erdrückende Vormachtstellung in der westlichen Welt. Das wirtschaftliche Fundament für die pax americana wurde zusehends schütterer. Die

Gründe für diese – zu Ende dieses Krieges kaum voraussehbare Entwicklung – sind heute unschwer zu verstehen.

In einem gewissen Sinne haben die Vereinigten Staaten den Anstoß zu dieser Entwicklung selbst gegeben: In der Zeit zwischen 1946 und 1960 betrug der Gesamtbetrag der verschiedenen internationalen Hilfsprogramme rund 80 Milliarden Dollar, wovon 48,6 Milliarden, also rund 60 Prozent, auf Wirtschaftshilfe, 26,5 Milliarden, nämlich 33 Prozent, auf Rüstungsbeiträge und der Rest auf internationale Organisationen entfielen⁹. Wichtiger noch als dieser massive Transfer von Ressourcen – und nicht unabhängig von diesem – war die Übertragung des in Amerika akkumulierten wissenschaftlichen, technischen und manageriellen Erfahrungsschatzes auf die übrige Welt. Diese von den Vereinigten Staaten ausgehende weltweite Diffusion materieller und ideeller Hilfsmittel ist in ihrer ökonomischen Effektivität kaum abschätzbar. Aber sie mag in ihrer Bedeutung von dem Umstand übertroffen worden sein, daß Europa und Japan insbesondere nach Überwindung der anfänglichen Nachkriegsprobleme einen Investitions- und Wachstumsschub erlebten, für den es in der Geschichte des Industriekapitalismus kaum eine Parallele gibt. Ich möchte dies an Hand einiger weniger Daten erläutern.

Während zu Anfang der fünfziger Jahre die Investitionsquote der Vereinigten Staaten sich in der gleichen Größenordnung bewegte wie die der meisten übrigen OECD-Länder, änderten sich diese Relationen im Verlaufe der ersten Nachkriegsdekade. (Die Investitionsquote ist als Prozentsatz des Bruttoinlandsprodukts berechnet.) In den sechziger Jahren lagen die Investitionsraten Japans, der Bundesrepublik und Österreichs – um nur einige der rasch wachsenden OECD-Länder hervorzuheben –, bedeutend höher als die der Vereinigten Staaten und wahrten diesen Abstand

bis in die jüngste Zeit. Bloß die Bundesrepublik hat seit der Rezession des Jahres 1975 etwas von ihrem Vorsprung gegenüber Amerika eingebüßt.

Stand eingependelt hat. Der Tag scheint nicht fern, an dem viele der großen – und vielleicht auch manche der kleineren – Industrienationen auch im Hinblick auf das Produk-

Nachkriegsentwicklung der Investitionsquote (real)

	Kanada	USA	Japan	Österreich	BRD
1950	21,1	19,5	15,1 (1952)	16,9	21,1
1955	22,5	18,9	15,5	20,3	24,5
1960	22,5	18,2	23,1	23,0	24,0
1965	23,6	20,2	27,8	25,7	25,0
1970	21,7	18,4	34,9	25,6	24,1
1975	24,0	16,3	32,2	26,7	20,7
1978	21,8	17,5	32,4	25,9	21,5

Quelle: Die obigen Daten sind entnommen den National Accounts of OECD-countries, 1950–1978. Bd. 1, Paris 1980.

Die unterschiedliche Investitionstätigkeit in den verschiedenen Teilen der westlichen Welt ist natürlich nicht ohne Einfluß auf die langfristige Wachstumsbilanz geblieben. Vergleicht man die durchschnittliche jährliche Zuwachsrate der Vereinigten Staaten mit der aller OECD-Länder während des Zeitraums 1950–1978, ergibt sich ein Zurückbleiben Amerikas um 0,8 Prozentpunkte. Die Unterschiede sind wesentlich gravierender bei einem Vergleich mit den drei oben genannten OECD-Ländern. Während die USA langfristig durchschnittlich um 3,5 Prozent pro anno wuchsen, betrugen die Zuwachsraten für Japan 8,4 Prozent, für die Bundesrepublik 5,2 Prozent und für Österreich 4,9 Prozent.

Man könnte einwenden, daß die vergleichsweise geringe Investitionstätigkeit der Vereinigten Staaten mit dem hohen Produktivitätsniveau zusammenhängt, das selbst heute – nach vielen Jahren eines kontinuierlichen Aufholprozesses der übrigen westlichen Welt – für die Position Amerikas weitgehend Geltung besitzt. Aber es muß auffallen, daß die Investitionsquote Amerikas, sieht man von geringfügigen konjunkturellen Schwankungen ab, sich in den letzten Jahrzehnten auf einem relativ niedrigen

tionsvolumen pro Beschäftigten den Vergleich mit den Vereinigten Staaten nicht mehr zu scheuen brauchen werden.

Dies bringt uns zu dem heute viel diskutierten Thema der Arbeitsproduktivität in Amerika, von der behauptet wird, daß sie in den siebziger Jahren einer mysteriösen Abnahme verfallen war und daß ihr auch in den achtziger Jahren kein besseres Schicksal bevorsteht. Es ist hier unmöglich, auf die Einzelheiten dieses mit großem Engagement geführten Meinungsstreits einzugehen⁷. Im folgenden werde ich mich hauptsächlich auf die Berechnungen und Analysen des Amerikaners Edward F. Denison stützen.

Denison legt seinen Berechnungen die Wertschöpfung des gesamten privaten Sektors, also auch der privaten Dienstleistungen zugrunde. Die Produktivität ergibt sich aus der einfachen Division von Wertschöpfung zu konstanten Preisen gebrochen durch die Zahl der Erwerbstätigen oder der von ihnen geleisteten Arbeitsstunden. Für den Zeitraum 1948–1973 errechnet Denison eine jährliche durchschnittliche Zuwachsrate der Produktivität von 2,4 Prozent; für die darauffolgenden Jahre 1973–1976 gab es keinen positiven Zuwachs, möglicherweise

sogar einen geringen jährlichen Verlust an Produktivität. Fazit aus dieser Analyse ist, daß die Arbeitsproduktivität in der amerikanischen Privatwirtschaft seit 1973 so gut wie stagniert.

Denison glaubt, daß eine ganze Reihe von Erscheinungen für diese verblüffende und beunruhigende Entwicklung maßgebend waren, aber er führt sie in der Hauptsache auf einen Rückgang im technischen Fortschritt, in den Ausgaben für Forschung und Entwicklung und – ganz allgemein – auf ein Dahinschwinden des den Amerikanern zugeschriebenen Erfindungsgeistes zurück. Ganz ähnlich argumentiert auch sein Kollege Michael Boretsky. Ich werde auf dieses Argument in einem anderen Zusammenhang näher eingehen.

Es darf nicht unerwähnt bleiben, daß die Denison-Boretsky-Schule, der auch andere amerikanische Autoren angehören, keinen ungeteilten Beifall gefunden hat. Es wurde von einer Reihe von Autoren darauf hingewiesen – namentlich von Paul Sweezy und Harry Magdoff –, daß Denison und Genossen die in den sechziger und siebziger Jahren eingetretenen Strukturverschiebungen in der Zusammensetzung des Arbeitskräfteangebotes völlig außer acht gelassen hätten. Während im Jahre 1950 etwa 64 Prozent der in dem privaten Sektor beschäftigten Arbeitskräfte in der Industrie und nur 36 Prozent in den persönlichen Dienstleistungen tätig waren, hat sich dieses Verhältnis zu Ende der siebziger Jahre drastisch verschoben. Heute ist weniger als die Hälfte der Arbeitskräfte in der Industrie und etwa 55 Prozent in den privaten Dienstleistungen tätig. Die Tendenzumkehr wäre noch deutlicher, würde man auch die öffentlichen Dienstleistungen berücksichtigen⁸.

Betrachtet man die Dekade 1967–1977, so hat sich in dieser Zeit der industrielle Ausstoß um 37 Prozent erhöht, während die geleisteten Arbeitsstunden praktisch konstant ge-

blieben sind. Allerdings kommt es während dieser Zehnjahresperiode zu konjunkturbedingten Schwankungen in der Produktivität. Dies gilt insbesondere für das Rezessionsjahr 1975, in dem die Produktivität pro Arbeitsstunde geringfügig abnimmt⁹. Die Produktivität in der amerikanischen Industrie ist demnach auch in den ominösen wachstumsschwachen siebziger Jahren nicht unbeträchtlich gewachsen.

Eine gesonderte Betrachtung der Produktivitätsentwicklung im Dienstleistungssektor erscheint mir dagegen sehr problematisch. Es ist natürlich richtig, daß in gewissen Dienstleistungsbereichen erhebliche Produktivitätsfortschritte während der letzten Jahrzehnte gemacht werden konnten, insbesondere im Bank- und Versicherungswesen und in den Verkehrsunternehmen, sofern man diese dem Dienstleistungssektor zurechnen will. Auf anderen Gebieten, in den Gast- und Hotelbetrieben, im Detailhandel, im Gesundheitswesen und anderen kommerziellen Dienstleistungen waren hingegen kaum nennenswerte Produktivitätsfortschritte zu verzeichnen. Aber wie Emma Rothschild vor kurzem festgestellt hat, waren es gerade die am wenigsten produktivitätsorientierten Dienstleistungsbereiche, die während der siebziger Jahre am schnellsten expandierten.

Drei Sektoren, so schreibt Emma Rothschild wörtlich, nämlich Gaststätten, Detailhandelsbetriebe und Gesundheitspflege sowie andere kommerzielle Dienstleistungen „vereinigten auf sich mehr als 40 Prozent aller neuen privaten Arbeitsplätze, die zwischen 1973 und 1980 entstanden sind. In dieser Zeit hat sich die Beschäftigung in diesen Bereichen verdreifacht – in dem gleichen Ausmaß, wie die Beschäftigung in allen privaten Bereichen, und sechzehnmal so rasch wie die Beschäftigung in dem Waren produzierenden oder industriellen Sektor der Wirtschaft... Die Zunahme der Beschäftigung in den Gaststät-

ten seit 1973 ist größer als die Gesamtbeschäftigung in der Automobil- und Stahlindustrie zusammen¹⁰.

Es scheint mir, daß die hypertrophe Zunahme der von Emma Rothschild genannten Dienstleistungsbereiche, die einen stark kompetitiven Charakter besitzen und zumeist durch niedrige Löhne und Gewinnmargen gekennzeichnet sind, nicht ohne Einfluß auf die allgemeine Produktivitätsentwicklung im privaten Sektor geblieben ist. Aber welches Gewicht man den Pro- und Kontraargumenten in der amerikanischen Produktivitätsdebatte geben mag, sicher ist, daß sich das wirtschaftliche Klima in diesem Land seit etwa Mitte der sechziger Jahre zusehends verschlechtert hat und daß die Auftriebskräfte deutlich schwächer geworden sind. Bevor ich auf die mutmaßlichen Ursachen dieser Entwicklung eingehe, wende ich mich einer anderen pathologischen Erscheinung zu, die m. E. nicht ohne Einfluß auf die Erfolgsbilanz der ominösen siebziger Jahre gewesen ist. Ich meine natürlich die Inflation, die zweite Komponente des Stagflations-Syndroms.

Man begegnet zuweilen der Ansicht, daß die inflationäre Erkrankung Amerikas durch den Vietnamkrieg bewirkt wurde. In der Tat, ist die Inflationsrate von ungefähr 1 Prozent im Jahre 1960 auf 12 Prozent im vergangenen Jahr angestiegen, wobei während der siebziger Jahre zuweilen auch höhere Inflationsraten beobachtet werden konnten. Ein Blick auf die Preisstatistik der letzten 80 Jahre zeigt jedoch deutlich, daß Amerika sowie andere führende Industrieländer in diesem Jahrhundert an einem chronischen Preisauftrieb laboriert haben, sofern man von der Wirtschaftskrise der dreißiger Jahre absieht. Allerdings erscheint mir die folgende ergänzende Feststellung notwendig: Während in den ersten sieben Dekaden dieses Jahrhunderts der Index der Großhandelspreise in den Vereinigten Staaten um etwa 300 Prozent anstieg, wuchs er später in einem einzigen Jahrzehnt –

nämlich in den siebziger Jahren – um volle 100 Prozent! Es scheint nicht unangebracht von einer Art „Quantensprung“ der Inflation zu Beginn der vergangenen Dekade zu sprechen.

Die Ursachen dieser verschärften Gangart der Inflation sind unschwer diagnostizierbar. Der Wertverfall des Dollar nach 1971 (dem Zeitpunkt der Aufkündigung von Bretton-Woods) hat zweifellos zur Anheizung der preispolitischen Atmosphäre beigetragen. Dazu kam die abrupte Verteuerung des Erdöls nach dem Jom-Kippur-Krieg im Jahre 1973. Wichtiger jedoch mag der Umstand gewesen sein, daß Regierung und Bankensystem auf die seit dem Ende der sechziger Jahre immer deutlicher in Erscheinung tretenden rezessiven Tendenzen mit einer Lockerung der Geld- und Kreditpolitik zu reagieren versuchten. Die Folge war, daß Haushalte und Unternehmen sich in wachsendem Maße bei den Banken verschuldeten¹¹.

Durchschnittlicher jährlicher Schuldenzuwachs in Preisen des Jahres 1972

(Milliarden Dollar)

1952–1967	65,5
1968–1973	133,5
1974–1979	193,3

In den Jahren 1968–1973 betrug die Zunahme des Schuldenberges 104 Prozent. In der folgenden Fünf-Jahres-Spanne kam es zu einem weiteren Sprung von 45 Prozent. Das lawinenartige Anschwellen der Bankschulden und die damit zusammenhängende, kontinuierliche Aufwärtsbewegung des Preisniveaus haben demnach schon wesentlich früher ihren Anfang gemacht als die so häufig denunzierte inflationsfördernde Kartellpolitik der OPEC.

Der Zusammenhang der zwischen der während der siebziger Jahre rapide gewachsenen Geldmenge und dem rasch eskalierenden Preisniveau darf nicht im Sinne der naiven Quantitätstheorie, die neuerdings wieder in Mode gekommen ist, gedeutet werden.

Im Gegensatz zum 19. Jahrhundert, das durch starke deflationäre Tendenzen gekennzeichnet war, steht, wie bereits erwähnt, das gegenwärtige Jahrhundert im Zeichen einer kontinuierlichen und sich, in jüngster Zeit, deutlich beschleunigenden inflationären Entwicklung. Die fühlbare Veränderung des Preisklimas ist, wie viele Wirtschaftstheoretiker annehmen, durch Erscheinungen bedingt, die von der Ablösung des Kapitalismus der freien Konkurrenz durch eine von Monopolen und Verbänden beherrschte Wirtschaft ausgegangen sind. Der Kapitalismus ist, wie Scitovsky in dem eingangs zitierten Referat ausführt, rigide und unelastisch geworden. Das soll natürlich nicht heißen, daß Bewe-

gungen des Preisniveaus immer aus der oligopolistischen Preispolitik der großen Konzerne abgeleitet werden können. So mag ein plötzliches Emporschnellen der Preise durch eine mehr liberale Handhabung der Geldpolitik ausgelöst werden: die tiefere Ursache dafür, daß vermehrte Kaufkraft sich eher in Preis- als in Mengenänderungen niederschlägt, muß jedoch in der monopolistischen Struktur der Wirtschaft gesucht werden. Es darf so nicht wundernehmen, daß in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts das Preisniveau auch während der rezessiven Konjunkturphasen dauernd gestiegen ist, wie aus der folgenden Tabelle ersichtlich ist¹².

Preise und Löhne in Rezessionsphasen
(Prozentuelle Änderung auf Jahresbasis berechnet)

Oberer Wendepunkt		Unterer Wendepunkt		Großhandelspreisindex	Konsumentenpreisindex	Lohnsätze in der Industrie
Jänner	1920	Juli	1921	-29,4	- 5,8	- 1,9
Mai	1923	Juli	1924	- 5,2	0,6	0,8
Oktober	1926	November	1927	- 2,9	- 1,4	0,0
August	1929	März	1933	-12,3	- 8,5	- 2,3
Mai	1937	Juni	1938	- 9,7	- 1,7	- 0,7
Februar	1945	Oktober	1945	1,1	2,4	- 8,0
November	1948	Oktober	1948	- 7,1	- 2,3	- 0,8
Juli	1953	Mai	1954	0,0	0,7	2,1
August	1957	April	1958	1,1	3,6	2,2
April	1960	Februar	1961	0,0	1,2	1,6
Dezember	1969	November	1970	2,3	5,4	4,0
November	1973	März	1975	16,4	11,1	9,7
Jänner	1980	Juli	1980	12,0	11,7	11,0
Durchschnitte der Rezessionsphasen						
7 Rezessionen 1920-1949				- 9,4	- 2,4	- 1,8
6 Rezessionen 1953-1980				5,3	5,6	5,1

Welchen Einfluß hat die Lohnpolitik auf die Beschleunigung der Inflation in den siebziger Jahren gehabt? Bekanntlich haben militant ausgetragene Verteilungskämpfe zwischen Unternehmervereinigungen und Gewerkschaften in einigen der führenden westeuropäischen Länder nicht unwesentlich zur Erhitzung des Preisklimas während der vergangenen Jahrzehnte beigetragen. Dies scheint nicht

für die vergangene Dekade in den Vereinigten Staaten zu gelten. In der Zeit zwischen 1967 und 1973 haben die Reallöhne in der Industrie auffallend langsame Fortschritte gemacht, um etwa 1,2 Prozent pro Jahr, und sind damit hinter dem Produktivitätsfortschritt zurückgeblieben. In den Jahren 1973-1979, also in der Zeit der stärksten Preisbewegung, kommt es dann zu deutlichen Reallohnverlu-

sten, die sich in der Größenordnung von 2 bis 5 Prozent bewegen.

Wochenverdienste von Industriearbeitern
(zu Dollars von 1967)

	Bruttoverdienste	Nettoverdienste
1967	101,84	90,86
1968	103,39	91,44
1973	109,26	95,73
1974	104,57	90,97
1975	101,67	90,53
1976	103,40	91,79
1977	103,93	93,48
1978	104,25	92,50
1979 (erste Hälfte)	102,15	90,72

Quelle: Survey of Current Business

Nettoverdienste: Bruttoeinkommen eines Arbeiters mit drei Familienangehörigen nach Abzug der Steuern und Sozialabgaben.

Wie ist diese vom westeuropäischen Beispiel so deutlich abweichende amerikanische Lohnbewegung zu erklären? Die „Zurückhaltung“ der amerikanischen Arbeiter muß im Licht der Arbeitslosenstatistik gesehen werden, die in den siebziger Jahren einen deutlichen Anstieg der Arbeitslosenrate gegenüber den früheren Dekaden verzeichnet. Es ist offensichtlich, daß die sehr langsam wachsende, zeitweise sogar stagnierende amerikanische Wirtschaft das kräftig zunehmende Arbeitskräfteangebot nur schwer zu absorbieren vermochte.

Die Entwicklung der Arbeitslosenrate während der letzten Jahrzehnte

1950–1959 1960–1969 1970–1979

Durchschnittliche Arbeitslosigkeit aller Beschäftigten

4,5% 4,8% 6,2%

Durchschnittliche Arbeitslosigkeit weißer männlicher Arbeiter

3,9% 3,8% 5,0%

Quelle: Report of the President, Washington, 1980.

Die geringe Militanz der Arbeitnehmer war vielleicht nicht der einzige Faktor, der sich auf die Entwicklung der Reallöhne negativ auswirkte. Auch auf Seite der Unternehmer dürfte nur wenig Neigung bestanden ha-

ben, der Gegenseite ernsthafte Konzessionen zu machen – angesichts einer sich im Laufe der siebziger Jahre stetig verschlechternden Gewinnlage. Die Rendite oder Netto-Profirate dürfte von etwa 8 Prozent in den sechziger Jahren um ein bis zwei Prozentpunkte in der folgenden Dekade gefallen sein¹³. Ungünstige Arbeitsverhältnisse, die sich daraus ergebende inadäquate Auslastung der Kapazitäten, und nicht zuletzt regionale Abgaben zu Zwecken des Umweltschutzes beeinträchtigten die Erfolgsbilanzen insbesondere der Schlüsselindustrien des Landes.

*

Es kann kaum überraschen, daß der fortgesetzte, wenn auch langsame Verfall der wirtschaftlichen Vormachtstellung der Vereinigten Staaten, der von starken inflationären Erscheinungen begleitet war, Gegenstand einer fast unübersehbar langen Reihe von mehr oder minder qualifizierten Untersuchungen geworden ist. Auch die Zahl der vertretenen Meinungen ist verwirrend: Der Bogen spannt sich von jenen, die in dem Phänomen der Stagflation den deutlichen Ausdruck eines irreparablen Systemschadens sehen bis hin zu jenen, die in dem gegenwärtigen Ausmaß der staatlichen Intervention eines der Grundübel erblicken und sich vom Abbau der obrigkeitlichen Eingriffe die rasche Genesung der amerikanischen Volkswirtschaft versprechen, wie dies in der

Antrittsrede des amerikanischen Präsidenten Ronald Reagan, zum Ausdruck gekommen ist. Ich kann hier nur auf einige wenige, mir aber charakteristisch erscheinende Meinungen eingehen.

Ich möchte mit einer Gruppe von Ökonomen beginnen, die man häufig – und, wie ich glaube, nicht ganz zu recht – der Öffentlichkeit unter dem Markennamen „Linkskeynesianer“ vorgestellt hat. Von Josef Steindl und Joan Robinson, wird die These vertreten, daß der Spätkapitalismus zur Bildung von Überkapazitäten, zu Wachstumsverlangsamung und Stagnation neigt. Ohne Steindls Theorie ungebührlich vergrößern zu wollen, kann sie m. E. auf die folgende grundlegende These komprimiert werden: Unter den Bedingungen der freien Konkurrenz können Kapazitätsknappheiten und -überschüsse durch das Spiel des Marktmechanismus verhältnismäßig leicht beseitigt werden. Das Ausmaß der realisierten Profite wird immer ausreichend sein, um die für die angestrebten Investitionen notwendigen Ersparnisse hervorzubringen. Nicht so im Monopolkapitalismus. Da die Preiskonkurrenz hier weitgehend aufgehoben ist, entwickelt sich eine Tendenz zu Überkapazitäten und übermäßigen Profiten.

Steindls „Maturity and Stagnation in American Capitalism“ ist Anfang der fünfziger Jahre erschienen¹⁴. Die spätere Entwicklung des amerikanischen Kapitalismus mußte als überzeugende, nämlich durch harte Tatsachen untermauerte, Widerlegung der Steindlschen These erscheinen. Dies erklärt vielleicht auch, warum Steindls Buch zunächst ohne nennenswerte Resonanz geblieben ist. Steindl hat in späteren Arbeiten eingeräumt, daß von bedeutenden technischen Neuerungen ein starker Investitionsanreiz – und damit ein Anstoß zu mehr oder minder langen Wachstumschüben – ausgehen kann. Damit ist eine gewisse Brücke zur Schumpeterischen Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung hergestellt worden, die in dem bündelweisen Auftreten bedeutender technologischer Innovationen den eigentlichen Motor des wirtschaftlichen Fortschritts sieht¹⁵.

Wenn der dem Monopolkapitalis-

mus innewohnende Hang zur Stagnation durch die Einführung bahnbrechender Innovationen zeitweise überwunden werden kann, dann ist die Dauer der heutigen Rezession (oder Depression) weitgehend durch das Nicht-Vorhandensein wachstums-trächtiger Neuerungen bedingt. Michael Boretsky hat eine Liste der revolutionären technischen Neuerungen, die von amerikanischen Erfindern stammen, für die letzten 100 Jahre zusammengestellt und auch eine vorsichtige Vorschau auf die Entwicklung der kommenden zwei Jahrzehnte der Öffentlichkeit präsentiert. „Seit 1876“, so meint Boretsky, „hat der amerikanische Genius bahnbrechende („pivotal“) Erfindungen, und damit die Voraussetzung für neue Industrien, alle fünf Jahre in die Welt gesetzt. Seit 1958 hat es jedoch nur deren zwei gegeben...“ Boretsky kommt dann zum folgenden Schluß: „Meine Ausführungen laufen darauf hinaus, daß die Vereinigten Staaten seit 1967 keine einzige Neuerung hervorgebracht haben, die dazu befähigt ist, zur Gründung einer Industrie sekundären Charakters zu führen. Und seit 1947 hat es an einer Innovation gefehlt, welche imstande gewesen wäre, den Aufbau einer größeren Industrie zu ermöglichen. Für die achtziger Jahre können wir nur mit der Elektronik und mit der Computer-Industrie rechnen... Abschließend ist zu sagen, daß es in den achtziger Jahren an der Produktivitätsfront schlechter, möglicherweise erheblich schlechter gehen wird, bevor es zu einer Besserung kommen wird“¹⁶.

Es ist natürlich darüber gerätselt worden, warum es zu dieser auffallenden Erschlaffung des amerikanischen Erfindergeistes in der jüngsten Vergangenheit gekommen ist. Dies wird gewöhnlich nicht so sehr mit einem Versagen der amerikanischen Wissenschaftler, als mit einer zunehmenden Rigidität der Riesenkonzerne in Verbindung gebracht, wie dies auch bei Scitovsky zum Ausdruck gekommen

ist. Auch der Umstand, daß die Aufwendungen der öffentlichen Hand für Wissenschaft und Forschung im letzten Jahrzehnt erheblich abgenommen haben, wird in diesem Zusammenhang häufig hervorgehoben¹⁷.

Der der Schule des Links-Keynesianismus nahestehende John Kenneth Galbraith hat vor kurzem in einem viel beachteten Artikel eine interessante Erklärung für die, wie er es nennt, „Senilität“ der altrenommierten Firmen gegeben. Er erinnert daran, daß die mächtigen Konzerne mit den Namen von Pionieren wie Rockefeller, Sloan, Firestone, Watson, Swell Avery, Julius Rosenwald und Amadeo Peter Giannini verbunden sind. Aber diese Männer aus der amerikanischen Gründerzeit haben die Führung über die von ihnen kreierten, labyrinthischen Organisationen großen Stäben (oder „Technostrukturen“) anvertraut, denen der Mythos der Unfehlbarkeit anhaften mag, die aber in Wahrheit Entscheidungen treffen, die mehr auf Sicherheit und Kontinuität bedacht sind als auf Erneuerung und raschen Fortschritt. Dies, so meint Galbraith, scheint besonders charakteristisch zu sein für die älteren Industrien, „wo die verwirrenden Effekte von technischen Neuerungen oder von Änderungen in den Gewohnheiten der Konsumenten die Konzernbürokraten nicht zu unbequemen Denkanstrengungen anspornen.“ Galbraith beschließt den Artikel mit einem Plädaoyer für eine engere und verständnisvollere Zusammenarbeit zwischen privaten und staatlichen Bürokratien¹⁸.

Galbraith hatte in seiner präsidentiellen Ansprache vor der American Economic Association im Jahre 1972 nicht sosehr die zunehmende Versteinierung der großen Konzerne betont, sondern ihren Drang zur Expansion und zur Manipulation der Konsumenteninteressen. Und er hatte seinen Fachkollegen vorgeworfen, daß sie die Frage der „Macht“, die von den privaten Bürokratien ausgeübt wird, aus ihren Analysen so gut wie völlig aus-

klammern und damit einer „Textbuch-Mythologie“ Vorschub leisten, die die unpersönlichen Kräfte des Marktes als die oberste Kontrollinstanz der Wirtschaft etabliert. Aber die Interessen der „Technostruktur“, so meinte Galbraith, divergieren von jenen der Allgemeinheit. Namentlich in der Frage des Umweltschutzes kollidiert der Geltungs- und Expansionsdrang der Konzerne mit dem Schutzbedürfnis der breiten Öffentlichkeit.

Galbraith mag bereits im Jahre 1972 an eine Neuauflage des „New Deal“ gedacht haben, um ein höheres Maß von Harmonie zwischen privaten und öffentlichen Interessen zu gewährleisten. Wenige Jahre später, in einer Zeit der sich stetig vertiefenden Krise, hat Paul Sweezy die Möglichkeiten und Perspektiven einer solchen Neuorientierung des amerikanischen Kapitalismus klarer herausgearbeitet. Sweezy geht von der Kalecki-Steindl-Hypothese einer von Wachstumsverlangsamung und Stagnation bedrohten Wirtschaft aus. Präsident Roosevelt versuchte dieser Gefahr durch Einführung vieler überfälliger Reformen zu begegnen, wobei ihm die Unterstützung eines Teils der herrschenden bürgerlichen Schicht zuteil wurde.

„Es ist tatsächlich so“, meint Sweezy, „daß die heutige Krise des amerikanischen Kapitalismus einfach eine Fortführung jener Tendenzen ist, die durch den Zweiten Weltkrieg unterbrochen und aufgeschoben wurde. Die Quintessenz der damaligen Situation war Stagnation; heute haben wir Stagnation verbunden mit Inflation und einer enorm komplizierten internationalen Währungs- und Finanzkrise. Die vom New Deal eingeführten Reformen erwiesen sich schon damals als inadäquat – im Hinblick auf die Lösung der Probleme ihrer Zeit. Heute sind sie irrelevant und längst in die Funktionsweise des Systems integriert...“

Sweezy führt dann aus, daß jeder Versuch, dem Phänomen der Stagfla-

tion durch eine Sekunde des Lebensstandards der schwächeren Einkommensbezieher beikommen zu wollen, zum Scheitern verurteilt sei, und nur dazu führen könne, eine kritische Situation noch kritischer zu machen. „Was not tut, ist eine gerade entgegengesetzte Strategie, nämlich eine substantielle Verbesserung der Lage der unteren Volksschichten, wenn auch nicht notwendigerweise in der Form von höheren individuellen Einkommen. Wichtiger auf dieser Stufe der kapitalistischen Entwicklung ist eine fühlbare Hebung des kollektiven Konsums und der Qualität des Lebens.“ Und Sweezy beschließt seine Ausführungen: „Es folgt, daß heute eine objektive Basis für eine Allianz besteht, die quer durch die Klassen geht, und die die von der Krise am ärgsten Betroffenen mit den mehr weitblickenden Schichten der herrschenden Klasse verbindet. Dies ist eine Situation, die eine gewisse Ähnlichkeit mit der von 1933 besitzt, und die damals zur Entstehung des New Deal führte.“¹⁹

Soweit Paul Sweezy und die (im amerikanischen Sinne) „liberale“ Schule der amerikanischen Ökonomie. Ihr Ruf nach einer Neuauflage des New Deal ist bisher ohne hörbaren Widerhall geblieben.

In den letzten Jahren hat auch die bekannte Kondratieff-Theorie der

„langen Wellen“ neue und unerwartet große Popularität erlangt, nach der die etwa 200 Jahre lange Periode des Industriekapitalismus sich aus vier, ungefähr 50 Jahre umfassenden Zyklen zusammensetzt.

Schumpeter hat Kondratieffs Theorie aufgegriffen, in seiner Interpretation sind es große technische Neuerungen, die die Lebensdauer jedes dieser langen Zyklen bestimmen²⁰. In der neueren Literatur ist der monokausale Ansatz Schumpeters vielfach aufgegeben worden. So meint der Amerikaner David Gordon, daß jede lange Welle von einer neuen institutionellen Basis des Kapitalismus ausgeht²¹. Die Ära des liberalen Kapitalismus war durch den Kleinbetrieb, die freie Konkurrenz und den Nachtwächterstaat geprägt. In der Depression der 1870er Jahre formte sich der Großbetrieb, die freie Konkurrenz wurde durch oligopolistische Absprachen ersetzt und an die Stelle des Nachtwächterstaates trat der imperialistische Raubstaat á la Wilhelm II. und Theodore Roosevelt. Neue ökonomische Strukturen entstanden schließlich in den dreißiger Jahren, als der Staat mit einem stetig zunehmenden Anteil am Sozialprodukt einen neuen, „keynesianischen“ Stellenwert in der Volkswirtschaft einzunehmen begann.

Gesamte Staatsausgaben in den USA*)

Jahr	BNP in Mrd. \$	Staatl. Ausgaben in Mrd. \$	Staatl. Ausgaben in % des BNP
1929	103,4	10,3	10 %
1933	55,8	10,7	19 %
1939	90,9	17,6	19,4 %
1980	2.627,4	869,0	33,1 %

*) Staatliche Ausgaben umfassen Bundes-, Länder- und Gemeindeausgaben.
Quelle: Economic Report of the President, Washington 1980.

Bahnen sich auch heute, da die Auswirkungen der Zweiten Industriellen Revolution deutlich schwächer zu werden beginnen, Strukturwandlungen im Gefüge des amerikanischen Kapitalismus an? Man ist eher versucht, von einer entschiedenen Ab-

kehr von den Traditionen des New Deal und von einer Beschwörung der Schibboleths aus der Zeit des liberalen Kapitalismus zu sprechen. Aber vergessen wir nicht, daß Präsident Nixon, ein sozusagen „gestandener“ Republikaner, zeitweise mit der von

John K. Galbraith propagierten Institution der Einkommenspolitik experimentiert hat.

Ich komme so zu einer dritten und letzten Variante der Stagnations-Diagnose und Therapie, die ich die „konservative“ nennen möchte, – und deren geistiger Vater unzweifelhaft der in Chicago beheimatete Ökonom Milton Friedman ist. Friedman – man ist versucht, ihn den intellektuellen Zwilingsbruder von Friedrich Hayek zu nennen – sieht in dem neuen Leviathan, dem modernen Staat, die Wurzel aller wirtschaftlichen Krankheitsercheinungen. Hohe staatliche Ausgaben, insbesondere solche, die für die Wohlfahrt der Massen bestimmt sind, bedingen hohe Steuern – und diese zehren an dem Lebensnerv der kapitalistischen Wirtschaftsordnung, nämlich dem Unternehmergewinn. Das konservative Rezept für höheres Wachstum, lange bevor der Begriff „Supply-Side-Economics“ (also angebotsorientierte Wirtschaftspolitik) geprägt wurde, kann man in die Kurzformel komprimieren: Weniger Staat und weniger Steuern. Im Herbst 1974, also fünf Jahre vor der Wahl Reagans, hat die amerikanische Zeitschrift „Business Week“ diese Philosophie mit beispielhafter Klarheit artikuliert:

„Es ist unvermeidlich, daß die amerikanische Wirtschaft langsamer wachsen wird als in der Vergangenheit... Manche Leute werden offensichtlich mit weniger auskommen müssen als bisher... In der Tat, Städte und Länder, die kleinen Geschäftsleute, die Konsumenten werden alle weniger bekommen, als sie es wünschen, weil der Gesundheitszustand der Vereinigten Staaten zu guter Letzt auf dem Gesundheitszustand der großen Konzerne und Banken begründet ist, der größten Debitoren und der größten Geldverleiher... Einfach ausgedrückt, solange die Konzerne gesund bleiben, können sie Steuern zahlen und Arbeitsplätze beschaffen... Aber wenn die Konzerne krank werden, verlieren die Leute ihre Arbeits-

plätze und fallen als Konsumenten aus... Es wird nichtsdestoweniger eine bittere Pille für viele Amerikaner sein, die Idee zu akzeptieren, daß sie mit weniger auskommen müssen, damit Big Business mehr bekommen kann. Es wird insbesondere deshalb so schwer akzeptabel sein, weil es für jedermann klar ist, daß die großen Konzerne und die großen Banken nicht nur die am meisten sichtbaren Opfer unserer kranken Schuldenwirtschaft sind, sondern in vieler Hinsicht ihre Ursache... Nichts, das diese Nation oder irgendeine andere Nation in der neueren Geschichte getan haben, kann man hinsichtlich des Grads der Schwierigkeit mit dem Propagandaaufwand vergleichen, der notwendig sein wird, um den Menschen diese neue Realität plausibel zu machen²².“

*

Es hat den Anschein, daß es Präsident Reagan gelungen ist, die konservative Variante der Stagnationsbekämpfung, *daß es vor allem darauf ankomme, Big Business größere Anreize zu geben*, der amerikanischen Öffentlichkeit plausibel zu machen. Weniger sicher ist, daß dieses einfache Rezept auf längere Sicht die von ihm erwartete Wirkung zeitigen wird. Ohne auf die Besonderheiten des von Reagan und seinem Team erarbeiteten Konzepts der „angebotsorientierten“ Ökonomie eingehen zu wollen, läßt sich jedenfalls sagen, daß diesem sowie allen früheren von Milton Friedman und seinen Schülern inspirierten Reformkonzepten die simple Annahme zugrundeliegt, daß der freien Marktwirtschaft Mechanismen der Selbstregelung und, wenn man so will, der Selbstheilung innewohnen, woraus natürlich folgt, daß man den Einfluß des Staates auf die Wirtschaft auf ein – durch gewisse soziale Ein- und Rücksichten bestimmtes – Minimum beschränken soll. Hinter der Vorstellung vom Markt als ein geschlossenes, sich selbst-regulierendes (oder wie man heute sagen würde „kybernetisches“) System verbirgt sich das alte Say'sche

Gesetz, daß ein zusätzliches Angebot an Waren und Dienstleistungen gleichsam automatisch die diesem adäquate Nachfrage nach sich ziehe. In die Sprache der konservativen Wirtschaftspolitik übertragen: Wenn es gelingt – hauptsächlich durch kräftige Steuernachlässe und sonstige Begünstigungen –, ein Wirtschaftsklima herzustellen, in dem die großen Konzerne prosperieren und investieren, muß man sich um den Absatz des so entstandenen, zusätzlichen Warenangebots keine allzu großen Sorgen machen.

Nach dem Erscheinen der „Allgemeinen Theorie der Beschäftigung“ von John M. Keynes im Jahre 1936 schien es, als ob das Say'sche Gesetz von den Absatzwegen seine akademische Respektabilität für immer verloren hätte. Aber die Respektabilität von ökonomischen Gesetzen scheint weniger von ihrer theoretischen Fundiertheit als von der Gunst bzw. Ungunst der Zeitumstände abhängig zu sein. Als es im Laufe des letzten Jahrzehnts unter den Auspizien zweier konservativer Administrationen (nämlich derer von Nixon und Ford) immer offensichtlicher wurde, daß wiederholte und kräftige Injektionen zusätzlicher Kaufkraft nicht so sehr eine Belebung der Investitionen als eine Anheizung der Preise bewirkten, verlor der Keynessche Therapie des „Demand-Management“ ihre bisherige Anziehungskraft. Und mit der Abkehr von den wirtschaftspolitischen Rezepten á la Keynes ging Hand in Hand die Abwendung von dem von ihm inspirierten Gedankengebäude und die Zuwendung zu älteren, und wie man im Augenblick glaubt, zu Unrecht aufgegebenen Theorien.

Sollte es unter der Reagan-Administration tatsächlich zu einer von der Angebotsseite ausgelösten, kräftigen konjunkturellen Aufschwungsphase kommen – eine Perspektive, die ich für eher unwahrscheinlich halte –, würde sie, dies kann man mit Sicherheit vorhersagen, von einer neuerli-

chen starken Erwärmung des Preisklimas begleitet sein. Die Erfahrung lehrt, daß wir dann mit einer abrupten konjunkturellen „Stoppphase“ zu rechnen hätten, die mit den Mitteln der Geldpolitik eingeleitet werden würde.

Aber ich glaube nicht, daß wir es in den kommenden Jahren einfach mit einer Neuauflage der sattsam bekannten Stop-Go-Politik zu tun haben werden. Mr. Reagan erscheint mir im Gegensatz zu Carter oder Ford ein Politiker von großer Adaptions- und Wandlungsfähigkeit zu sein. Es ist deshalb wahrscheinlich, daß er der Stop-Go-Politik sehr bald den Rücken kehren und, ähnlich wie sein Vorgänger Nixon, mit einer neuen Version der Einkommenspolitik experimentieren wird, auch wenn dies den Professoren Friedman und Laffer „systemwidrig“ und verdammswert erscheinen sollte.

Abschließend möchte ich noch sagen, daß auch eine modifizierte Form einer konservativen, d. h. hauptsächlich auf Investitionsanreizen aufbauenden Wirtschaftspolitik mir keine Gewähr für eine dauernde Überwindung der gegenwärtigen Erkrankung der amerikanischen Wirtschaft, d. h. der Stagflation, zu bieten scheint. Die New York Times, die ich eingangs zitiert habe, dürfte zu Recht ihrer Skepsis gegenüber dem scheidenden und dem neuen Präsidenten Ausdruck gegeben haben: Keiner der beiden Männer dürfte wirklich wissen, „was mit den entkräftenden Zyklen der zunehmenden Inflation und der Stagnation zu geschehen hat.“ Demgegenüber möchte ich an die Vision einiger Ökonomen erinnern, die aus der Schule des Keynesianismus kommend, sich bemüht haben, diesen den neuen Zeitumständen entsprechend zu adaptieren. Ihre Plattform umfaßt drei hauptsächlichste Punkte: Indikative Planung und Strukturpolitik (Wasily Leontief und Felix Rohatyn), höhere und kontra-zyklisch variierte Infrastruktur- und Forschungsausgaben des Staates (Galbraith, Heilbroner.

Sweezy u. a.) und schließlich Einkommenspolitik (Galbraith)²³.

Ein solcher neuer „New Deal“ würde dem reichsten Land der Welt die materiellen und institutionellen Voraussetzungen dafür bieten, seine arbeitslose Bevölkerung in den Arbeitsprozeß einzugliedern, dem Verfall seiner Städte Einhalt zu tun, die Verwüstung seiner Umwelt wirksam zu bekämpfen, die Erziehung und Bildung aller Bevölkerungsschichten, unbeschadet ihrer Hautfarbe, auf ein höheres Niveau zu heben, seine alten Menschen gegen die Unbilden des Alters besser zu schützen u. dgl. m.

Von Reagan und seinen konservativen Beratern ist eine grundlegende Neuorientierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik nicht zu erwarten. Aber Amerika, das heute in gesellschaftspolitischer Hinsicht zu den eher rückständigen Ländern der westlichen Gemeinschaft zählt, wird auf Dauer seinen Führungsanspruch kaum glaubhaft geltend machen können, falls es diesen primär mit dem Umfang seiner atomaren Rüstung zu legitimieren versucht. Es liegt in der Logik dieser Situation, daß es früher oder später zu einer Besinnung auf die Traditionen eines Franklin Delano Roosevelt wird kommen müssen.

Anmerkungen

- 1 Can Capitalism Survive? An Old Question in a New Setting. *American Economic Review* Vol. 70 Nr. 2 (Mai 1980)
- 2 New York Times, 5. November 1980
- 3 Vgl. Felix Rohatyn, „Reconstructing America“, *The New York Review of Books*, 5. März 1981, S. 16 ff.
- 4 Eine kurze Darstellung der Reformpolitik des New Deal findet sich bei Louis M. Hacker, *The Course of American Economic Growth*, New York 1979, S. 307 ff.
- 5 Vgl. *Wall Street Journal*, 25. November 1968, S. 1.
- 6 Louis M. Hacker, a. a. O., S. 333.
- 7 In der Ausgabe von November/Dezember 1980 der Zeitschrift *Challenge* geben

die Autoren Edward F. Denison, Michael Boretsky und Dale W. Jorgensen verschiedene Deutungen des Phänomens. Von Denison liegt auch ein ausführlicher Artikel zu dem selben Thema vor in *Survey of Current Business*, August 1979. Für eine gänzliche abweichende Meinung vergl. Paul M. Sweezy und Harry Magdoff, *Monthly Review*, Juni 1979. Siehe dazu Th. Delapina, Wachstumsprobleme der Arbeitsproduktivität, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* Nr. 1/1980

- 8 Vgl. *Economic Report of the President*, Washington, D. C., Jänner 1980.
- 9 Vergl. *Economic Report of the President*, 1979.
- 10 Siehe: Emma Rothschild, *The New York Review of Books*, 5. Februar 1981.
- 11 Berechnet nach den Veröffentlichungen des Federal Reserve Board, „Flow of Funds Accounts“, Jahrgänge der siebziger Jahre.
- 12 Quelle: *Morgan Guaranty Survey*, New York, November 1980.
- 13 Geschätzt nach Angaben des U. S. Department of Commerce und der U. S. Treasury.
- 14 Steindls Buch, das 1952 von Blackwell, Oxford, veröffentlicht wurde, ist 1978 von *Monthly Review Press*, New York, neuerlich aufgelegt worden.
- 15 Bezüglich der modifizierten Steindlschen These siehe seinen Aufsatz „Stagnation Theory and Stagnation Policy“, *Cambridge Journal of Economics*, März 1979.
- 16 Michael Boretsky, „The Role of Innovation“, *Challenge*, November 1980.
- 17 Obwohl das Ausmaß der Ressourcen, welche die Vereinigten Staaten auf Forschung und Entwicklung aufwenden, wesentlich größer ist als in allen anderen westlichen Ländern, nehmen diese zusehends einen immer geringeren Teil des BNP in Anspruch, während sie in der BRD, Japan und Frankreich die umgekehrte Tendenz zeigen. Dazu kommt, daß Forschung und Entwicklung in den zuletzt genannten Ländern hauptsächlich im zivilen Sektor der Wirtschaft konzentriert ist. Vgl. John Volpe, „Technological Change as a Determinant of US Competitiveness“, in: *Assessing US Competitiveness in World Markets*. Washington: International Division, Chamber of Commerce of the United States, 1979, S. 11.

- 18 „On Succumbing to Corporate Senility“. *International Herald Tribune*, 14–15 Februar 1981.
- 19 Paul M. Sweezy, „Whither US Capitalism?“, *Monthly Review*, Dezember 1979; ursprünglich abgedruckt in der japanischen Zeitschrift *Sekai*.
- 20 Vgl. Josef A. Schumpeter, *Business Cycles*, New York und London, 1939.
- 21 Vgl. David Gordon „Stages of Accumulation and Long Cycles“, in: T. Hopkins und I. Wallerstein (Hsg.), *Processes of the World System*, Beverly Hills 1980; ferner „Up and Down the Long Roller Coaster“ in: *Union for Radical Political Economics*, New York 1978. Für eine mehr allgemeine Betrachtung vgl. Eric Hobsbawm, „The Crisis of Capitalism in Historical Perspective“, *Socialist Revolution*, Bd. 6, Nr. 4, Oktober–Dezember 1976.
- 22 Siehe: „The Debt Economy“, *Business Week*, New York, 12. Oktober 1974.
- 23 Vgl. Wassily Leontief, „Sails and Rudder. Ship of State“, in Leonard Silk (Hsg.) *Capitalism the Moving Target*, New York 1974, S. 101 ff; ferner: Felix Rohatyn, „A New RFC is proposed für Business“, *New York Times*, Financial Section, 1. Dezember 1974. Von Leontief inspiriert ist auch ein Forschungsbericht über indikative Planung, der von einer Arbeitsgruppe verfaßt wurde, bestehend aus Ökonomen, Konzernmanagern, Gewerkschaftern usw. Siehe: „Forging America's Future, Strategies for National Growth and Development“, Report of the Advisory Committee on National Growth Policy Processes, in: *Challenge*, Jänner/Februar 1977. Schließlich hat *Business Week* eine spezielle Ausgabe dem Problem der indikativen Planung gewidmet: „The Reindustrialization of America“, 30. Juni 1980.

Mitbestimmungs- diskussion zwischen Harmonismus und Systemängsten

Anmerkungen zur jüngeren
Mitbestimmungsdebatte in
wirtschaftswissenschaftlichen
Fachzeitschriften.

ALFRED ZAUNER

I

Die Welle wissenschaftlicher Publikationen zum Thema Mitbestimmung scheint ebenso abgeflaut zu sein wie die praktisch-politische Diskussion rund um die Einführung der sogenannten qualifizierten Mitbestimmung in der BRD und die Mitbestimmung nach den Arbeitsverfassungsgesetz in Österreich. Die Entsendung von Arbeitnehmervertretern in die Aufsichtsorgane größerer Kapitalgesellschaften und Genossenschaften konnte von diesen – wie es scheint – ohne nennenswerte Einschränkung ihrer unternehmerischen Handlungsfreiheit verkraftet werden. Man sollte das Thema dennoch nicht gänzlich aus den Augen verlieren: Zum einen wurde der gegenwärtige Stand der rechtlich verfaßten Mitbestimmungsregelung von seiten der Gewerkschaften schon immer als eine erste Etappe verstanden. Zum anderen aber zeigen verschiedene Arbeitskämpfe in westeuropäischen Ländern (so etwa der Druckereiarbeiterstreik in der BRD im März 1978) eine zunehmende Verla-

gerung der Streikziele von ausschließlich quantitativ-monetären Forderungen hin zu qualitativen Fragen der Arbeitsorganisation.

Zu offenen Fragen von Mitbestimmung hier in einem umfassenden Sinn Stellung nehmen zu wollen, wäre ebenso aussichtslos wie vermessen. Das Erscheinen des „management-forum“, einer neuen wissenschaftlichen Zeitschrift, die sich bisher schwerpunktmäßig mit Mitbestimmung und Organisationsentwicklung befaßte, sowie das Aufgreifen des Mitbestimmungs-Themas in einer der jüngsten Nummern der von der Bundeswirtschaftskammer herausgegebenen „Wirtschaftspolitischen Blätter“ geben aber Anlaß, wenigstens einige Fragen zum Thema gleichsam im Anschluß an die Kritik der dortigen Diskussion neu aufzugreifen bzw. in Erinnerung zu rufen.

Bevor ich auf die einzelnen Beiträge im „management-forum“ und den „Wirtschaftspolitischen Blättern“ eingehe, möchte ich einige Hinweise zur begrifflichen Abklärung von „Mitbestimmung“ geben, die zugleich die in der wissenschaftlichen Diskussion wichtigsten und im wesentlichen auch anerkannten Differenzierungen des breiten Rahmens „Mitbestimmung“ in Erinnerung rufen sollen. Diese kurze begriffliche Aufbereitung dient sowohl als Bezugsrahmen für den weniger mit der Materie befaßten Leser als auch dem besseren Verständnis der nachfolgenden kritischen Anmerkungen.

II

Im engeren wissenschaftlichen Sprachgebrauch meint Mitbestimmung in aller Regel die rechtlich verfaßte Form der Mitwirkung von Arbeitnehmern an wirtschaftlichen und

betrieblichen Entscheidungen. Innerhalb dieses Rahmens haben sich weitere Differenzierungen in der wissenschaftlichen Diskussion durchgesetzt. Wir können demnach, entsprechend dem Grad zunehmender Allgemeinheit, folgende Unterscheidungen vornehmen:

- nach der Ebene, auf der diese Mitbestimmung einsetzt
- nach der Handlungsrichtung bzw. Funktion im Entscheidungsprozeß
- nach den Motiven, die zur Begründung ihrer Einführung herangezogen werden (Ebene der Legitimation)
- nach dem ideologischen Grundmotiv.

Entsprechend den Ebenen, auf denen die Mitwirkung der Arbeitnehmer bzw. deren Repräsentanten stattfinden soll, wird allgemein differenziert in

- Mitbestimmung am Arbeitsplatz, als unmittelbare Einflußnahme auf die Gestaltung der eigenen Arbeitsbedingungen
- betriebliche Mitbestimmung, als Regelung des internen Verhältnisses zwischen Geschäftsleitung und Belegschaft, z. B. in der Form der Mitwirkungsrechte des Betriebsrats
- Mitbestimmung auf Unternehmensebene, als Mitwirkung in Angelegenheiten der Unternehmenspolitik, etwa in Form der anteiligen Vertretung in den Kontrollorganen eines Unternehmens
- überbetriebliche Mitbestimmung, als Mitwirkung in den über das Einzelunternehmen hinausgehenden wirtschaftlichen Steuerungsinstitutionen.

Nach der Handlungsrichtung kann eine Unterscheidung in eine „aktive“ Richtung, im Sinne der unmittelbaren Mitgestaltung betrieblicher und unternehmerischer Entscheidungen (partizipative Konzeption) sowie in eine primär auf Kontrolle des grundsätzlich nicht angetasteten Entscheidungsrechts (hier auch: der Entscheidungs-

pflicht) der Vertreter der Eigentümerseite („defensive“ Konzeption) vorgenommen werden (siehe dazu insb. Muszynski 1975, S. 306 ff.).

Unter den Motiven, die als legitimatorische Basis für eine Mitbestimmung der Arbeitnehmer angeführt werden, kann eine grobe Differenzierung vorgenommen werden in:

- Reduzierung von Entfremdungsercheinungen industrieller Arbeit
- Einbindung der Mitentscheidenden in die Mitverantwortung für getroffene Entscheidungen; daraus soll erhöhte Identifikation mit dem Unternehmen und letztlich eine Steigerung der Leistungsbereitschaft erfolgen
- Demokratisierung als Ausweitung einer grundlegenden politischen Maxime auf alle Lebensbereiche, oder umgekehrt formuliert: Verringerung von Fremdbestimmung in einem wesentlichen Lebensbereich (s. auch Graetz 1974).

Nach dem Grundmuster ihrer Argumentation schließlich sind zwei letztlich über das jeweilige Gesellschaftsbild vermittelte Denk- und Interpretationsrichtungen zu unterscheiden (vgl. dazu insb. J. Galtung 1965, R. Dahrendorf 1972 und B. Muszynski 1975):

- Harmoniekonzeptionen: Sie gehen aus vom Bild einer einander ergänzenden Partnerschaft von Kapital und Arbeit. Auftretende Widersprüche haben folglich ihre Ursache in mangelnder Einsicht der Partner in das Wesen ihrer wechselseitigen Bezogenheit aufeinander.
- Konfliktkonzeptionen: Ausgangspunkt ist hier die Annahme eines in der privatwirtschaftlich organisierten Wirtschaft grundsätzlichen, strukturellen Widerspruchs von Kapital und Arbeit. Mitbestimmung wird als eine rechtlich verfaßte Form der Konfliktregelung gesehen. Folglich werden Konflikte nicht primär persönlicher Unzulänglichkeit, mangelnder Einsicht zugeschrieben, sondern als Aus-

druck des in der Wirtschaftsstruktur angelegten Spannungsfeldes wahrgenommen.

Nach der Rekapitulation unterschiedlicher Mitbestimmungsebenen und konzeptioneller Ansätze muß nicht weiter betont werden, daß es zwischen den einzelnen Subkategorien eine Fülle von theoretisch bereits diskutierten Querverbindungen aber auch von offenen Fragen gibt, die weiterer theoretischer Erörterung und insbesondere auch empirischer Überprüfung harren. An dieser Stelle kann nur auf die umfangreiche Literatur zum Thema verwiesen werden².

III

Seit Herbst 1978 erscheint die „Zeitschrift für Wirtschafts- und Verwaltungsführung“: „management-forum“ (in der Folge: m-f). Herausgeber ist Michael Hofmann. Die Zeitschrift ist als Stätte der Begegnung zwischen praxisorientierter Managementtheorie und dem Management in Wirtschaft und Verwaltung angekündigt und will – so die gemeinsame Erklärung von Herausgeber und Verleger – „den Lesern den letzten internationalen Stand der Erkenntnis auf dem Gebiete der angewandten Managementtheorie und Beratungserfahrung vermitteln“ (m-f 1/1, S. 1). Das zweite Heft des ersten Bandes behandelt Fragen der Mitbestimmung. Die einzelnen Beiträge kommen – dem Charakter eines Forums durchaus entsprechend – aus verschiedenen Richtungen und argumentieren auf unterschiedlichen Ebenen: Es finden sich offiziöse Beiträge von Unternehmerseite wie von Seiten der Gewerkschaftsbewegung; politische Statements wechseln mit empirischen Untersuchungen ab.

*

Der einleitende Artikel stammt von Arthur Mussil, damals Generalsekretär der Bundeswirtschaftskammer. Dabei handelt es sich im wesentlichen um eine Zusammenfassung bekannter

politischer Argumente gegen eine Ausweitung der Mitbestimmung auf Unternehmensebene; als solche sind sie einer wissenschaftlichen Kritik im engeren Sinne nicht zugänglich. Dennoch sei eine kurze Anmerkung gestattet:

„Das für eine paritätische Mitbestimmung oft ins Treffen geführte Argument der Demokratisierung der Betriebe übersieht“, so führt Mussil aus, „daß für die Führung eines Betriebes ganz andere Maßstäbe gelten müssen als für die Leitung politischer Gremien“ (S. 5).

Dieser auf der Ebene sogenannter „Sachgesetzlichkeit“ angesiedelte Hinweis erweist sich in einem weiteren historischen Kontext als ein politisches Argument und wird als solches auch im Hinblick auf das hinter ihm stehende Interesse diskutierbar. Es soll daran erinnert werden, daß mit derselben Argumentationsfigur – dem Effizienzargument also – vor gut hundert Jahren die aristokratisch-dynastischen Kräfte gegen die Forderungen der Bürgerlich-Liberalen nach politischer Demokratie gekämpft hatten.

*

Einen wichtigen Beitrag stellt die Veröffentlichung der Ergebnisse einer empirischen Arbeit unter dem Titel „Arbeitnehmermitbestimmung im Aufsichtsrat. Ineffektive Mitwirkung in einem real nicht allzu mächtigen Gremium?“ von Alois Kehrer dar. Dabei handelt es sich um die Auswertung von Kehrers Dissertation, die den aktuellen Stand der Arbeitnehmermitbestimmung in den Aufsichtsräten nicht verstaatlichter österreichischer Aktiengesellschaften untersuchte.

Kehrer kommt (m-f 1/2, S. 34) zum Ergebnis:

„Wir sehen in der drittelparitätischen Mitbestimmung von Arbeitnehmervertretern – so wie sie heute in den Aufsichtsräten der nicht verstaatlichten österreichischen Aktiengesellschaften praktiziert wird – eine Form der Mitbestimmung, die von durch

Informationsunterversorgung, Verhaltensunsicherheiten und Wissensproblemen in ihrem Wirken beeinträchtigten Betriebsräten in einem Gremium ausgeübt wird, das auf Grund der realen Macht- und Organisationsstrukturen in den Unternehmen in seiner Gesamtheit häufig ebenfalls als ineffizient angesprochen werden muß. Der Arbeitnehmerschaft wurde somit durch das Arbeitsverfassungsgesetz das Recht zugesprochen, ehrenamtlich und unzureichend ausgestattet in einem Gremium mitzubestimmen, in dem es real nicht allzu viel zu bestimmen gibt.“

Diese Schlußfolgerung weist, bezogen auf den gegenwärtig rechtlich verfaßten Stand der Mitbestimmung, viele Ängste der Arbeitgeberseite vor einer Einschränkung des unternehmerischen Entscheidungsspielraums als unbegründet und wohl auch manche gewerkschaftliche Hoffnung auf wirksame Kontrolle der Unternehmenspolitik als falsch aus.

Wo Kehler aus der empirischen Untersuchung Handlungsempfehlungen ableitet – etwa beim Vorschlag einer Beschränkung der von einer Person annehmbaren Aufsichtsratsposten, bleibt seine Argumentation im „personalistischen“ Rahmen und greift zu kurz. Im erwähnten Beispiel wäre es fruchtbarer, die wichtige empirische Bestandsaufnahme mit einer ökonomischen Untersuchung auf der Ebene der Kapitalverflechtungen bzw. der Struktur-Analyse innerbetrieblicher Machtkonzentrationen fortzusetzen.

*

Den wohl interessantesten Beitrag liefert H. D. Küller, Sekretär im DGB-Bundesvorstand, Abt. Gesellschaftspolitik, gibt die Grundlinien gewerkschaftlicher Mitbestimmungspolitik in der BRD wieder. Diese nachzuzeichnen lohnt – insbesondere dann, wenn man in kritischer Absicht versucht, gegen den Strich zu lesen. Küller trifft zu Beginn seiner Ausführungen eine Klarstellung, die in ihrer Tendenz in allen folgenden Überle-

gungen durchscheint: Primäre Funktion der Mitbestimmung sei der Schutz der Arbeitnehmer; einer Gestaltungsfunktion wird nur sekundäre Bedeutung zugemessen – etwa wenn Unternehmer zu einer veränderten Informationspolitik gegenüber Arbeitnehmern und Gewerkschaften veranlaßt werden sollen (S. 38). Die Eindeutigkeit dieses Verständnisses von Mitbestimmung läßt die hier vertretene Mitbestimmungskonzeption sowohl defensiv wie tendenziell protektionistisch erscheinen.

Zum ersten: Wenn Mitbestimmung vom Begriff her unausweichlich meint, daß eine sozial gestaltbare Situation gemeinsam mit anderen mitbestimmt wird, so ist hier eine Gestaltungsfunktion, eine Mitgestaltungsfunktion angesprochen. Soll also Mitbestimmung nicht von Anfang an für etwas stehen, worauf sie begrifflich nicht reduzierbar ist, so müßte sie mehr sein als bloß defensive „Eingrenzung der Gefährdung von Arbeitnehmerinteressen durch unternehmenspolitische Entscheidungen.“

Protektionistisch erscheint diese Mitbestimmungskonzeption insofern, als hier ohne unmittelbare Gestaltungsmöglichkeit der eigenen Arbeitssituation den Arbeitnehmern in der Sphäre des Aufsichtsrats gleichsam eine Schutzmacht, allerdings eine unter den gegebenen rechtlichen wie informationellen Rahmenbedingungen als praktisch nicht allzu wirksam ausgewiesene Schutzmacht angeboten wird. (Daß Gewerkschaften außerhalb des Aufsichtsrates insbesondere auf der überbetrieblichen Ebene gleichzeitig durchaus mächtig sein können, steht dazu nicht im Widerspruch.)

Küller kann nicht vorgeworfen werden, daß er die Probleme der von ihm genannten Mitbestimmungsfunktionen nicht sieht: er weist einerseits sehr deutlich auf unternehmerische Strategien der Personalisierung der Mitbestimmung und der Einbindung der Mitbestimmungsträger hin. Andererseits deuten Formulierungen, wie

jene von einer wirksamen Rückkoppelung der Betriebsratspolitik mit den Arbeitnehmern darauf hin, daß die Probleme der Oligarchisierung bzw. des Auseinanderrückens von Basis- und Aufsichtsratsrepräsentanten von ihm gesehen werden³.

Insgesamt – und dies liegt auf der Linie des Zurücksetzens der Gestaltungsfunktion der Mitbestimmung – kann man in Küllers Ausführungen eine eindeutige Entkoppelung der Mitbestimmung vom Gedanken der Demokratisierung feststellen. Daß der Gedanke der Demokratisierung deutlich als politisch motivierendes Prinzip hinter gewerkschaftlichen Mitbestimmungsforderungen stand, konnte dabei bislang als relativ gesichert angenommen werden. So argumentiert etwa der ÖGB, daß „gerade eine Erweiterung der Mitbestimmung in den Betrieben ein entscheidender Ansatz für den notwendigen Ausbau der demokratischen Gesamtordnung sei“.⁴ Spricht auch M. Hofmann im Editorial (erste „Grundthese“) von der demokratischen Ableitung der Mitbestimmung, so beeilt sich Küller mehrmals zu betonen, daß Forderungen nach Demokratisierung der Unternehmensorganisation den Gewerkschaften nicht unterstellt werden können (S. 43/44). „Begründet ist dies in der politischen Problematik, die in der Frage der Demokratisierung von Unternehmen steckt.“ (S. 43) Daß auch bei praktizierter Mitbestimmung Fragen der „Enthierarchisierung“ bzw. Versuche zur Demokratisierung nicht aktuell würden, liege darin, daß solche Forderungen in den Kernbereich des politischen Systems des BRD hineingriffen.

Jenseits der Tatsache, daß Küller den Bestand einer innerhalb hierarchisch gegliederter Organisationen uneingeschränkten Anordnungsmacht wie ein Grundrecht handhabt, bleibt doch erstaunlich, daß ein maßgeblicher Gewerkschaftsvertreter die Forderung nach Basisdemokratisierung von Organisationen unter dem

Hinweis auf deren erhebliche politische Implikationen zurückweist. Mitbestimmung in der hier angesprochenen Beschränkung degradiert zur rechtlichen Regelung des Aufeinandertreffens zweier Machteliten.

*

Der vom Herausgeber als aufgeschlossener Unternehmer angekündigte Lutz Irgel tritt mit seinem Beitrag unter dem anspruchsvollen Titel „Politik, Praxis und Perspektiven der Mitbestimmung“ an.

Irgels Beitrag macht die Problematik so mancher „Praktikerbeiträge“ zur Mitbestimmungsdiskussion deutlich. Oft oberflächlich und naiv verkürzend werden eigene Erfahrungen nicht klar darstellend berichtet, eigene Wertvorstellungen nicht einbekannt, sondern beides miteinander unscharf vermischt. Dabei könnte ein redlich bemühter Praktiker gerade wegen der unmittelbaren Anschauung der Wirklichkeit wichtige Beiträge und Hinweise liefern, auch ohne daß ihm ein hochgestochenes wissenschaftliches Instrumentarium zur Verfügung steht⁵.

Beiträge wie der Irgels können daher in einer wissenschaftlichen Zeitschrift nicht als Beiträge zur wissenschaftlichen Diskussion sondern wenn überhaupt nur als Untersuchungsobjekt einer späteren wissenschaftlichen Erörterung ihren Platz haben. Was hier mit oberflächlich und naiv-kürzend gemeint ist, soll an der Hauptthese Irgels kurz erörtert werden:

Irgel meint, „eine hochinteressante Konträr-Konstellation“ festzustellen, denn: während die „am meisten zugunsten der Arbeitnehmer gehende Gesetzgebung der Welt (jene der BRD, Anm.: A. Z.) noch nicht auf die ungeteilte Akzeptanz der deutschen Gewerkschaften trifft und deshalb nach deren Wünschen weiter ausgebaut werden soll, haben die deutschen Arbeiter und Angestellten bislang dem Gesetz und den damit verbundenen

Intentionen nur breites Desinteresse entgegengebracht.“ (S. 12) Was hier unter „Konträr-Konstellation“ aufgezeigt werden soll, entpuppt sich bei näherem Hinsehen schnell als „falscher Widerspruch“. Darunter soll nur scheinbarer Widerspruch verstanden werden, der sich auflöst, sobald bei näherer Analyse festgestellt werden kann, daß es sich lediglich um unterschiedliche Phänomene ein und desselben Zusammenhanges handelt. Im konkreten Fall gibt es einige Hinweise dafür:

- Mitbestimmung setzt, soll sie einen motivierenden Charakter annehmen, die Wahrnehmung der Arbeitssituation als einer gestaltbaren voraus. Wo einem diese Erfahrung der Gestaltbarkeit des unmittelbaren Arbeitsinhaltes, der Arbeitsbedingungen durch jahrelange Übung täglicher Unterordnung gar nicht mehr erinnerlich ist, kann nun deren Fehlen nicht als Argument ins Treffen geführt werden.
- Nimmt man noch einmal die Ergebnisse der im gleichen Band veröffentlichten Untersuchung über die faktische Ohnmacht der Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsräten in den Blick, so könnte man meinen, Irgels „Konträr-Konstellation“ beruhe lediglich auf einer massiven Unterschätzung des rationalen Urteilsvermögens der Arbeitnehmer: Es mag für die unmittelbar Betroffenen (im konkreten Fall müßte man wohl eher sagen, von realen Mitbestimmungsmöglichkeiten Nicht-Betroffene) immer schon einsichtig gewesen sein, daß allein die Entsendung einiger Arbeitnehmer-Vertreter in Aufsichtsräte das Ausmaß ihrer unmittelbaren Fremdbestimmung nicht zu verändern vermag.

Irgels Entdeckung einer „Konträr-Konstellation“ zwischen den weitestgehenden Mitbestimmungsmöglichkeiten und dem Desinteresse der Betroffenen kommt somit insgesamt einem „objektiven Zynismus“ gleich. Es verwundert nicht wenn er abschlie-

ßend zur moralisch-harmonistischen Aufforderung, es müßten eben alle „an einem Strang ziehen“, zurückgreifen muß.

*

Auch wenn ein solcher Anspruch an ein sich als Forum verstehendes Diskussionsblatt nicht gestellt werden soll, so läßt sich abschließend doch – trotz der unterschiedlichen Ebenen, auf denen die Autoren ansetzen – eine durchgehende Linie der einzelnen Beiträge herausarbeiten:

Die Autoren gehen durchwegs von einem positiven Zusammenhang zwischen Mitbestimmung und Produktivität aus, der aber in der Undifferenzierbarkeit des hier vertretenen Mitbestimmungsbegriffs als vorschnell harmonistisch bezeichnet werden muß.

Dies beginnt im Editorial M. Hofmanns, der eine Produktivitätsvorteil „durch die Anwendung von Mitbestimmung“, behauptet. Dieser Produktivitätsvorteil sei Folge „bessserer Motivation, gesteigener betrieblicher und persönlicher Identifikation, gehobener persönlicher Kreativität u. a. m.“ (S. 11) Irgel spricht von einer Erweiterung der Möglichkeiten, „zugunsten der Arbeitnehmer und damit letztlich auch wieder des Unternehmens tätig zu werden“ (S. 11). In Küllers Beitrag heißt es unter dem Oberbegriff „Motivationspolitik“ recht allgemein, ein Eingehen auf gewerkschaftliche Forderungen eröffne infolge eines gestiegenen Bildungsniveaus die Chance, ein erhöhtes Maß an Identifizierung der Arbeitnehmer mit dem Unternehmen zu erzielen (S. 42).

Nun soll keineswegs bestritten werden, daß eine Veränderung innerorganisatorischer Entscheidungsstrukturen in Richtung stärkerer Beteiligung der Betroffenen zu einem Zuwachs an Produktivität via Freisetzung resignativ verschütteter Energien führen kann. Was jedoch stark in Zweifel gezogen werden muß, ist die Erwartung, ein solcher Produktivitätsbonus würde sich mit jeder Form der Mitbestimmung, also auch mit der rein de-

fensiven Form der Repräsentation im Aufsichtsrat verbinden.

Soweit empirische Untersuchungen zu dieser Frage vorliegen, sprechen sie eindeutig gegen einen so allgemeinen, undifferenzierten Zusammenhang⁶.

IV

Unter dem Titel „Ziele und Chancen der Mitbestimmung“ veröffentlichen mehrere Autoren in den „Wirtschaftspolitischen Blättern“ (Heft 3/1980) Arbeiten zum Thema „Mitbestimmung“, die in einer von E. Weissel an der Universität Wien veranstaltete Vortragsreihe erstmals referiert wurden. Dem Gesamttitel der dortigen Veranstaltung („Mitbestimmung aus der Sicht der Arbeitgeber“) entsprechend werden Fragen der Mitbestimmung, deren „Ziele ebenso wie die zu ihrer Erreichung einzusetzenden Mittel“ seit langem umstritten sind (S. 11) überwiegend vom Unternehmerstandpunkt aus beleuchtet. Ergänzend dazu steht der Beitrag von E. Weissel „Mitbestimmung vom Arbeitnehmer aus gesehen“. Daß es hierbei nicht zu einer einfachen Grenzziehung pro und contra Mitbestimmung kommt, die Beiträge der Arbeitgeberseite sich vielmehr in ihrer politisch-wertbezogenen Tendenz deutlich voneinander abheben, macht die Zusammenstellung der Beiträge schon einmal reizvoll und interessant. Der Bogen spannt sich dabei von einer, um den Eigentumsbegriff kreisenden, eindeutigen Ablehnung des Mitbestimmungsgedankens (Dollinger) bis zu positiven Stellungnahmen, die den Eigenwert von Demokratie und „Selbstbestimmung“ betonen (Stemberger; ebenso wie von Arbeitnehmerseite Weissel).

Die kritische Kommentierung der Beiträge in den „Wirtschaftspolitischen Blätter“ fällt umfangreicher aus als jene des „management-forum“. Dies hat zwei Gründe. Die Beiträge der „Wirtschaftspolitischen Blätter“ sind in der Mehrzahl genauer durchge-

arbeitet und enthalten mehr Informationen als jene des „m-f“. Ein zweiter Grund, der Anlaß für die zunächst nicht beabsichtigte Breite gegeben hat, liegt in der Bedeutung, die den „Wirtschaftspolitischen Blätter“ als offiziellem Diskussionsorgan der Bundeswirtschaftskammer in der praktisch-politischen Diskussion zukommt.

*

W. Teufelsbauer stellt in seinem Beitrag „Gesellschaftstheoretische Aspekte der Mitbestimmung aus Arbeitgebersicht“ zwei alternative Modelle einer marktwirtschaftlichen Ordnung vor, „welche sich voneinander nur bezüglich der Bildung des Wertes des Humankapitals unterscheiden“ (S. 14). Die unterschiedliche Beurteilung dieser Fragestellung wird in der Folge für Teufelsbauer zum entscheidenden Kriterium einer Ablehnung oder Befürwortung der Mitbestimmungsidee.

Im Modell I baut Teufelsbauer seine Begrifflichkeit auf, wobei neben Sach- und Geldkapital das „Humankapital“ als das Recht des Individuums, „die erworbenen Kenntnisse nach Belieben im Rahmen der bürgerlichen Ordnung einzusetzen, vor allem aber sie den Betrieben zur Nutzung im Produktionsprozeß zur Verfügung zu stellen“, vorgestellt wird. Da für die genannten Kapitalarten zwischenbetriebliche Mobilität gegeben sei, bildeten sich für sie auch Märkte. Demgegenüber sei das „Betriebskapital“, das zur Kombination von Geld-, Sach- und Humankapital berechtigt und dessen Inhabung zugleich die Eigenschaft des „Unternehmers“ ausmacht, abhängig vom Betriebserfolg und als solches durch zwischenbetriebliche Immobilität gekennzeichnet. Aus dieser klassisch betriebswirtschaftlichen Begriffsbildung folgert Teufelsbauer, die betriebliche Entscheidungskompetenz müsse beim Eigentümer von Betriebskapital liegen, denn einzig und allein dieses unterliege einer Sanktionierung bei betrieblicher Fehllei-

stung. Mitbestimmung, als Zuordnung von wirtschaftlichen Entscheidungskompetenz an Arbeitnehmer verstanden, berge die Gefahr, „daß der Selektions- und Sanktionsmechanismus außer Kraft gesetzt wird und Wohlstandsverluste eintreten“ (S. 17).

In einem Modell II, von dem Teufelsbauer sagt, es wäre grundsätzlich als Erweiterung des marktwirtschaftlichen Systems denkbar, werden jene Einwände gegen den oben dargelegten funktionalen Zuschnitt der Rolle des „Humankapitals“, die der Begründung von Mitbestimmungsforderungen dienen können, in sprachlich distanzierter Form vorgetragen – um etwas später „widerlegt“ zu werden. Zum einen, führt Teufelsbauer aus, würde behauptet, daß die Wertbildung und Entlohnung des Humankapitals sehr wohl vom individuellen Betriebserfolg abhängen; zum anderen könne vorgebracht werden, „daß die ausschließliche Entscheidungskompetenz des Betriebskapitaleigentümers heute de facto nicht mehr bestehe, weil das betriebliche Geschehen so kompliziert sei, daß die ausschlaggebenden Entscheidungen dezentral von einer Reihe von Humankapitaleigentümern getroffen würden, für welche aber kein Sanktionierungsmechanismus bestünde“ (S. 18).

In seinen Einwänden gegen diesen letzteren Gedankengang wirft Teufelsbauer zunächst die Frage auf, welcher Selektionsmechanismus denn dafür sorgen sollte, daß die „fähigsten Humankapitaleigner“ auf die Betriebsführung Einfluß nehmen. Bedauerlicherweise verflacht die Argumentation Teufelsbauers an diesem Punkt so sehr, daß sich eine weitere Kommentierung erübrigt: Dann etwa, wenn angesichts der höchst differenzierten Arbeitsteilung und der Kapitalintensität industrieller Produktion die Frage aufgeworfen wird, warum denn die zur Betriebsführung fähigen „Nur-Humankapitaleigner“ nicht bereits versucht hätten, selbst einen Betrieb zu gründen.

Die Sorge um die Wirksamkeit eines Selektionsmechanismus bei aufrechter freier Wahl des Arbeitsplatzes läßt Teufelsbauer gegen Ende der Arbeit zum Schluß kommen, ein solcher könne nur in engen Grenzen funktionieren, nämlich bei jenen Dienstnehmern in höheren Positionen, die bereits weitgehende Mitsprache haben und einem Einkommensrisiko unterliegen. (S. 20)

Dem ersteren von ihm referierten und die Mitbestimmung stützenden Argument tritt Teufelsbauer vorsichtiger entgegen. Solange der fähige Dienstnehmer stets einen anderen Unternehmer als Arbeitgeber findet, führt Teufelsbauer aus, könne der „Humankapitalwert“ nicht wesentlich unter der falschen Entscheidung eines einzelnen Unternehmers leiden. Ist diese Einschätzung – so ist nun selbst dann zu fragen, wenn man innerhalb der einengenden Begrifflichkeit (siehe unten) bleibt – heute noch haltbar? Kann sie unbeschadet aus der Zeit hochkonjunkturellen Arbeitskräftemangels in die Realität konstant hoher Arbeitslosenraten selbst in hochindustrialisierten Ländern übernommen werden? Läßt sich im Hinblick auf regionale Angebotsmonopole von Arbeitsplätzen in industriellen Randgebieten den späteren Arbeitslosen, Langstreckenpendlern, Arbeitse migranten gegenüber wirklich ohne Zynismus sagen, deren „Humankapitalwert“ könne durch betriebliche Fehlentscheidungen nicht wesentlich leiden? Von den psychischen Folgeerscheinungen langjähriger Arbeitslosigkeit soll dabei hier noch gar nicht gesprochen werden (siehe dazu A. Wacker 1976).

Die zuletzt formulierten Fragen verweisen auf den schwerwiegendsten Einwand gegen Teufelsbauers Betrachtungsweise der gesellschaftstheoretischen Aspekte der Mitbestimmung. Er ist zu suchen in den engen Grenzen der von ihm gewählten Begrifflichkeit. Teufelsbauer selbst sieht die Grenzen seiner Begriffsbildung

sehr wohl, nicht jedoch das Gewicht von deren Konsequenzen für eine gesellschaftstheoretische Argumentation: „Im Rahmen dieser Argumentation kann allerdings nichts gegen den Einwand vorgebracht werden, daß steigender materieller Wohlstand gar nicht das Ziel der menschlichen Gesellschaft sein sollte, sondern andere Ziele, z. B. ‚Abbau der Entfremdung‘ usw., wichtiger seien. Wichtig ist jedoch zu zeigen, daß für die Verfolgung solcher Ziele ein ‚trade-off‘ bezüglich des Wohlfahrtszieles besteht“ (S. 17/18). Für eine gesellschaftstheoretische Diskussion, also einer Sichtweise, die das gesellschaftliche Ganze ins Auge zu fassen hätte, muß es schlechthin katastrophale Folgen haben, wenn die Person, das bürgerliche Individuum im besten Wortsinn, reduziert wird auf einen „Humankapitaleigner“. Wie soll denn „Entfremdung“ (oder ins Positive gewendet „berufliche und soziale Identität“ bis hin zum „selbstverantwortlichen, mündigen Bürger“) begrifflich erfaßt werden, wenn das begrifflich-analytische Instrumentarium im Bild des Menschen als „Eigentümer seines Humankapitals“ selbst offenkundiger Ausdruck eben jener „Selbst-entfremdung“ ist? Die zum Zweck der Ausgrenzung des Individuums aus dem betrieblichen Betrachtungsfeld vorgenommene säuberliche Aufspaltung von Person und deren betrieblich verwertbaren Fähigkeiten und Kenntnisse ist eben nicht nur eine „sektorale Betrachtungsweise“; sie wird zur Ideologie im klassischen Sinne dort, wo sie – sich selbst fürs Ganze nehmend – den Blick verstellt für die real wirksamen Zusammenhänge von Arbeitstätigkeit und Identitätsentfaltung, wie sie in der beruflichen Sozialisationsforschung aufgezeigt und empirisch ausgewiesen werden (siehe dazu exemplarisch: Volmerg 1978, Groskurth 1980, Zauner 1980).

Teufelsbauers begrüßenswerter Versuch, ein um Mitbestimmungsstrukturen erweitertes Modell der marktwirtschaftlichen Ordnung ge-

sellschaftstheoretisch aus Arbeitgeber-sicht kritisch zu würdigen, muß infolge der Grenzen der von ihm gewählten Begrifflichkeit scheitern. Gesellschaftliche Erscheinungsformen, wie die Kritik an der quantitativen Wachstumsorientierung, „Entfremdung“ – ohne viel Mühe ließe sich von hier aus ein Bogen bis zu Frankels „Suche nach Sinn“ spannen – werden zwar erwähnt; der Weg zu einem auch nur andeutungsweisen Verständnis dieser Phänomene bleibt jedoch versperrt. Was zumindest für eine gesellschaftstheoretische Sichtweise zu bedauern ist.

*

„Grundsätzliche Überlegungen“ zur Mitbestimmung aus der Sicht der Arbeitgeber will der Beitrag von R. Dollinger beisteuern. Dollinger, so kann vorweg gesagt werden, trägt von allen Beiträgen in den „Wirtschaftspolitischen Blättern“ die schärfste Ablehnung der Mitbestimmung vor. Er knüpft seine Argumentation dabei an den Eigentumsbegriff und an den über Eigentum vermittelten marktwirtschaftlichen Sanktionsmechanismus.

Mitbestimmung wird von Dollinger als „erhebliche Einschränkung der Dispositionsfreiheit des Unternehmers über sein Eigentum“ (S. 22) vorgestellt; als solche könne sie zugleich als Oberbegriff aller systematischen und kontinuierlichen Einschränkungen der Verfügungsgewalt über das Eigentum gelten. Wir sehen schon hier: Der Eigentumsbegriff, auf den Dollinger sich bezieht, vermittelt eine umfassende Verfügungsgewalt; er ist noch nicht angekränkt vom Gedanken einer objektspezifischen „Sozialpflichtigkeit“. Diese erlaubt – vergleichen wir etwa die sicher unverdächtige bundesdeutsche Grundrechtsdiskussion – umso weitergehende Eingriffe ins Eigentumsrecht, je mehr sich das Eigentumsobjekt „vom ursprünglichen Gehalt als Sicherung der persönlichen Freiheit des einzelnen entfernt und damit die Begründung in

der eigenen Leistung und eigenen Arbeit verliert“⁴⁸. Nicht weniger deutlich formuliert der katholische Sozialphilosoph O. v. Nell-Breuning die soziale Verpflichtung des Eigentums: „Das Eigentumsrecht berechtigt den Eigentümer nur zu denjenigen Verfügungen über sein Eigentum, die er allein ohne fremde Hilfe ausführen kann. Bedarf er dazu fremder Hilfe, so verleiht sein Eigentumsrecht ihm keinerlei Rechtsanspruch darauf, daß andere Menschen sich seiner Befehlsgewalt unterwerfen, vielmehr muß er mit ihnen die Bedingungen aushandeln. Diese aber sind befugt, ihre Mitwirkung davon abhängig zu machen, daß ihnen vollkommen gleichberechtigtes Bestimmungsrecht eingeräumt wird.“ (Nell-Breuning, zit. nach Stollreither 1975, S. 73)

Vom unumschränkten Eigentumsbegriff Dollingers her, ist es auch nur logisch, wenn Dollinger Lösungsansätze der Mitbestimmungsfrage in der Verknüpfung von Eigentums- und Mitbestimmungsrechten sieht. Wie vor ihm Teufelsbauer geht auch Dollinger davon aus, daß „human capital in einer Wettbewerbswirtschaft mit vielen Arbeitgebern praktisch unverzichtbaren Charakter (hat)“. (Siehe dazu die oben vorgebrachte Kritik.) Verantwortlichkeit im Rahmen der Mitbestimmung kann – von dieser durchaus bestreitbaren und in Bezug auf die Bedeutung der Arbeitstätigkeit für die Persönlichkeitsentfaltung jedenfalls verengten Prämisse ausgehend – nach Dollinger „stringent nur ein Rahmen der Partizipation am Eigentum realisiert werden“ (S. 25). An dieser Stelle ist wohl die Frage angebracht, wieweit denn bürgerliche Lebensform und Denkweise seit Kants kategorischem Imperativ, Hegels Dialektik der wechselseitigen Anerkennung schon verarmt wäre, könnte man in der konkreten Lebenswelt Verantwortlichkeit nur mehr als Ausfluß der Eigentümerqualität sich vorstellen? Ist das nicht Vulgär-Materialismus – hier eben mit rechtem Vorzeichen? Es verwundert

denn auch nicht weiter, wenn Dollinger dort, wo Eigentum und Verfügungsgewalt (und damit wohl auch die Verantwortlichkeit) in der Organisationsrealität schon heute weit auseinanderfallen, etwa bei Managern großer Aktiengesellschaften, zu lebensfremden bis „systemwidrigen“ Restaurationsvorschlägen kommt. So wenn Vorstandsmitglieder verpflichtet werden sollten, für die Dauer ihres Vertrages einen gewissen Mindestanteil vom Aktienkapital zu halten oder ein anderer Lösungsvorschlag in „eine(r) Art Berufsverbot im Fall schuldhafter Fehldisposition“ (S. 24) gesehen wird. (Wer sollte dieses in einer „freien Marktwirtschaft“ exekutieren?).

Aus seinen, von der Zentralität des Eigentumsbegriffs bestimmten Überlegungen leitet Dollinger für die Entwicklung der Mitbestimmung konkrete Forderungen ab. Er verlangt unter anderem eine „Beschränkung der Mitbestimmung der Betriebsräte auf bloße Informations- und Beratungsrechte, solange keine Koppelung mit Eigentum“ gegeben ist, möchte Mitbestimmung aber durchaus dort ausgebaut sehen, „wo die Ingerenz auf den eigenen Arbeitsbereich höhere Arbeitszufriedenheit und bessere Identifikation mit den Unternehmenszielen erlaubt“. (S. 26). Dollinger ist aber, so soll abschließend hervorgehoben werden, innerhalb der von ihm vertretenen Richtung durchaus konsequent; so, wenn er weiter die Forderung nach Einschränkung staatlicher Unterstützungen bei gleichzeitiger Milderung der Unternehmensbesteuerung erhebt, um dem „manchmal leider nicht ungerechtfertigten Vorwurf der ‚Sozialisierung der Verluste‘ glaubhaft begegnen zu können“. (S. 26).

*

Wenn auch unter der gleichen Überschrift („Mitbestimmung aus der Sicht der Arbeitgeber“), so doch aus einem offensichtlich anderen Blickwinkel sieht G. Stemberger die Mitbestimmung. Dies beginnt mit der klaren politischen Aussage, daß die Grund-

sätze der Demokratie als Lebens- und Staatsform, Gleichheit und Freiheit, für die Stellung des einzelnen Menschen oder einer Gruppe auch für ein Unternehmen anzuerkennen seien (S. 27). Als Mitglieder der gleichen Gesellschaft hätten die Menschen gleiche Rechte und Pflichten. „Diese Relation muß auch im Unternehmen als einem Segment der Gesellschaft Geltung haben, es muß dem demokratischen Normen entsprechen.“ (S. 28).

Von dieser positiven Grundeinstellung ausgehend betont Stemberger die funktionsbedingten Unterschiede zwischen den verschiedenen Menschen und Gruppen im Unternehmensprozeß. Wie er diese funktionalen Unterschiede im einzelnen sieht, bleibt dennoch weitgehend im Dunkeln; abgesehen vom Hinweis, diese ergeben sich „für jeden Mitarbeiter – je nach seiner betrieblichen Funktion und seinen Kenntnissen und Erfahrungen – auf Grund der Unternehmensorganisation und der Gestaltung des Arbeitsablaufes“ (S. 27), erfahren wir dazu nicht allzuviel. (Die spätere Hervorhebung des „Management by Objectives“ zeigt noch am deutlichsten an, in welche Richtung die Vorstellungen Stembergers gehen.) Es ist nämlich durchaus fraglich, wieviel die von Stemberger hervorgehobenen veränderten Vorstellungen über Organisation, hierarchisches Denken, Autorität . . . , über deren Bedeutung als demokratisch-humanistisches Grundmotiv hinaus als Anknüpfungspunkt für funktionale Differenzierungen im einzelnen gelten können. An dieser Stelle wäre es mindestens ebenso wichtig, die durch die Marktlogik erzwungene Tendenz zu Normierung, Automatisierung, Computerisierung, die in ihren Folgen für den sozialen Anforderungscharakter der Arbeit überwiegend als einschränkend bewertet werden muß, mit ins Kalkül zu ziehen⁹. Dabei bleibt der Satz Stembergers ohne Einschränkung richtig: „Steht die Arbeitssituation den menschlichen Bedürfnissen entgegen,

so wirkt dies – weil gegen die Persönlichkeitsentfaltung gerichtet – demotivierend.“ (S. 30).

Das Verhältnis von „quantitativer Produktivität und Persönlichkeitsentfaltung“ wird allerdings dann in seiner Widersprüchlichkeit sichtbar; was dem verbreiteten Bedürfnis, diese in einem idealistischen Menschenbild subjektiv aufzuheben, nicht eben entgegenkommt.

Die Bedeutung des partizipativen Charakter einer „funktionellen“ Mitbestimmung führt bei Stemberger aber nicht zur Ablehnung der durch Repräsentation gekennzeichneten Formen kollektiver Mitbestimmung. Stemberger hebt allerdings deren primär defensive Funktion hervor, wenn er sagt, diese diene mehr dem kollektiv wahrgenommenen Sicherheits- und Schutzbedürfnis als dem Anspruch auf Selbstbestimmung des einzelnen. Von eben diesem Anspruch her kritisiert er unter Berufung auf bisherigen Erfahrung die Ausschließlichkeit kollektiver Mitbestimmung in drei Punkten: Kollektive Mitbestimmung hätte die Distanz zwischen oben und unten nicht verringert; den autoritären Führungsstrukturen entsprächen meist ebenso autoritäre Strukturen auf Seiten des Betriebsrats; in Fragen der Unternehmensführung zeige sich eine überwiegende Tendenz „zu Maßnahmen und Entscheidungen, die das Bestehende konservieren“. (S. 29).

Gegen Ende von Stembergers Ausführungen wird deutlich, daß ihm die Grenzziehung zwischen funktioneller (oder partizipativer) Mitbestimmung und partizipativem Management verschwimmt. Gerade dort, wo Stemberger festhält, funktionelle Mitbestimmung sei keine Managementtechnik und keine Institution, sondern eine Haltung, wird spürbar, wie wichtig und brisant diese Abgrenzungsfrage ist¹⁰. Denn so sehr es auch stimmt, daß partizipative Mitbestimmung nicht von oben verordnet werden kann, da sie auch eine Haltung miteinschließt,

so wenig befriedigend wäre es für Arbeitnehmer, würde diese Form der Mitbestimmung *nur* in einer Haltung bestehen. Es ergibt sich schon aus dem Wortsinn und bedarf nicht erst des Hinweises auf Max Webers Herrschaftssoziologie, daß Mitbestimmung „mit der realen Chance zu tun hat, seinem Willen in Auseinandersetzung mit anderen Mit-Geltung zu verschaffen“. Daß Mitbestimmung für Arbeitnehmer mehr zu sein hätte als eine kooperative Haltung, verdeutlicht auch eine Rückblende auf die Ausführungen Dollingers, der in bewundernswerter Klarheit feststellt, daß die Interessenlagen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer gerade unter dem Aspekt der Arbeitsplatzhaltung völlig divergierend sind. Es sei geradezu Pflicht und Aufgabe des Unternehmers, seine Kosten zu senken, d. h. auch Arbeitsplätze zu reduzieren. (S. 23). Die unklare Abgrenzung von „partizipativer Haltung“ und funktionaler Mitbestimmung läßt den Verdacht zu, daß die sonst scharfsichtige Analyse Stembergers zumindest an dieser Stelle in die Falle harmonistischer Verkürzung geraten ist.

*

Nach drei – wie wir sahen – durchaus unterschiedlichen Einschätzungen der Mitbestimmung aus Arbeitgebersicht setzt sich E. Weissel „vom Arbeitnehmer aus gesehen“ mit der Mitbestimmungsfrage auseinander. Weissels Beitrag – soviel kann vorweg gesagt werden – hätte für den informierten Leser nicht der Anmerkung bedurft, daß es sich bei diesen Ausführungen nicht um den Standpunkt der Arbeiterkammer oder des Gewerkschaftsbundes handelt. Insgesamt erscheint Weissels Beitrag als der differenzierteste der hier kommentierten Diskussionsreihe; dies vor allem dann, wenn als Kriterium einer solchen Qualifikation gelten soll, inwieweit Mehrwertigkeiten und Widersprüche der Problemkonstellation wahrgenommen und nicht, in welcher

Richtung auch immer, verdeckt werden.

Im Zentrum der Überlegungen Weissels steht die Beziehung von Mitbestimmung und den Möglichkeiten von Selbstbestimmung/Selbstverwirklichung der Arbeitnehmer. Zwei Argumentationslinien aus diesem Zusammenhang sollen hier aufgegriffen werden:

Für einige Güter – so argumentiert Weissel – die ein Grundbedürfnis der besitzlosen Arbeitnehmer befriedigen, hätte der Kapitalismus keinen Markt entwickelt. Zu diesen Gütern zähle die Selbstbestimmung. Sinnvolle Einrichtungen der Mitbestimmung müßten nun darauf hinauslaufen, dem Arbeitnehmer die Möglichkeit zu geben, „irgend etwas im Austausch gegen Selbstbestimmung anzubieten“, denn es sei eine Illusion, daß die Mitbestimmung „für nichts, ohne Preis zu haben sei“. (S. 34). Weissel deutet allerdings in der Folge mit keinem Wort an, wie ein solcher Gegenwert aussehen könnte. Dieses Argument läßt sich nun auch anders wenden: Besitzlose „Arbeitnehmer“ sind gezwungen ihre Arbeitskraft zu verkaufen; sie nehmen Fremdbestimmung in Kauf, um im Lohn ihre materielle Lebensbasis zu erlangen. Sind die materiellen Grundbedürfnisse erfüllt, werden neue, differenziertere Bedürfnisse sich entwickeln bzw. künstlich geschaffen. Und so fort. Die zunehmende Möglichkeit, an der materiellen Wohlfahrt teilzuhaben, lassen Arbeitnehmer die Fremdbestimmung weiterhin in Kauf nehmen: so in Zeiten wirtschaftlichen Aufschwungs. Stagniert nun langfristig der Reallohnzuwachs oder kommt es zu Reallohnverlusten, so könnte – in umgekehrter Richtung zu den Gedanken Weissels, Mitbestimmung zum Zahlungsmittel für Wohlverhalten der Arbeitnehmer, für das Akzeptieren von Fremdbestimmung trotz sinkender Möglichkeit, am materiellen Wohlstand teilzuhaben, werden.

Weissel plädiert engagiert für eine Erweiterung der betrieblichen und

überbetrieblichen Mitbestimmung („Leitungspartizipation“) durch Mitbestimmung am Arbeitsplatz („Basispartizipation“). Ohne Basispartizipation sei Selbstverwirklichung nicht zu haben. Bei den repräsentativen Formen der Leitungspartizipation wirke der Repräsentant keinesfalls als Katalysator, sondern als Filter; bestenfalls er könne sich selbst verwirklichen.

Daß die zuletzt referierten Analysen Weissels für einen der Arbeitnehmerseite nahestehenden Mitbestimmungstheoretiker keinesfalls selbstverständlich sind, zeigt das weiter oben kommentierte, rein defensive Verständnis von Mitbestimmung seitens des DGB-Theoretikers Küller. (Auch die grundlegend ablehnende Haltung zur Mitbestimmung durch erhebliche Teile der westeuropäischen Gewerkschaften soll hier Erwähnung finden.) Weissel jedenfalls scheint in seinen hier vorgestellten Gedanken den Vorstellungen Stembergers näher zu stehen als denen Küllers. Daß sich allerdings in der konkreten Mitbestimmungspraxis, die immer auch Entscheidungs- und damit Konfliktpraxis ist, hinter aller Gemeinsamkeit nicht doch objektive Interessenwidersprüche bemerkbar machen würden, kann an dieser Stelle nur vermutet werden.

V

Der hier vorgelegte kritische Kommentar ist von der Überzeugung getragen, daß die „Mitbestimmungsfrage“ in absehbarer Zeit wieder an Aktualität gewinnen dürfte.

Die Tendenz, daß Mitbestimmung „häufig zerredet, zur hohlen Phrase heruntergeplaudert“ wird (Weissel) scheint dabei längst nicht gebannt. Auch die Beiträge des „managementforum“ und der „Wirtschaftspolitischen Blätter“, die hier im einzelnen kritisiert und kommentiert wurden, zeigen, daß jeweils sehr Unterschiedliches mit Mitbestimmung gemeint ist.

Und dies nicht nur zwischen den Standpunkten der Arbeitgeber auf der einen, der Arbeitnehmer auf der anderen Seite, sondern eben auch quer durch. Sollte diese Arbeit lediglich ein weiteres Mal die Notwendigkeit deutlich machen, daß in Mitbestimmungsfragen jeweils im einzelnen anzuführen ist, welche Zielkomponente, welche Richtung eigentlich gemeint ist, so hätte ihre Ausarbeitung Sinn gehabt. Vielleicht kann sie darüber hinaus im einen oder anderen Kritikpunkt zu weiterem Nachdenken, zu genauerer Analyse anregen.

Anmerkungen:

- 1 Die Anmerkungen zur Mitbestimmungsdiskussion im m-f, den ersten Teil der folgenden Ausführungen, hatte ich bald nach Erscheinen der entsprechenden Nummer gleichsam als Publikumsbeitrag zur Veröffentlichung angeboten. Nachdem deren Publikation dort abgelehnt wurde, sollen sie nun – Stil und inhaltlicher Tiefgang der Zeitschrift haben sich in der Zwischenzeit kaum verändert – erweitert um die Kritik der inzwischen erschienenen Beiträge zur Mitbestimmung in den „Wirtschaftspolitischen Blätter“ zur Diskussion nachgereicht werden.
- 2 Als geeignetste Einführung und zugleich als Arbeiten, die die verschiedenen Fragen und Ambivalenzen der unterschiedlichen Mitbestimmungsmodelle in angemessener Weise erörtern, seien empfohlen: W. Greatz (1974), B. Muszynski (1975) und U. v. Alemann (1975). Eine umfangreiche Darstellung der Stellungnahmen der verschiedensten Interessengruppen zur Mitbestimmung findet sich bei Stollreither (1975). Zur ideologiekritischen Auseinandersetzung mit dem Mitbestimmungsgeanken siehe v. a. Deppe et al. (1973).
- 3 Vgl. zum Problem der innerorganisatorischen Elitenbildung die reiche wissenschaftliche Literatur, beginnend mit R. Michels (1925), C. W. Mills (1956), P. Bachrach (1967), F. Naschold (1969).
- 4 Siehe: Betriebliche und überbetriebliche Mitbestimmung, Arbeitskreis 2 des 7. Bundeskongresses des ÖGB, Wien 1971, S. 40. Für die BRD vgl. dazu F.

Vilmar (1973), S. 30 ff u. 159 ff, Muszynski (1975), S. 177 ff und P. U. Ehrhardt (1975), S. 112 ff.

- 5 Derselbe Fehler ist freilich auch bei „politischen“ Diskussionsbeiträgen nachweisbar, macht aber dort weniger aus, weil von vornherein das Überwiegen politischer Wertvorstellungen erkennbar ist und häufig auch das Gewicht und der Einfluß des Autors oder „seines“ Verbandes wenigstens politische Strömungen und ihre Bedeutung orten hilft.
- 6 Siehe dazu die „klassischen“ Untersuchungen von J. French, J. Israel, D. As (1967), weiters L. C. Lawrence u. P. C. Smith (1955) und N. C. Morse u. E. Reimer (1956).
- 7 Der Beitrag M. Mayrs über „Arbeitsrechtliche Probleme der Mitbestimmung“ soll hier nicht weiter diskutiert werden. Dies deshalb, weil er keineswegs die wichtige Frage behandelt, welche rechtspolitischen Probleme weitergehende Mitbestimmungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer im Rahmen des Arbeitsrechtes aufwerfen könnten; diese Chance bleibt ungenutzt. Mayr greift vielmehr punktuell einige Fragen des geltenden Arbeitsverfassungsgesetzes auf. Seine Argumentationslinie ist dabei durchgehend als „defensiv“ zu qualifizieren. Als Beispiel können die abschließenden rechtspolitischen Erörterungen Mayrs gelten, in denen er „im Sinne einer ausgewogenen sozialen Symmetrie und um nicht der Vorwurf einer nichtgerechtfertigten Privilegierung der Mitglieder des Betriebsrates gegenüber den anderen Arbeitnehmer aufkommen zu lassen“, einen Abbau des altersunabhängigen Kündigungsschutzes für Betriebsräte vorschlägt. (S. 44/45).
- 8 Siehe P. Pernthaler 1980, S. 73, und die dort zitierten Erkenntnisse des Bundesverfassungsgerichts.
- 9 Siehe zu den Veränderungen des Anforderungscharakters industrieller Arbeit vor allem Braverman (1977). Zu Tendenzen der Dequalifikation der Arbeit durch den Einsatz der Mikroelektronik im traditionellen Angestelltenbereich vgl. in jüngster Zeit: Voglmayr (1980).
- 10 Eine, wenn auch grobe Unterscheidung zwischen „kooperativer Führung“ und Mitbestimmung sollte zumindest folgendes deutlich machen: „Kooperative Führung“ setzt am Verhalten, konkre-

ter, am situativ günstigsten, d. h. wirkungsvollsten Leistungsverhalten an; sie ist damit als eine „Bewegung von oben“ gekennzeichnet. Schon rein sprachlich verkommt „Kooperative Führung“ häufig zum Führungs-„Stil“, zur auswechselbaren Modeerscheinung. Mitbestimmung umfaßt begrifflich den Anspruch auf Mitentscheidung. Ob dieser Anspruch rechtlich verfaßt ist oder anders legitimiert wird, ist weniger erheblich als das Faktum seiner realen Durchsetzbarkeit.

Gemeinsam ist der „kooperativen Führung“ wie der Mitbestimmung, daß beide zu ihrer Realisierung „soziale Handlungskompetenz“ seitens der sie tragenden Personen verlangen. Als zentrales Moment der damit angesprochenen persönlichen Fähigkeiten soll hier die Fähigkeit zur Zusammenarbeit und zur Konfliktaustragung genannt werden. (Zu Fragen der begrifflichen Unschärfe von Mitbestimmung und kooperativen Führung vgl. auch Zauner 1981).

Literatur:

- Alemann, Ulrich (Hrsg.). Partizipation – Demokratisierung – Mitbestimmung, Opladen 1975
- Bachrach, Peter, Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft, Frankfurt 1970 (amerik. Erstausgabe 1967)
- Braverman, Harry, Die Arbeit im modernen Produktionsprozeß, Frankfurt 1977 (amerik. Erstausgabe 1974)
- Bühl, Walter L. (Hrsg.), Konflikt und Konfliktstrategie. München 1972
- Dahrendorf, Ralf, Konflikt und Freiheit, München 1972
- Deppe, Frank, et al., Kritik der Mitbestimmung, Frankfurt 1969
- Dollinger, Rupert, Mitbestimmung aus der Sicht der Arbeitgeber; grundsätzliche Überlegungen, in: Wirtschaftspolitische Blätter 3/1980, Wien, S. 21–26
- Erhardt, Peter, et al., Formen, Bedingungen und Probleme der Partizipation im ökonomischen Bereich, in: Aleman, a. a. O., S. 112–194
- French, J./Israel, J./AS, D., Ein Experiment über die Beteiligung in einer norwegischen Fabrik, in: Irle, M. (Hrsg.), a. a. O. S. 487–514
- Galtung, Johan, Institutionalisierte Konfliktlösung. Ein theoretisches Paradigma, in: Bühl, a. a. O., S. 113–177

- Graetz, Wolfgang, Demokratisierung der Wirtschaft durch Mitbestimmung, Dis-senhofen 1974
- Groskurth, Peter (Hrsg.), Arbeit und Persönlichkeit, Reinbeck 1979
- Irlé, Martin, (Hrsg.), Texte aus der experimentellen Sozialpsychologie, Neuwied 1969
- Kehrer, Alois, Arbeitnehmermitbestimmung im Aufsichtsrat, in: management-forum, 2/1978, Wien S. 14-35
- Küller, Hans-Detlev, Mögliche Einflüsse der Mitbestimmung auf die Organisation einer Unternehmung, in: management-forum
- Lawrance, L. C. / Smith, P. C., Group decision and employee participation, Journal of appl. Psychology 1955, S. 39.334-337
- Mayr, Martin, Arbeitsrechtliche Probleme der Mitbestimmung, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 3/1980, Wien, S. 39-45
- Michels, Robert, Zur Soziologie des Parteienwesens in der modernen Soziologie, Stuttgart 1925 (1957)
- Mills, C. W., The power elite, New York 1956
- Mischler, E. / Ulbrich, J., Österreichisches Staatswörterbuch, Bd. 4, Wien 1909
- Morse, N. C. / Reimer, E., The experimental change of a major organizational variable, J. abn. soc. Psych. 1956, S. 52, S. 120-129
- Mussil, Arthur, Zur Mitbestimmung in Österreich, in: management-forum, 2/1978, Wien, S. 4-6
- Muszynski, Bernhard, Wirtschaftliche Mitbestimmung zwischen Konflikt- und Harmoniekonzeptionen, Meisenheim 1975
- Naschold, Frieder, Organisation und Demokratie, Stuttgart 1969
- Neuberger, Oswald, Organisation und Führung, Stuttgart 1977
- Österreichischer Gewerkschaftsbund (Arbeitskreis 2 des 7. Bundeskongresses), Betriebliche und überbetriebliche Mitbestimmung, Wien 1971
- Pernthaler, Peter, Ist Mitbestimmung verfassungsrechtlich meßbar? Eine Analyse der Entscheidung des BVerfG über das Mitbestimmungsgesetz, Berlin 1980
- Stemberger, Gert, Mitbestimmung aus der Sicht der Arbeitgeber, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 3/1980, Wien, S. 27-32
- Stollreither, Konrad, Mitbestimmung. Ideologie oder Partnerschaft? München 1975
- Teufelsbauer, Werner, Gesellschaftstheoretische Aspekte der Mitbestimmung aus Arbeitgeberpersicht, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 3/1980, Wien, S. 13-20
- Vilmar, Fritz (Hrsg.), Menschenwürde im Betrieb, Reinbek 1973
- Voglmayr, Herbert, Die Mikrodictatoren, in: Wissenschaft aktuell, 3/1980, Wien, S. 23-32
- Volmerg, Ute, Identität und Arbeitserfahrung, Eine theoretische Konzeption zu einer Sozialpsychologie der Arbeit, Frankfurt 1978
- Wacker, Ali, Arbeitslosigkeit - soziale und psychische Voraussetzungen und Folgen, Köln 1976
- Weissel, Erwin, Mitbestimmung vom Arbeitnehmer aus gesehen, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 3/1980, Wien S. 33-38
- Zauner, Alfred, Die Rückbindung des Identitätsbegriffs an die Arbeitstätigkeit, Arbeitshefte der Wirtschaftsuniversität Wien, Wien 1980
- Zauner, Alfred, Mitbestimmung und „kooperative Führung“, Überlegungen zu einigen begrifflichen Unschärfen, erscheint demnächst im Journal für Betriebswirtschaft, Wien 1981

FESTLICHES ZUR SOZIALPARTNERSCHAFT

Rezension von: Phänomen
Sozialpartnerschaft. Festschrift für
Hermann Ibler zum 75. Geburtstag,
hg. von Gerald Schöpfer. Hermann
Böhlau Nachf. Wien 1980.

Führt man sich die Bedeutung der Sozialpartnerschaft im inneren Getriebe des politischen Lebens der Zweiten Republik vor Augen – von ihrem zentralen Platz in der Präsentation des „Modells Österreich“ nach außen ganz zu schweigen –, ist es merkwürdig, daß der erste größere Sammelband über dieses Thema, ja überhaupt das erste über Broschürenformat hinausgehende Buch, so lange auf sich warten ließ. Noch merkwürdiger erscheint es, denkt man an die Dominanz der Wiener in den sozialpartnerschaftlichen Institutionen, daß es eines Grazer Teams bedurfte, um dieses Werk in die Wege zu leiten. So ist es aber nun einmal, und so liegt als Resultat dieser Bemühungen eine dem „Phänomen Sozialpartnerschaft“ gewidmete Festschrift für den Grazer Professor Ibler auf dem Tisch. Der Band enthält vierzehn Aufsätze von – wie könnte es anders sein? – unterschiedlicher Qualität und intellektueller Reichweite. Obwohl nicht gerade proporzmäßig ausgewogen, kommen doch alle wesentlichen Gesichtspunkte zum Ausdruck, die in die Diskussion um die Sozialpartnerschaft eingegangen sind. Insgesamt jedenfalls ein sehr nützliches Buch, das insbesondere dem Neuling auf diesem Gebiet zur ersten Orientierung bestens dienlich

sein wird. Wer mit der bisherigen Literatur vertraut ist, wird zwar nicht viel Neues erfahren, aber auch er/sie wird dem Herausgeber für die Fülle von sowohl gedanklichen wie bibliographischen Hinweisen danken, die hier zwischen zwei Buchdeckeln zu finden sind.

Schöpfers ausführlicher historischer Beitrag verfolgt die Genesis des „Phänomens“ bis zurück in die Zeit der Monarchie. Der aus der Sicht der katholischen Soziallehre verfaßte Artikel bringt viel Wissenswertes, leidet aber unter der nicht zu übersehenden Einseitigkeit in der Interpretation.

Der überwiegende Teil der Beiträge stellt die Frage des Verhältnisses von Sozialpartnerschaft und Demokratie in den Mittelpunkt der Betrachtung, ein einziger Artikel ist fachökonomisch orientiert. Erwartungsgemäß herrscht weitgehender Konsens hinsichtlich des produktiven Beitrages der Sozialpartnerschaft zur politischen und sozialen Stabilität des Landes, zu seinen wirtschaftlichen Erfolgen und zur Einübung friedlicher Formen der Konfliktregelung.

Erwin Weissel, stets bereit zu dialektischen Umkehrmanövern, stellt allerdings die Frage, ob man hier nicht die Erfolge des Systems mit den Vorbedingungen verwechsle, unter denen es überhaupt erfolgreich funktionieren konnte. Eine gute Frage gewiß, aber wie die meisten Fragen dieser Art wegen der Gefahr des Regreß-Notstandes (ein anderes Wort für das Henne-Ei-Problem) kaum beantwortbar. Wie immer dem sei, Einmütigkeit herrscht auch hinsichtlich der Wünschbarkeit der Fortsetzung des sozialpartnerschaftlichen Interessenausgleichs, wenn auch nicht unbedingt in den gegenwärtigen, aus einer bestimmten historischen Situation entstandenen Formen. Dies gilt auch, mit einer noch zu erwähnenden Aus-

nahme, für die von der Linken kommenden Autoren.

Da es unmöglich ist, allen Beiträgen im einzelnen gerecht zu werden, können hier nur ein paar Stichworte zur Charakterisierung der wichtigsten Standorte gegeben werden. Zum Problem Demokratie nimmt die formaljuristische Seite einen relativ breiten, für manchen Geschmack sicher zu breiten Raum ein. Besonders ausführlich behandelt *Karl Korinek* (Wirtschaftsuniversität Wien) die verfassungs- und staatsrechtlichen Aspekte der Sozialpartnerschaft mit Blick auf die vieldiskutierte Frage, ob sich diese nicht de facto zu einer Art „Nebenregierung“ außerhalb der von der Verfassung gedeckten Rechtsnormen, entwickelt habe. Wie auch *Ferdinand Kopp* (Universität Passau) kommt er zu dem Ergebnis, daß die im Rahmen der Sozialpartnerschaft geschaffenen Institutionen verfassungskonform seien, aber nur so lange, als deren Empfehlungen nicht bindenden Charakter für Staat und Regierung annehmen. Wer die Praxis des Systems kennt, wird sich allerdings fragen, ob dieser Punkt nicht schon lange erreicht ist, oder jedenfalls zeitweise war.

Über das Formale hinaus erweitert Kopp die Fragestellung auf den ganzen Komplex der Pluralismustheorie, die ja den Verbänden eine unersetzliche Rolle in der Artikulation und Organisation der Einzelinteressen zuweist. Als Anhänger sowohl der pluralistischen Auffassungen wie auch des Subsidiaritätsprinzips sieht er in der Sozialpartnerschaft eine Form der wirtschaftlichen Selbstverwaltung, durchaus im Sinne der Verfassung und der ihr zugrunde liegenden demokratischen Grundprinzipien. Allerdings stellt er auch einige Korrekturen zur Diskussion. Neben der Stärkung der innerverbandlichen Demokratie liegt ihm die Erweiterung der Repräsentationsbasis der sozialpartnerschaftlichen Gremien vordringlich am Herzen. So denkt er etwa an die Einbeziehung so diverser Interessensgrup-

pen wie jene der freien Berufe, der Religionen, der Wohltätigkeitsvereine (!) und dergleichen. Ähnlich sieht auch *Christian Brünner* (Universität Graz) die Problematik des Verbandswesens in der pluralistischen Demokratie. Er plädiert sowohl für die Erweiterung des Zugangs von Verbänden zu den Entscheidungsprozessen wie für die stärkere Kontrolle der Verbände durch die Öffentlichkeit und Verrechtlichung ihrer inneren Struktur.

Mir scheint, daß die Vorstellung von der Erweiterung der Sozialpartnerschaft auf sämtliche gesellschaftliche Gruppen und Interessen, die ja auch im linken Spektrum stark herumgeistert – wenn man hier allerdings eher an Randgruppen wie die Alten, die Behinderten etc. denkt, als an die Kirchen –, das Wesen der Sache verfehlt. Auf diese Weise könnte nur ein Debatteklub entstehen, dem eben das abginge, was die Sozialpartnerschaft von anderen, bloß beratenden oder bloß öffentlichkeitswirksamen Gremien unterscheidet, nämlich ihre Konsensfindungs- und Entscheidungsfähigkeit, die sich auf das Paritätsprinzip gründet. Nur dieses ermöglicht jenes „gleichgewichtige System“, das für *Alfred Klose*, einem Sozialpartner der ersten Stunde, sowie für den Industrievertreter *Thomas Oliva*, eine grundlegende Voraussetzung der Zusammenarbeit bildet. Interessant in diesem Zusammenhang erscheint *Weissels* Hinweis auf die Existenz „unsichtbarer“ Sozialpartner, die zwar nicht direkt, aber doch durch die ihnen nahestehenden Verbände indirekt vertreten sind (wie z. B. Pensionisten und Konsumenten durch ÖGB und AK). Dieses Ineinandergreifen von zwischen- und innerverbandlicher Konfliktregelung erklärt nach *Weissel* auch die hohe Zufriedenheit mit einem System, das auf einer so schmalen Repräsentationsbasis ruht: „Die Lösung liegt im Paradoxon einer dezentralisierten Zentralisation.“

Weitaus kritischer als die bisher er-

wählten Autoren untersuchen *Manfred Prisching* (Graz) und *Michael Steiner* (Graz) die Frage der demokratischen Legitimität der Sozialpartnerschaft und ihrer Zukunftsperspektiven in einer sich zusehends wandelnden Welt. Ausgehend von dem kaum zu bestreitenden – engen Konnex zwischen dem Florieren der Sozialpartnerschaft und jenem der Wirtschaft kommen sie zu einer wenig optimistischen Prognose hinsichtlich des weiteren Funktionierens der bestehenden Formen des Interessenausgleichs unter den geänderten Verhältnissen einer stagnierenden, von Knappheiten verschiedener Art bedrängten Wirtschaft und dem entsprechend eingengten Spielraum der Wirtschaftspolitik. Die – in den Grundzügen ziemlich übereinstimmende, wenn auch unterschiedlich akzentuierte – Analyse streift über die breite Palette der objektiven und subjektiven Faktoren, die in der ganzen westlichen Welt die bisher praktizierten Strategien der Konfliktbewältigung immer häufiger zum Scheitern bringen: die Verschärfung der Verteilungskonflikte, die Intraktabilität des ökologischen Komplexes, die Häufung von Zielkollisionen, und schließlich die allgemein sichtbare Erosion der tragenden Wertvorstellungen, die eine Voraussetzung von Konsens sind. Dennoch wird in den Schlußfolgerungen weniger heiß gegessen als in der Analyse gekocht wird. Sowohl Prisching wie Steiner schließen mit der Hoffnung auf die von Egon Matzner in die Diskussion geworfene Idee eines „neuen Basiskonsens“, der – wie? irgendwie – den sozio-ökonomischen und geistigen Wandlungen der Gegenwart Rechnung tragen müsse.

Von dieser auf der ganzen Linie positiven Einschätzung der sozialpartnerschaftlichen Grundprinzipien grenzt sich lediglich *Felix Kreissler* (Rouen, Frankreich) – der Linksaußen in diesem Band – unmißverständlich ab. Seine scharfe, keineswegs geistlose Kritik gilt der durch die Sozialpart-

nerschaft bewirkten Demobilisierung und Entpolitisierung der Arbeiterschaft. Er greift dabei vielfach auf kritische Äußerungen von Matzner, Theodor Prager, Pelinka u. a. zurück, deren allgemeine Tendenz den Lesern dieser Zeitschrift vertraut sein dürfte. Nicht von der Hand zu weisen ist sicher die Befürchtung, daß eine so lange an einen ungebrochenen sozialen Frieden gewöhnte Gesellschaft wie die österreichische den Ausbruch ganz normaler Konflikte – etwa größerer Streiks – nicht mehr ertragen und daher nicht angemessen darauf reagieren könnte.

Ökonomisches, wie gesagt, ist in dieser Festschrift kurz gehalten. Nur *Franz Bekerle* (Graz) müht sich redlich um die Klärung der alten Vexierfrage, ob das Verfahren in der Paritätischen Kommission tatsächlich einen Einfluß auf die Inflationsrate ausgeübt habe. Da in diesem Verfahren Kosten voll überwältigt, nicht aber Marktchancen ausgenützt werden durften, glaubt er, daß der Inflationstyp eine Art Erfolgsindikator abgeben könne, und zwar in der Weise, daß ein Überwiegen der Kosteninflation für eine hohe „Kontrollintensität“ der Paritätischen spreche. Leider führt aber auch dieser originelle Ansatz nicht zu einem schlüssigen Ergebnis, da sich aus der Kontrollintensität der Preiseffekt nicht ableiten lasse. So bleibt nichts übrig als der Ruf nach weiteren empirischen Untersuchungen (die allerdings ebenso ergebnislos bleiben dürften).

Die übrigen Aufsätze – alle von Professoren der Universität Graz – fallen so stark aus dem Rahmen, daß sie hier nicht besprochen werden können. *Walter Schwarz* behandelt die juristische Seite der Arbeiter-Abfertigung. *Horst Wunsch* die Gesetzwerdung des Kreditwesengesetzes und *Leopold Gartler* das Schicksal der Volksaktienidee. Wer sich für diese Themen interessiert, wird sicher von der Lektüre profitieren.

Maria Szecsi

DISKUSSION UND KRITIK DER NEOKLASSIK

Rezension von: Beiträge zur
Diskussion und Kritik der
neoklassischen Ökonomie
Festschrift für Kurt Rothschild und
Josef Steindl

Herausgegeben von K. Laski, E.
Matzner und E. Nowotny, Springer-
Verlag, Berlin-Heidelberg-New York
1979

Die ökonomische „Wirklichkeit“ ist etwas nicht so einfach zu Begreifen, des wie viele meinen, stellt Matzner einleitend fest. Besonders dann nicht, wenn es um die Interpretation jener „Wirklichkeit“ gehe, in der Probleme entstehen und gelöst werden sollen. Daß das in der Ökonomie vorherrschende Interpretationsmuster der Neoklassik nur eines von vielen ist, noch dazu eines, das wesentliche Aspekte der sozialen Wirklichkeit nicht zu erfassen imstande ist (und manche falsch erfaßt), ist der rote Faden der Beiträge des vorliegenden Sammelbandes. Die Kritik an der Neoklassik ist dabei eher als eine Kritik an einer Ökonomie zu verstehen, die „naturwissenschaftlich“ argumentiert und denkt, in der ein „Modellplatonismus“ vorherrscht, der auf unrealistischen Voraussetzungen oder Annahmen beruht, an einer Ökonomie, die nach Albert in einem „sozialen Vakuum“ konstruiert wird. Entsprechend der Denkweise von Rothschild und Steindl ist die Auseinandersetzung mit der Neoklassik nicht so sehr als Kritik daran aufzufassen, daß diese eines von mehreren möglichen Referenzmodellen darstellt, sondern eher als Ablehnung der daraus resultierenden Auswüchse, Auslassungen und

der Ideologien, die sich dahinter verbergen.

Eine der wesentlichsten Auslassungen stellt der Machtaspekt dar, für das die herkömmliche Theorie keine Anhaltspunkte liefert. „Macht-Losigkeit“ der Wirtschaftswissenschaften hat für Nowotny eine doppelte Bedeutung: einerseits als Nicht-Berücksichtigung von Machteinflüssen, aber auch als Hinweis auf den geringen Einfluß der „akademischen Volkswirtschaftslehre“ auf das tatsächliche wirtschaftliche und insbesondere wirtschaftspolitische Geschehen. Den ersten Aspekt, vor allem im Sinne der Forderung von Nowotny, die Frage der Macht methodologisch (neben der Aufgabe der quantitativen Ausweitung) weiterzuentwickeln, greift Ostleitner auf: Die Grenzen neoklassischer Theorien – sowohl hinsichtlich der Behandlung von Macht (was die Kritik der Institutionisten und Marxisten der älteren Neoklassik vorhält) als auch unfreiwilliger Arbeitslosigkeit (als Kritikpunkt der Keynesianer gegen die Unzulänglichkeit neoklassischer Theorien) – seien auf gemeinsame methodische Grundlagen zurückzuführen. Die allgemeine inhaltliche Unzulänglichkeit des neoklassischen Paradigmas besteht darin, daß im Rahmen solcher Modellwelten keine Variante unfreiwilligen Verhaltens zugelassen zu sein scheint, in der nicht auf der Seite des „Machtbesitzers“ ein die allgemeinen und für das System konstitutiven Kommunikationsregeln verletzender Entscheidungsträger steht – als methodische Folge sind die strukturellen Bedingungen der Macht als Möglichkeit und die situationsbezogenen Bedingungen der Ausübung von Macht daher ident. Macht bzw. unfreiwilliges Verhalten verlangt demnach nach einer Theorie des ökonomischen Systems, die beide Phänomene an allgemeine, das System konstituierende Transaktions- und Kommunikationsregeln gebunden sieht. Die Frage nach den allgemeinen Voraussetzungen für Macht ist damit eine, die der Gleichge-

wichtsproblematik vorgelagert ist. Macht wird zu einer Frage der charakteristischen Organisation und Verknüpfung von Märkten, aus der sich eine Handlungssequenz ergibt. Diese stellt dann eine Machtbeziehung dar, wenn daraus Beschränkungschancen von Selektionsspielräumen resultieren, diese ungleich verteilt und hierarchisch und zeitlich verkettet sind. Am Beginn dieser Marktkette konzentriert sich die Produktionsmöglichkeit endogener Unsicherheit.

Solche machtbegründenden asymmetrischen Transaktionsstrukturen zeigt Ostleitner sowohl bei Walras als auch bei Keynes auf. Steht bei Walras am Beginn der Handlungssequenz der Kapitalmarkt (gefolgt vom Geldmarkt, Konsumgütermarkt, Arbeitsmarkt), weil hier die Mengen am stärksten schwanken, hängt somit der Verlauf der Entwicklung von den Plänen der Unternehmer des Kapital- und Konsumgütersektors ab, so unterscheidet sich davon die Marktkette der „Allgemeinen Theorie“ durch die besondere Rolle des Spekulationsmotivs auf dem Geldmarkt, der dadurch an den Beginn der Marktsequenz tritt. Für die Erzeugung von Unsicherheit sind dann jeweils die Erwartungen und Entscheidungen von Unternehmern bzw. Rentiers relevant, der sich die Entscheidungseinheiten auf dem am Ende befindlichen Markt beugen müssen.

Eine Basis für die Endogenisierung von Macht liegt somit in Modellen von Handlungssequenzen in Marktketten. Wirtschaftspolitische Reformen helfen dann, Macht abzubauen, wenn sie Eingriffschancen in vorgelagerten Märkten eröffnen, beispielsweise im Fall der Mitbestimmungsmöglichkeit der Arbeiter bei Investitions- und Produktionsentscheidungen. Womit eine Tendenz zu einer Gleichverteilung von Eingriffschancen gewährleistet wäre, womit man aber gleichzeitig bei der (in diesem Rahmen nicht beantwortbaren) alten Frage angelangt wäre, inwieweit damit ein inhaltlicher

Unterschied der Entscheidung verbunden ist – für diese Interpretation der Macht in einem ökonomischen System sind die Entscheidungsverhältnisse, nicht die Entscheidungsinhalte relevant. Interessant wäre auch zu wissen, was heutzutage wohl die richtige Interpretation von Handlungssequenzen wäre – wer ist unter den jetzigen Umständen der dominierende Erzeuger von Unsicherheit?

Gegebene Unsicherheit aufgrund fehlender Zukunftsmärkte als eigentliche Ursache von auftretenden Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt, selbst wenn die Wirtschaftssubjekte unbegrenzt und unbeeinflusst planen können – so lautet die Regieanweisung Vogts zum Verständnis keynesianischer Theorie. In einer mehraktigen Neuinszenierung der (französisch beeinflussten) Debatte um die Synthese des Mikrohimmels und der Makroerde wird aus deren Tiefen Keynes herausgeholt, um als präventiver Deus ex machina eine authentische Interpretation zu liefern. Noch vor Keynes' Schlußkritik war im ersten Akt ein aus dem Gleichgewicht gebrachter Walras dargestellt worden. Im zweiten Akt wird Malinvauds Makroerde mit den himmlischen Elementen der mikrohandelnden Akteure (mit ihren konsequenten Nutzen- und Gewinnmaximierungen) inszeniert. Bei reallohnabhängigem Arbeitsangebot und -nachfrage können sich bei falschen Preisen mehrfache Ungleichgewichte ergeben. Vogt läßt die Zuschauer darüber grübeln, wie neu die französische Inszenierung wirklich ist (habe nicht Solow und Stiglitz, auch schon Hicks ähnliches produziert?) – letztlich liefe alles darauf hinaus, daß es bei Ungleichgewichtspreisen Ungleichgewicht gibt.

Der zurückgekehrte Deus ex machina Keynes' als Vogt-Sprachrohr gibt seine Version des Unterbeschäftigungsgleichgewichts. Selbst in einer für Individuen unbegrenzten Entscheidungswelt bei voll flexiblen Güterpreisen und ausgeglichenen Güter-

märkten ist Arbeitslosigkeit möglich, sobald auch Zukunftsmärkte und -güter miteinbezogen werden. Solange es keine Zukunftsmärkte gibt, können zukünftige Nachfrage und zukünftiges Angebot voneinander abweichen (selbst wenn ein himmlischer Auktionator existiert). Die Existenz von Arbeitslosigkeit ergibt sich als Resultat inkonsistenter Zukunftspläne, was wiederum auf das Fehlen ausreichender institutioneller Vorkehrungen zurückzuführen ist. Die langfristigen Aspekte des möglichen Nichtfunktionierens des Ersatzes für fehlende Zukunftsmärkte wären vom nächsten Stück zu bearbeiten: Die Dynamik von Ungleichgewichten und die daraus resultierende Akkumulation – ein Thema, das allerdings auch in einer neoklassischen Synthese untergegangen zu sein scheint. . . In the long run ist Vogt durch die Neoklassik zwar nicht "dead", aber "fed up" geworden. Es wäre zu begrüßen, sollte als dessen Folge eine weitere Neuinszenierung vorliegenden Stils zu erwarten sein.

Auch die zweite von Nowotny erwähnte Form wirtschaftswissenschaftlicher Machtlosigkeit ist Gegenstand der Auseinandersetzung mit der Neoklassik; Gahlen demonstriert das (Macht)-Problem der Grenzen und Möglichkeiten wirtschaftspolitischer Beratung am Beispiel von Inflation und Arbeitslosigkeit. Die Kommission für Wirtschaftlichen und Sozialen Wandel hat nicht zuletzt auf Einflüsse der wirtschaftlichen Beratung hinsichtlich dieser Problemstellung als Endergebnis eine langfristig steigende Phillips-Kurve auf der Angebotsseite gesehen, die mit der Verteilungskampfhypothese gedeutet wurde. Die Gretchenfrage, wie weit der Stand der Wissenschaft den erteilten Rat bezüglich Diagnose und Therapie deckt, findet jedoch zwiespältige Antwort: Zwar gibt es prominente Zeugen einer Kostendruckerklärung (und damit der politischen Ökonomie der Inflation), doch messen die gängigen Surveys (als anerkannte Paradigmen des Stan-

des der Wissenschaft) diesen Erklärungsansatz wenig Bedeutung bei. Allerdings versucht Gahlen, diesen Zwiespalt in der Anerkennung durch eine harte Kritik an Friedman und dessen neoklassische Position zu relativieren. Wenn auch in der empirischen Evidenz (langfristig steigende Phillips-Kurve) die Meinungen identisch seien, so sind die Analysen unterschiedlich: Bei Friedman ergeben sich die Probleme aus einer hohen vom Staat verursachten Inflationsrate, was eigentlich der Ausgangspunkt der wissenschaftlichen Analyse sein sollte.

Der Ökonom ist immer wirtschaftspolitischer Berater, stellt Gahlen abschließend fest. Friedman als ausgezeichnete Repräsentant der neoklassischen Richtung leugnet dies – nach ihm gibt es keine ideologische Komponente. Trotz einiger Breitseiten gegen die sich ideologielos gebende Neoklassik bleibt unklar, worin nun die von Gahlen angedeutete Ideologiebehaftetheit einer Beratertätigkeit steckt. Gerade angesichts der in der Kommissionstätigkeit erläuterten theoretischen Gedanken – bezüglich Aufhebung der Geldillusion durch rationale Erwartungen, Existenz einer natürlichen Arbeitslosigkeit, Anerkennung des Arbeitsmarktes als Markt, der letztlich auch durch Nachfrage und Angebot bestimmt ist (bei allen Besonderheiten) – wird Ideologieträchtigkeit nicht deutlich – es sei denn im Gegensatz zur Friedman'schen Neoklassik. Allerdings ist bei allem Vorbehalt gegen Friedmans ideologischer Position doch einiges von dem, was in den breiten Rahmen einer Neoklassik fällt, als allgemeingültig angesehen und auch in die Beraterargumente eingeflossen. Ein in diesem Zusammenhang wesentlich scheinendes Argument taucht in den Fußnoten auf: Es wird nie eine geschlossene Theorie geben, die die Neoklassik ersetzt, als solche ist sie optimal. Suchen sollte man vielmehr Theorien mit Informationsgehalt. Wer

solche Bemühungen an der Neoklassik mißt, der scheitert.

Informationen, gewonnen aus stochastischen Modellen, die die neoklassischen Bemühungen um eine Theorie der Einkommensverteilung in Frage stellen, präsentiert Streissler. Er sieht die Hauptschwierigkeit von Verteilungstheorien, die auf neoklassischen Annahmen basieren, in der Tatsache, daß solch ein abstraktes Maß wie die Grenzproduktivität eines Faktors allein als bekannt vorausgesetzt werden muß. Mit stochastischen Modellen läßt sich zeigen, daß auch die langsame Annäherung der ökonomischen Agenten an die Grenzproduktivitäten kein der Grenzproduktivitätsannahmen entsprechendes Resultat bringt (wie üblicherweise behauptet wird): Dies würde nämlich bedeuten, daß die Varianz um einen Mittelwert ohne Konsequenzen wäre und daß für das Niveau des Gleichgewichts der Weg dorthin irrelevant wäre. Geht man davon aus, daß die Lohnbestimmung bei Kollektivvertragsverhandlungen beeinflusst wird durch die Häufigkeit der Anzahl der Verhandlungen und des Ausmaßes des Gehaltssprungs, ergibt sich unter der Annahme, daß im Durchschnitt die Lohnerhöhung dem Grenzproduktivitätsanstieg entspricht, eine lognormale Einkommensverteilung. Je größer die Einzelversuche, den wahren Grenzproduktivitätsanstieg zu erraten, sind, desto größer ist die Diffusion der Verteilung (die durch Inflation oder Wachstum noch vergrößert wird). Damit wäre die Grenzproduktivitätstheorie als „Durchschnittstheorie“ solange unangetastet, solange keine Rückkopplungseffekte stattfinden. Da sich Lohnverhandlungen oft nach dem höchsten erreichten Lohn einer Gruppe ausrichten, können sich Verstärkungseffekte nach oben ergeben (das selbe gilt für höhere Wachstumsraten, genauso wie sich Rückflüsse auf die Produktivitätsraten selbst ergeben können). Höheres Wachstum kann u. U. sogar selbstzerstörerisch wirken.

Selbst wenn also die Verhaltensweisen „rational“ im Sinne des Annäherns an den Wert des Grenzprodukts sind, können sich zahllose wirtschaftliche Folgen von einer leichten Abweichung ergeben.

Wird dieses zeitabhängige Modell, in dem sich nie ein (stationäres) Gleichgewicht ergibt, durch ein Modell mit einem solchen Gleichgewicht ersetzt, kann damit auch die Abhängigkeit der Wachstumsrate von der Einkommensverteilung gezeigt werden: sowie, daß ein stabiler Durchschnittslohn oder Gewinnanteil sich aus einem Verhandlungsmechanismus ergeben kann und nicht notwendigerweise aus den Parametern der zugrundegelegten Produktionsfunktion resultiert. Die Produktion kann sich natürlich nach und nach den Realitäten der Verteilung anpassen, die umgekehrte Behauptung, die von der Neoklassik nahegelegt wird, müßte dann als umgekehrte Ursache-Wirkung-Analyse angesehen werden. Auch auf der Gewinnseite ergeben sich aus Einbeziehung stochastischer Prozesse Erkenntnisse, die Gefahren der üblichen neoklassischen Analyse deutlich machen. Wenn Verkäufe als ein stochastischer Prozeß des Wartens auf Kunden gedeutet werden, kann eine Abhängigkeit der relativen Investitionen von der Schnelligkeit der Umsätze abgeleitet werden. Da durchschnittliche Investitionen nicht nur von den Durchschnittsgewinnen, sondern auch von der Verteilung von Gewinnen abhängen, können sie somit nicht als einfache Funktion des durchschnittlichen Gewinnniveaus angesehen werden – die „repräsentative“ Unternehmung der mikroökonomischen Analyse verliert bezüglich der Investitionsfunktion somit ihre Aussagekraft.

Die Versöhnung der neoklassischen Mikrotheorie mit der keynesianischen Makrotheorie in der „neoklassischen Synthese“, ihrer Widerspiegelung in der Wirtschaftspolitik durch die Gleichzeitigkeit von mikroökono-

misch ausgerichteter Wettbewerbs- und makroökonomisch ausgerichteter Globalsteuerung wirft für Meissner die Frage auf, wie weit die Wirksamkeit des damit verbundenen Instrumentariums durch Änderungen in den Verhaltensweisen, in den institutionellen Gegebenheiten noch gegeben ist. Vor allem führen Verschiebungen in der Machtstruktur dazu, daß die Entscheidungseinheiten auf Maßnahmen der Globalsteuerung eher mit Mengen- als mit Preisreaktionen antworten: Aus der Inflation wird Stagflation. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer selektiven Stabilitätspolitik, deren Ansatzpunkte Meissner in der aktiven Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik sieht. Letztlich bringt die Notwendigkeit verstärkter selektiver Eingriffe, die über den Reparatur- und Ergänzungscharakter hinausgehen, eine Differenzierung des Gegensatzes von Markt und Plan und verlangt nach gesellschaftspolitischen Reformen, welche die demokratischen Elemente im wirtschaftlichen Entscheidungsprozeß stärken. Es möge offen bleiben, ob die jetzt sichtbaren wirtschaftlichen Schwierigkeiten auch in Ländern, deren Konzeption noch am ehesten Meissners Vorstellung einer derartigen reformistischen offenen Gesellschaft entsprechen, ihr partielles Versagen oder ihren noch ungenügenden Realisierungsgrad anzeigen.

Einzelaspekte der marxistischen Theorie als der neben der keynesianischen zweiten großen Herausforderung der neoklassischen Ökonomie werden von Laski, März und Sweezy bearbeitet. Während Sweezy die These einer neuen herrschenden Klasse in der UdSSR ausführt und März die Diskussionspunkte um die Leninsche Imperialismustheorie herausstellt, untersucht Laski mittels eines Zahlenbeispiels, das eine Wirtschaft mit den Sektoren Eisen, Gold und Weizen abbildet, die Anwendbarkeit der Arbeitswertlehre, ihre Aussagekraft für das System der Produktionspreise und der Verteilung des Volkseinkom-

mens. Prinzipiell ist die Transformation von Arbeitswerten und Produktionspreisen durchführbar, solange die technischen Koeffizienten und der Reallohnsatz gegeben ist. Im System der Arbeitswerte läßt sich zeigen, daß zwar eine Transformation in dem Sinn möglich ist, daß dem Arbeitswertsystem mit gegebenen Reallohn ein eindeutiges Produktionspreissystem zugeordnet werden kann, jedoch nicht gleichzeitig die beiden wesentlichen Marxschen Postulate der Äquivalenz der Profitsumme mit der Mehrwertsumme und der der Summe der Produktionspreise mit der Summe der Arbeitswerte stichhaltig sein können. Mit dem Nachweis dieser Unmöglichkeit ist jedoch nicht nur irgendein Einzelaspekt der Marxschen Analyse in Frage gestellt, sondern die ganze Ausbeutungstheorie. Dieses Ergebnis verschärft Laski noch, indem er zeigt, daß in dem Fall, daß jeweils nur der Geldlohnsatz bekannt ist (und damit kein feststehender Lohngüterkorb), eine Aussage des Systems der Produktionspreise nicht mehr zu treffen ist – lediglich die Grenzen, in denen die Lohnquote, die Mehrwertrate und die Profitrate variieren, kann angegeben werden. Laski setzt mit seiner Arbeit die produktionstheoretische Analyse der Cambridge-Schule fort – die ursprünglich als Kritik der Neoklassik intendiert (und auch ausgeführt) war, sich gleichzeitig aber auch als kritisches Instrumentarium zur Analyse der Marxschen Ökonomie eignet.

Es wäre zu viel verlangt, würde man von den Artikeln, die sich mit der Neoklassik auseinandersetzen (was nicht immer der Fall ist, auch nicht in dem Sinn, daß interessante alternative Ansätze dargelegt werden), eine vollständige Kritik erwarten. Einige Beiträge sind nichtsdestoweniger überaus erfolgreich, den roten Faden der Kritik an der Neoklassik durch den Versuch des Auffüllens von Lücken und Aufzeigens alternativer Ansätze zu überspringen, ohne gleichzeitig auf

die Fruchtbarkeit neoklassischer Gedankengänge verzichten zu müssen. Ebenso wird deutlich gemacht, daß ein gegenüber der Neoklassik verwendetes Instrumentarium zweischneidig sein und auch auf alternative Ansätze angewandt werden kann. Manchmal gerät die Neoklassik zum unbewußt heißgeliebten Feind – der rote Faden

verleitet zu einer zu genau eingehaltenen Distanz, die Kritik gerät zur Parallelaktion.

Es bleibt auszuloten, wie weit der neoklassische Faden Leitlinie für weitere Entwicklungen sein kann oder ob er zuvor begraben werden muß.

Michael Steiner

Finanzierung der Hochschulexpansion

von

Hans-Joachim Bodenhöfer, Walter Ötsch und Rainer Terlaak

Wien 1980, 240 Seiten, Preis S 590,-, Best.-Nr. 15.41

Ein verminderter Spielraum der Finanzpolitik bei abgeschwächtem Wirtschaftswachstum führt die Bildungspolitik zunehmend in einen Konflikt der wachsenden Ausgabenerfordernisse des Ausbaus von Schulen und Hochschulen mit den Rahmenbedingungen des öffentlichen Haushalts. Für den Hochschulbereich mit überproportional wachsendem Ausgabenbedarf – überproportional im Verhältnis zum Bruttonationalprodukt, zum öffentlichen Gesamthaushalt wie zu den gesamten Bildungsausgaben – trifft diese Konfliktsituation in besonderem Maße zu. In dem Maße als es zudem gelingt, durch den Ausbau der Hochschulen die soziale Rekrutierungsbasis der Hochschulen zu verbreitern, kommt eine Verbesserung der Studienförderung über das heute erreichte Niveau hinaus besondere Bedeutung zu, wenn nicht die Gefahr eines „sozialen numerus clausus“ eintreten soll. Zusammen mit den institutionellen Kosten des Hochschulbetriebes wird hierdurch die sich abzeichnende Konfliktsituation noch verschärft.

Zielsetzung der Untersuchung ist es entsprechend, künftige Entwicklungen von Hochschuleaufwendungen und Finanzierungserfordernissen in ihren Hauptkomponenten zu erfassen, Prognosen und Alternativrechnungen zu erstellen und Alternativen der Finanzierung zu überprüfen.

Bücher, die sich
bezahlt machen

ORAC