

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

AK

AUS DEM INHALT

- Editorial „New Economics“ im Zwielficht
- Michael Wagner Angebotsorientierte Fiskalpolitik
- Jiří Kosta Wirtschaftsreformen in Osteuropa
am Beispiel Polens
und der Tschechoslowakei
- Hans-Joachim Bildungsspezifische Einkommenschancen
Bodenhöfer in Österreich
- Bernd Genser Drei Diskussionsbeiträge zur
Robert Holzmann Einkommensteuer „reform“ –
näher betrachtet
- Thomas Delapina Gewinnbeteiligung und
Einkommensverteilung
Kommentar
Bücher

	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 Kienzl 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 3/81

Inhalt

EDITORIAL

„New Economics“ im Zwielicht 243

Michael Wagner

Angebotsorientierte Fiskalpolitik 249

Jiří Kosta

Wirtschaftsreformen und Entscheidungspartizipation in Osteuropa: Das Beispiel Polens und der Tschechoslowakei. 289

Hans-Joachim Bodenhöfer

Bildungsspezifische Einkommenschancen in Österreich. 305

Bernd Genser/Robert Holzmann

Drei Diskussionsbeiträge zur Einkommensteuer „reform“ – näher betrachtet 317

Thomas Delapina

Gewinnbeteiligung und Einkommensverteilung 329

KOMMENTAR

Ewald Volk: Zur empirischen Forschung auf dem Gebiet der Investitionsförderung in Österreich 347

BÜCHER

André Gorz: Abschied vom Proletariat – Jenseits des Sozialismus (Maria Szecei) 365

Alois Mosser: Die Industrieaktiengesellschaft in Österreich 1880–1913 (Günther Chaloupek) . . . 370

Peter Meusburger: Beiträge zur Geographie des Bildungs- und Qualifikationswesens (Hans-Joachim Bodenhöfer) 373

Heinz Krejci: Handbuch zum Konsumentenschutzgesetz (Karl Kollmann) 375

**Unsere
Autoren:**

Hans-Joachim BODENHÖFER ist Professor an der Universität für Bildungswissenschaften in Klagenfurt

Thomas DELAPINA ist Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

Bernd GENSER ist Assistent am Institut für Wirtschaftswissenschaften der Universität Wien

Robert HOLZMANN ist Assistent am Institut für Wirtschaftswissenschaften der Universität Wien

Jiří KOSTA ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Frankfurt

Ewald VOLK ist Mitarbeiter am Ludwig-Boltzmann-Institut für Wachstumsforschung

Michael WAGNER ist Universitätsdozent und Mitarbeiter der Verwaltungsakademie des Bundes

EDITORIAL

„New Economics“ im Zwielicht

Der Monetarismus als wirtschaftstheoretische und wirtschaftspolitische Denkrichtung existiert etwa seit einem Vierteljahrhundert. Sein Einfluß auf die Wirtschaftspolitik von Regierungen westlicher Industriestaaten blieb lange Zeit sehr gering. Erst als seit den frühen siebziger Jahren eine wachsende Zahl von Ländern zunächst von hoher Inflation und später von hoher Arbeitslosigkeit und Stagnation heimgesucht wurde, gelangen der monetaristischen Konterattacke Terraingewinne im politischen Bereich bzw. in dessen Vorfeld. Beispiele dafür sind die zeitweilige Hinwendung zu Friedmanschen Rezepten der Regierung Nixon in den USA, die jedoch sehr bald wieder zu einer keynesianischen Einkommens- und Preispolitik zurückkehrte; oder das Einschwenken des deutschen Sachverständigenrates auf eine angebotsorientierte Ökonomie seit Beginn der siebziger Jahre. Derartige Experimente konnten jedoch bestenfalls als Vorspiele gewertet werden, keineswegs als echte Bewährungsprobe in der wirtschaftspolitischen Aktualität.

Für die monetaristischen Theoretiker war dies einerseits ein Anlaß zu wachsender Ungeduld, die sich in zunehmender Militanz ihrer Propaganda niederschlug. Andererseits bildete die erzwungene Wartestellung eine bequeme Argumentationsbasis. Während die „Keynesianer“ – welcher Spielart sei hier außer Betracht gelassen – sich ständig die Fehlschläge der praktischen Politik vorhalten lassen mußten, konnten die Monetaristen ein „reines Evangelium“ verkünden, da ihre Doktrin noch kaum in die Lage gekommen war, sich mit den Widrigkeiten der Realität beschmutzen zu müssen.

Seit dem Wahlsieg der Konservativen in Großbritannien und des republikanischen Kandidaten bei den Präsidentschaftswahlen in den USA sind in zwei maßgeblichen OECD-Staaten Regierungen an der Macht, die sich explizit zum Monetarismus bzw. zu den „supply side economics“ bekennen. Wenngleich ihre Wirtschaftspolitik auch Elemente enthält, die nicht ohne weiteres als genuinmonetaristisch zu qualifizieren sind, ist diese Doktrin damit erstmals auf die Probe gestellt.¹ Eine Konfrontation von programmatischem Anspruch und wirtschaftspolitischer Praxis ist möglich geworden.

Die Grundelemente der monetaristischen Ideologie sind in den USA und in Großbritannien dieselben: der Glaube an die

Fähigkeit der Marktkräfte, eine „gleichgewichtige“ Entwicklung der Wirtschaft zu generieren. Unter den gegenwärtigen Bedingungen bedeute dies, diese Kräfte von den Fesseln des Staatsinterventionismus zu befreien und dadurch die gesamtwirtschaftliche Dynamik wieder zu beleben, das Wachstum von Produktivität und Produktion zu steigern und die Inflationsrate stark zu senken. Bemerkenswert ist, daß das Selbstverständnis der monetaristischen Welle, die an sich auf sehr konservativem Gedankengut beruht, ausgeprägt reformerisch, ja bisweilen „revolutionär“ – letzteres in den USA – ist, was durch den Slogan vom „New Beginning“ (Reagan) oder durch den inflationären Gebrauch der Vorsilbe „Neo“ illustriert wird.² In den USA haben sich manche Vertreter der „New Economics“ nicht gescheut, ihr Programm mit dem „New Deal“ Roosevelts zu vergleichen.

Die Ausgangspunkte der New Economics waren in Großbritannien und USA nicht in jeder Hinsicht dieselben, woraus unterschiedliche Akzentsetzungen resultieren. Die Kritik der Ökonomen der britischen Konservativen hat als Hauptangriffspunkt neben dem Staat die Gewerkschaften bzw. deren Organisationsstruktur. Die Problematik des „richtigen Wechselkurses“ spielt naturgemäß in Großbritannien eine größere Rolle als in den weniger außenverflochtenen USA.

In ihrer Gesamtheit war die Ausgangslage Großbritanniens deutlich ungünstiger als jene der USA. Der Slogan vom „Gesundshrumpfen“ spielte keine geringe Rolle in der Tory-Propaganda, so daß von vornherein mit keiner raschen Verbesserung der Gesamtsituation zu rechnen war.

Durch britische Erfahrungen gewarnt hat Präsident Reagan in seiner Antrittsrede betont, daß der Erfolg seiner neuen Wirtschaftspolitik „in Zoll und Fuß, nicht in Meilen zu messen sein“ werde. Ungeachtet solcher Beteuerungen war die neokonservative Welle von einem geradezu euphorischen Optimismus getragen, der auf dem simplen und vermeintlich so einleuchtenden Konzept der sogenannten „Laffer-Kurve“ aufbaute: man senke die Steuern kräftig, und alles wird wieder so gut, wie es einmal war. Auch für wenig skeptisch veranlagte Ökonomen war die „Laffer-Kurve“ – ihr Erfinder hält offenbar viel darauf, daß er seine Idee nicht wie üblich publiziert, sondern vorzugsweise auf Papierservietten zeichnet – von sehr geringer Überzeugungskraft als Hauptargument für einen so einschneidenden wirtschaftspolitischen Kurswechsel. Ein simpler und trivialer Grundgedanke wird verabsolutiert, indem die Höhe der Besteuerung zur wichtigsten Determinante von Produktion, Produktivität und Inflationsrate erhoben wird.³ Von den höchst fragwürdigen theoretischen Grundlagen abgesehen drängte sich schon bei globaler Analyse des Reaganschen Programmes der Verdacht

auf, daß sich diese Regierung zu viel auf einmal vorgenommen habe. Es ist bei entsprechender Bereitschaft zur Härte möglich, die Steuern zu senken und den Ausgleich des Budgets anzustreben, wenn man die erforderlichen Ausgabenkürzungen zustande bringt. Letzteres wird jedoch dann kaum gelingen, wenn die Militärausgaben – der größte Posten im US-Haushalt – gleichzeitig massiv erhöht werden sollen. In ihrer ersten mittelfristigen Budget-Projektion turnte sich die Regierung über diese Schwierigkeiten hinweg, indem sie die Rate des Wirtschafts- und des Produktivitätswachstums optimistisch hoch ansetzte. Der kritische Betrachter kann sich schwer vorstellen, was sich Reagans Ökonomen dabei dachten, als sie die mittelfristige Wachstumsrate der Produktivität von 1982 bis 1986 mit 3 Prozent ansetzten, die 1973/80 null und vorher etwa 2 Prozent betragen hatte. Vielleicht spekulierte man darauf, daß der Optimismus „selbsttragend“ und so zur „self-fulfilling prophecy“ werden könne. Die Ernüchterung ließ nicht lange auf sich warten.

Eine Zwischenbilanz der „neuen“ Wirtschaftspolitik Großbritanniens wird in Michael Wagners Artikel in diesem Heft gezogen. Ihre erschreckenden Resultate brauchen an dieser Stelle nicht wiederholt zu werden. In den USA zeichnet sich schon nach einem Dreivierteljahr ab, daß der proklamierte „Neubeginn“ die Ziele nicht erreichen kann, die sich die Regierung gesteckt hat.

Bei der Erstellung des Budgets für das (Fiskal-)Jahr 1982 ergaben sich krasse Inkonsistenzen, die auf die überoptimistische Einschätzung der Wirtschaftsentwicklung zurückzuführen sind. Das zu erwartende Budgetdefizit würde zu einer Entfernung statt zu einer Annäherung an das Ziel des Haushaltsausgleiches im Jahr 1984 führen. Es zeigte sich schon jetzt, daß die Ziele der Preisstabilisierung (durch restriktive Geldpolitik), der Steuersenkung, des Haushaltsausgleichs und der Aufstockung der Verteidigungsausgaben nicht miteinander vereinbar sind. Wo immer auch die Abstriche letzten Endes erfolgen werden, es wird nicht ohne Aufgabe oder Zurückstellung wesentlicher Programmpunkte abgehen.

Es drängen sich überhaupt Zweifel daran auf, ob jemand diese überoptimistische Konzeption je ernsthaft geglaubt hat. Manche ihrer Cheftheoretiker, allen voran der vielzitierte Arthur Laffer, erwecken nicht gerade den Eindruck besonderer Seriosität⁴, und auch in der Geschäftswelt scheint die Haltung nicht eindeutig zu sein: „Die amerikanische Geschäftswelt allerdings hat gegenüber der Reaganschen Wirtschaftspolitik von Anfang an eine schizophrene Haltung eingenommen. In ihren öffentlichen Stellungnahmen priesen zahlreiche Bosse das Programm als Weg zum Heil. Intern kalkulierte so mancher die Vergeßlichkeit des ganzen Unterfangens gleich ein.“

Der Grund für diese Doppelzüngigkeit: Die Bosse profitierten persönlich direkt von dem Reaganschen Programm. Denn die Senkung der Einkommensteuer um 25 Prozent führt zu einer beträchtlichen Verminderung der Steuerprogression. Es drängt sich der Verdacht auf, daß die Geschäftsleute Amerikas die ganze ‚Ökonomie der Angebotsseite‘ von Anfang an als einen raffinierten Trick durchschauten, um das Wahlvolk für eine Verbesserung der ‚Lebensqualität‘ der Großverdiener stimmen zu lassen.⁴⁵

Für den Monetarismus ist aus den Beispielen Großbritanniens und USA auf jeden Fall die Lehre zu ziehen, daß seine Vertreter die „Durststrecke“, die mit dem Kurswechsel verbundenen Opfer an Arbeitslosigkeit bei weitem unterschätzt haben. Natürlich werden die Apologeten einwenden, daß man sich nicht hinreichend genau an ihre Rezepte gehalten habe – aber das haben schließlich auch die Keynesianer gesagt, ohne daß diese Rechtfertigung allzu viele Leute überzeugte. Was andere Elemente der „New Economics“ wie etwa die Laffer-Kurve betrifft, so war deren Seriosität von vornherein zweifelhaft gewesen.

Für Triumphgefühle bieten die bisherigen Mißerfolge der Neokonservativen auf ökonomischem Gebiet freilich wenig Anlaß, waren doch die Regierungswechsel in hohem Maße dem Versagen der anderen Partei auf demselben Gebiet zuzuschreiben gewesen.

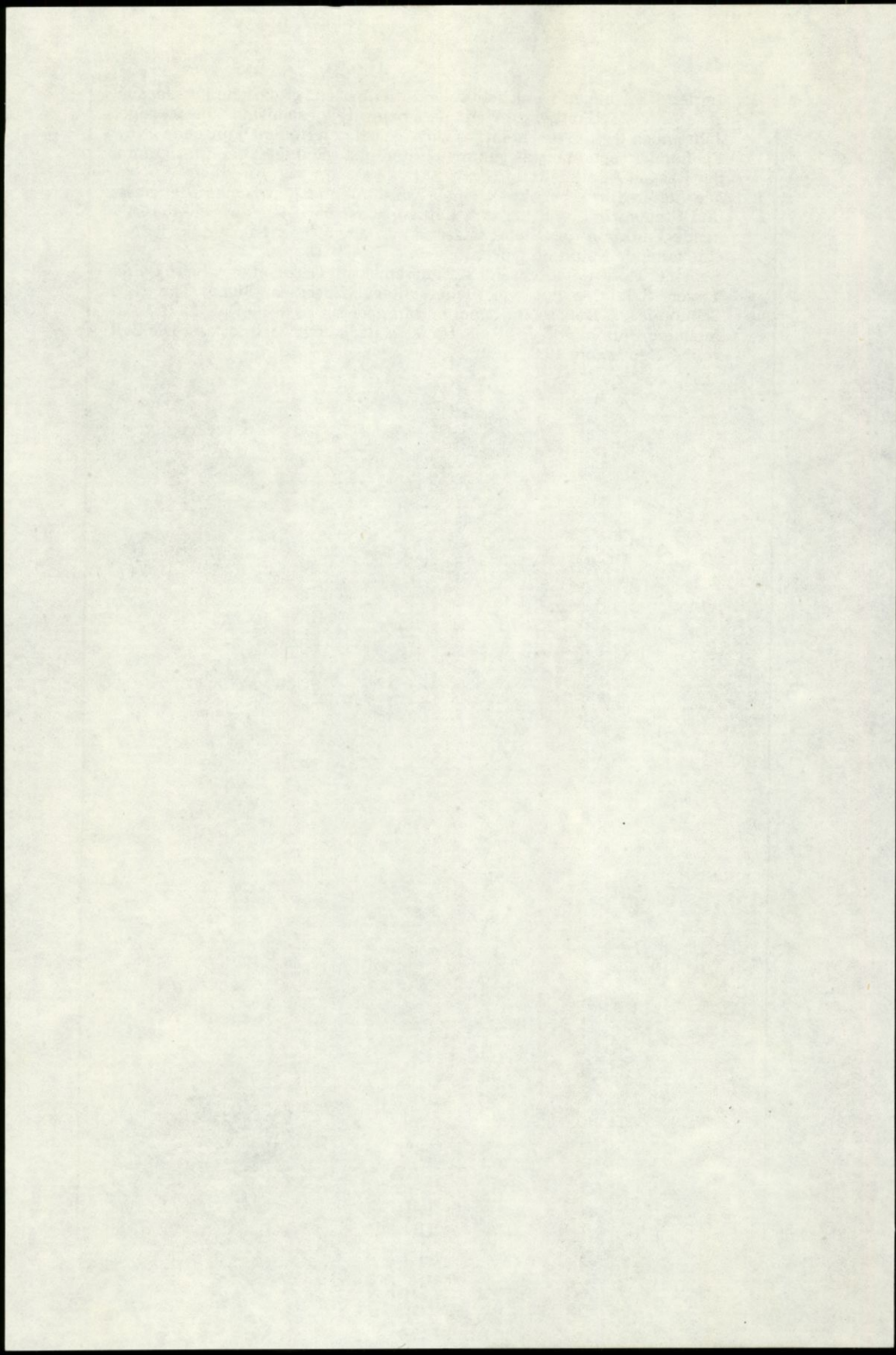
Wer einmal in den „vitiösen Zirkel“ hineingerät, findet offenbar nur sehr schwer wieder heraus. Glückliche sind diejenigen, die eine Abstimmung von Einkommens-, Preis-, Wechselkurs-, Geld- und Fiskalpolitik zustande bringen, die verhindert, daß sich die verhängnisvollen Spiralen allzu schnell zu drehen beginnen. Dies ist vielleicht das stärkste Argument für eine keynesianische Sichtweise des Wirtschaftsgeschehens.

Das Nebeneinanderexistieren von Ländern mit relativer Prosperität und Ländern mit starker Unterbeschäftigung ist in den letzten Jahren problematischer geworden. Es ist noch nicht entschieden, ob diese Koexistenz fort dauern kann, ob sich die in der Krise befindlichen Staaten erholen können oder ob nach einer Art „Greshamschen Gesetz“ eine Vereinheitlichung in der negativen Richtung erfolgt.

Anmerkungen

¹⁾ Starke monetaristische Elemente – mit durchschlagenden Konsequenzen auf der Beschäftigungsseite – enthielt die Wirtschaftspolitik der Schweiz seit 1973. Durch ihre Sonderstellung im Rahmen der Weltwirtschaft eignet sich die Schweiz jedoch kaum in dem Sinne als Exempel wie die USA und Großbritannien.

- ²⁾ In den USA haben Denkrichtungen offenbar ein großes Bedürfnis, sich als „New“ zu etikettieren. Wenn dies beim Keynesianismus der vierziger Jahre noch legitim erscheint, so wirkt es bei den Heller/Okunschen „New Economics“ schon etwas gekünstelt und erst recht jetzt beim Programm der Reagan-Administration.
- ³⁾ Die Laffer-Kurve behauptet einen Zusammenhang zwischen Steuersatz und Steuerertrag von der Art, daß zunächst der Steuerertrag eine steigende Funktion des Steuersatzes ist, ab einem gewissen Punkt jedoch eine fallende Funktion wird.
- ⁴⁾ Bei einer Konfrontation seines „Theorems“ mit George Perry hatte Laffer dessen Kritik so gut wie nichts entgegenzusetzen. Siehe: The New Economics: A Debate, in: Economic Impact Nr. 35 (3/1981), S. 23 ff
- ⁵⁾ Aus dem Bericht von Jes Ran „Hat sich Reagan verrechnet“, in: Die Zeit vom 4. September 1981, S. 20



Angebotsorientierte Fiskalpolitik*

Michael Wagner

Einleitung

Seit Mitte der siebziger Jahre streben die Regierungen führender westlicher Industriestaaten eine Neuausrichtung ihrer Budgetpolitik an. Das *keynesianistisch konzipierte Nachfragemanagement* hat an Überzeugungskraft verloren. An seine Stelle tritt eine vom Monetarismus angeregte angebotsorientierte Fiskalpolitik.

Deren Vertreter verwenden den Begriff „Angebotsorientierung“, um sich von der Betonung der Nachfrageseite während der Jahre keynesianistischer Konjunktursteuerung abzugrenzen. Darüber hinaus soll verdeutlicht werden, daß nicht die vom Staat direkt beeinflussbare Gesamtnachfrage, sondern nur ein gut funktionierendes System anhaltender Konkurrenz zwischen den *Anbietern* von Gütern und Dienstleistungen einen dauerhaften Beitrag zu dynamischem Wachstum und Vollbeschäftigung (bei gleichzeitig relativ stabilem Preisniveau) leisten kann.

Die angebotsorientierte Fiskalpolitik sieht ihre *Hauptaufgabe* darin, das relative Gewicht des öffentlichen Haushaltes gegenüber der Wirtschaftstätigkeit privater Unternehmen und Haushalte so klein wie möglich zu halten. Denn staatliche Aktivitäten bedeuten stets einen Eingriff in den Regelmechanismus der „Angebotskonkurrenz“, wodurch letztlich die Wachstumschancen vermindert, der Preisauftrieb beschleunigt und die Arbeitslosigkeit erhöht werden¹.

Da sich aber bestimmte öffentliche Güter – wie innere und äußere Sicherheit – nur durch den Staat wirksam bereitstellen lassen, anerkennen auch die Vertreter der angebotsorientierten Fiskalpolitik die Not-

* Für Anregung und Kritik danke ich M. Desai und P. Tomanek

wendigkeit eines gesamtwirtschaftlich nicht vernachlässigbaren Budgetvolumens. Allerdings sollen öffentliche Einnahmen und Ausgaben die Arbeitsweise des freien Marktwettbewerbes möglichst wenig stören. Insbesondere hat die öffentliche Hand darauf zu achten:

- daß die Ausgaben durch ordentliche Einnahmen *vollständig gedeckt* sind (da jedes Budgetdefizit zu einer inflationären Umverteilung gesamtwirtschaftlicher Ressourcen führt);
- daß die zur Mittelaufbringung notwendigen Steuern und die zur Abdeckung von Härtefällen vorgesehenen Sozialtransfers *nicht den Leistungswillen* der privaten Unternehmen und Haushalte *hemmen*;
- daß die Marktparteien sich bei ihrer Angebotskonkurrenz auf eine *gleichförmige Geldmengenentwicklung* als Kalkulationsleitlinie stützen können (da kurzfristige Schwankungen des Geldmengenangebotes die Wirksamkeit des Konkurrenzmechanismus stören)².

Nicht jede dieser drei Forderungen läßt sich gleich gut erfüllen, wie die folgenden Ausführungen zeigen. Mit welchen Schwierigkeiten eine Verwirklichung der Programme angebotsorientierter Fiskalpolitik zu rechnen hat, soll anhand einer konkreten Fallstudie näher untersucht werden. Die Wahl ist dabei auf Großbritannien gefallen, das sich für eine solche Analyse gut eignet. Eine nähere Untersuchung der britischen Entwicklung zeigt zugleich, daß sich aus den Erfahrungen Großbritanniens durchaus verallgemeinerbare Erkenntnisse über die wirtschaftliche und politische Mechanik einer angebotsorientierten Haushaltsführung gewinnen lassen³.

1. Angebotsorientierte Fiskalpolitik als Antwort auf wirtschaftliche Stagnation

Die britische Wirtschaft sah sich in den siebziger Jahren immer wieder von schweren Krisen bedroht. Im Jahr 1975 erreichte die (im Jahrsabstand gemessene) *Inflationsrate* 25 Prozent. Im darauffolgenden Jahr fiel der *Außenwert des Pfund Sterling* auf ein Niveau, das einer fast zwanzigprozentigen Abwertung (des effektiven Wechselkurses gegenüber 1974) entsprach. Ebenfalls 1976 überschritt die *Arbeitslosen-*zahl die Millionengrenze⁴.

So schwierig es auch schien, jeweils augenblicklich dieser einzelnen äußerst bedrohlichen Entwicklungen Herr zu werden, die tiefe Besorgnis der britischen Öffentlichkeit bezog sich auf eine weitreichendere Frage: Ob denn diese in verschiedenen Bereichen punktuell auftretenden Schwierigkeiten nicht Ausdruck eines *allgemeinen Niederganges* der britischen Wirtschaft sind?

1.1 Entindustrialisierung

Die Furcht vor dem ökonomischen Abstieg Großbritanniens entsprang vor allem aus der Beobachtung, daß Produktion und Export von

Industriegütern einen stagnierenden Trend aufwiesen. In der Dekade zwischen 1968 und 1978 wuchs die Industrieproduktion im Durchschnitt mit weniger als 1 Prozent jährlich. In einzelnen Bereichen, in denen Großbritannien einst als führend galt, kam es sogar zu absoluten Produktionseinschränkungen. So erreichte die Erzeugung von Personenkraftwagen 1978 nur mehr zwei Drittel des Standes von 1968⁵.

Das geringe Wachstum der Industrieproduktion begleiteten vier Entwicklungen, die wenig Hoffnung auf rasche Besserung aufkommen ließen:

- die *Produktivität* (pro Industriebeschäftigten) wuchs international gesehen in Großbritannien bloß unterdurchschnittlich;
- der Anteil britischer Industriewaren nahm auf den *Exportmärkten* ab, während die *Importe* gleichzeitig rascher wuchsen als die heimische Produktion;
- die *Investitionstätigkeit* in Anlagegüter stagnierte;
- die *Kapitalrendite* ist in den letzten 15 Jahren deutlich gefallen, ohne daß eine Trendumkehr zu erkennen wäre⁶.

Zwischen diesen vier Faktoren - Arbeitsproduktivität, Export-Import-Relation, Investitionstätigkeit und Kapitalrendite - bestehen enge Wechselwirkungen: Ein bloß schwaches Exportwachstum dämpft die Investitionstätigkeit, was sich hemmend auf die Arbeitsproduktivität auswirkt, wovon auch die Kapitalrenditen und die Konkurrenzfähigkeit auf den Exportmärkten negativ betroffen werden. Damit ist der kontraktive Kreislauf geschlossen, in dem sich die britische Industrie gefangen sieht.

Übersicht 1

Stagnation des industriellen Sektors

	(1) Gesamt- produktion 1975 = 100	(2) Produktion pro Beschäftigten 1975 = 100	(3) Anlageinvestitionen zu Preisen 1975 in Mill. £	(4) Import- quote in %	(5) Export- quote in %
1970	98	88	4,177	17	18
1971	97	91	3,897	17	19
1972	100	96	3,370	18	19
1973	108	104	3,439	21	20
1974	107	102	3,781	23	21
1975	100	100	3,521	22	23
1976	101	105	3,341	23	24
1977	103	106	3,637	24	25
1978	104	108	3,852	25	25

Alle Werte beziehen sich auf die Industrie (Vereinigtes Königreich). (4): Importquote = Importe/Inlandsproduktion minus Exporte plus Importe. (5): Exportquote = Exporte/Inlandsproduktion.

Quelle: Economic Trends 320 (1980); 26 für (1); 34 für (2); 108 für (4); 109 für (5).

1.2 Ursachen und Strategien

So einig sich die meisten Beobachter auch über die skizzierte kontraktive Mechanik sind, so weit gehen die Meinungen über zwei Fragen auseinander: Erstens, welche der vier Größen als das *auslösende Moment* für den kontraktiven Kreislauf anzusehen ist. Zweitens, durch welche *wirtschaftspolitischen Maßnahmen* die kontraktive Mechanik unterbrochen werden kann.

Die in der Diskussion um die Ursachen der „Entindustrialisierung“ Großbritanniens vertretenen Positionen lassen sich in Thesenform folgendermaßen zusammenfassen:

- These 1:* Aufgrund eines überhöhten Wechselkurses geriet die britische Exportindustrie in das Hintertreffen, was zu stagnierenden Investitionen und damit zu unzureichendem Produktivitätswachstum aufgrund mangelnder Innovation führte⁷.
- These 2:* Die Gewerkschaften erzwangen über Streiks Betriebsvereinbarungen, durch die produktivitätsfördernde Innovationsmaßnahmen gehemmt wurden. Dadurch fiel die Konkurrenzfähigkeit der britischen Industrie zurück, während gleichzeitig überhöhte Lohnforderungen den Druck auf die Kapitalrendite noch verstärkten. Daraus resultierte die gedämpfte Investitionsneigung der Unternehmer⁸.
- These 3:* Die rasche Ausdehnung staatlicher Dienstleistungen bewirkte eine Umschichtung gesamtwirtschaftlicher Ressourcen zuungunsten des industriellen Sektors. Ein unangemessen großer Teil des Sozialproduktes wurde über den rasch wachsenden öffentlichen Sektor Konsumzwecken zugeführt. Dadurch sind der Industrie wertvolle materielle und personelle Ressourcen für Investitionstätigkeit entzogen worden. (Ferner rief diese Reallokation zugunsten des öffentlichen Konsums einen beschleunigten Preisauftrieb und Zahlungsbilanzschwierigkeiten hervor⁹.)

Diese drei Erklärungsansätze legen zwar ihr Schwergewicht auf verschiedene Problembereiche, schließen einander aber nicht wechselseitig aus. Tatsächlich haben sich Vertreter angebotsorientierter Fiskalpolitik die zweite (Gewerkschaften) und dritte These (zu hohe Staatsquote) gleichzeitig zu eigen gemacht.

Sie leiten aus dieser Diagnose ihre wirtschaftspolitischen Grundstrategien ab¹⁰:

- Erstens muß der Staat (nicht zuletzt durch legislative Maßnahmen gegenüber den Gewerkschaften) versuchen, dem Konkurrenzprinzip auf den Arbeits- und Gütermärkten wieder größere Geltung zu verschaffen. Ein gut funktionierendes Wettbewerbssystem schließt überhöhte Lohnforderungen und restriktive Betriebsvereinbarungen schon deshalb aus, weil der Konkurrenzmarkt solche Versuche sofort mit Konkurs und Arbeitslosigkeit bestraft. Einmal von dem Korsett der Gewerkschaftsmonopole und Staatssubventionen befreit, werden sich die britischen Unternehmen dem Druck internationalen Wettbe-

Fall der Kapitalrendite

	(1) Gewinnquote %	(2) Kapitalproduktivität %	(3) Kapitalrendite %
1964	24	47	11
1966	21	44	9
1968	23	42	10
1970	19	40	8
1972	21	39	8
1973	20	38	8
1974	17	36	6
1975	13	35	5
1976	14	33	5

Vereinigtes Königreich; Definitionen: (1) = P/Y ; (2) = Y/K ; (3) = P/K ; wobei P = Nettobetriebsüberschuß; Y = Nettowertschöpfung; K = Nettokapitalstock.

Quelle: T. P. Hill, Profits and Rates of Return. Paris: OECD 1979, Tab. 6.4

werbs stellen und durch Effizienzsteigerung ihre Exportmärkte erneut gewinnen.

- Zweitens, der Anteil des öffentlichen Haushaltes am Sozialprodukt muß schrittweise abgebaut werden, um erneut Ressourcen für privatwirtschaftliche Investitionen freizusetzen. Nur auf diese Weise kann es gelingen, die Entindustrialisierung Großbritanniens aufzuhalten und der Gesamtwirtschaft neue Wachstumsimpulse zu geben.

Bei der Verwirklichung dieser beiden Grundstrategien konnte die angebotsorientierte Fiskalpolitik nicht frei verfahren; sie war an jene Spielräume gebunden, die das der Regierung Thatcher vorgegebene britische Budgetsystem offenläßt; dessen Aufbau skizziert (nach einem kurzen Exkurs zur Entindustrialisierungsdebatte) der nächste Abschnitt.

1. 3 Exkurs zur Kritik an der „angebotsorientierten“ Diagnose

Die „angebotsorientierte“ Interpretation der Probleme des britischen industriellen Sektors gilt nicht unwidersprochen.

Gegen die Bacon-Eltis-These vom „crowding out“ produktiver industrieller Tätigkeit durch konsumtive Staatsstätigkeit wird eingewandt, sie verkehre Ursache und Wirkung. Der Staatssektor sei nicht zuletzt deshalb so stark angewachsen, weil die öffentliche Hand (um Arbeitslosigkeit zu vermeiden) jene Personengruppen aufnahm, die in der stagnierenden Industrie keine Beschäftigung finden konnten.¹¹

Für die anhaltende Stagnation der britischen Industrie machen die verschiedenen *Kritiker* „angebotsorientierter“ Politik, weder einen übermäßig wachsenden Staatssektor, noch eine einseitig aggressive Gewerkschaftspolitik, sondern einen der drei folgenden Faktoren verantwortlich:

- entweder mangelnde Anpassung an die ausländische Nachfrage;
- oder zu niedrige Produktivität im Verhältnis zur ausländischen Konkurrenz;
- oder einen zu hohen Wechselkurs.

Mangelnde Anpassung an die Nachfrage

Was die Nachfrage betrifft, so zeigen Schätzungen, daß die internationale Einkommenselastizität nach britischen Exportgütern deutlich unter 1 liegt; (während sie für Japan zwischen 3 und 4 beträgt)¹².

Zu niedrige Produktivität

Zur Frage der niedrigen Produktivität (gegenüber dem Ausland) werden von verschiedenen Wissenschaftlergruppen vereinfacht ausgedrückt zwei Thesen vertreten:

- (i) Das *Niveau* der britischen Produktivität (in Exportpreisen gemessen) liegt so tief, weil die Gewerkschaften simultan hohe Löhne und eine Sicherung bestehender Arbeitsplätze durchsetzen wollen.
- (ii) Die langfristige *Wachstumsrate* der britischen Produktivität liegt (aus soziokulturellen Gründen) tiefer als in anderen Ländern (weswegen es auch zu einem Absinken des Niveaus gekommen ist)¹³.

Überhöhter Wechselkurs

Der hohe Wechselkurs des Pfund Sterling (als dritter langfristig exporthemmender Faktor) wird ebenfalls mit den Produktivitätsüberlegungen (allerdings in einer von Punkt (B) abweichenden Weise) in Zusammenhang gebracht: Ein hoher Wechselkurs drückt die Exportgewinne, weswegen die Investitionsneigung fällt, wodurch sich die Rate der technischen Innovation und damit auch das Produktivitätswachstum verlangsamt¹⁴.

Trotz dieser durchaus uneinheitlichen Diagnosen über die vermeintlichen wahren Ursachen der britischen „Entindustrialisierung“ kommen die verschiedenen Gruppen von wissenschaftlichen Kritikern an der angebotsorientierten Fiskalpolitik zu folgender *gemeinsamer Überlegung*: Schlägt der Staat einen monetaristisch konzipierten „angebotsorientierten“ Kurs ein, so wird das inländische Zinsniveau international relativ hoch sein, was auch den Pfund Sterling stärken wird. Damit ergibt sich unter den Restriktionen eines Leistungsbilanzausgleiches die Notwendigkeit das inländische Wachstum zu bremsen. Dadurch nimmt nicht nur kurzfristig die Beschäftigung in der Industrie ab; es sinken auch auf lange Sicht die Chancen einer Produktivitätssteigerung¹⁵.

Die Kritiker des angebotsorientierten Kurses bieten (sofern sie in der Stagnation der Industrieproduktion überhaupt eine langfristig

wirtschaftspolitisch zu korrigierende Entwicklung sehen) vor allem eine *Abwertung des Pfund Sterling als Alternative* an. Dabei wird vorgeschlagen, den Abwertungsvorteil entweder durch Importkontrollen oder durch eine Einkommenspolitik abzusichern¹⁶.

Diese Vorschläge lehnen die Befürworter angebotsorientierter Politik strikt ab; sie bauen auf den Konkurrenzmechanismus, den es durch eine zielstrebige Neugestaltung des öffentlichen Haushaltes zu fördern gilt.

2. Aufbau des budgetpolitischen Handlungsspielraumes

Die Vertreter angebotsorientierter Fiskalpolitik haben 1979 beim Amtsantritt der Regierung Thatcher einen öffentlichen Haushalt vorgefunden, dessen Zusammensetzung von mehreren Jahrzehnten Keynesianismus zeugte. Die *öffentlichen Ausgaben* machten im Finanzjahr 1978/79 rund 42 Prozent des Brutto-Inlandsproduktes aus; davon entfielen auf die staatlichen Ausgaben für *Güter und Dienstleistungen* rund die Hälfte (23 Prozent des BIP). In den zehn Jahren bis 1978 war der Anteil der *Beschäftigten im öffentlichen Dienst* von rund 17 Prozent (1968) auf ungefähr 21 Prozent (1978) angestiegen. Unter Einrechnung der öffentlichen Unternehmen und verstaatlichten Industrie arbeitete fast jeder dritte britische Beschäftigte im Auftrag der öffentlichen Hand; ein Prozentsatz, der nach „angebotsorientierten“ Maßstäben viel zu hoch liegt¹⁷.

2.1 Einnahmen

Nicht nur das Gesamtvolumen der Staatstätigkeit hat das Kabinett Thatcher als zu groß beurteilt, auch die Verteilung der daraus erwachsenden Finanzierungslast hat als ungünstig gegolten.

Im Finanzjahr 1978/79 stammten rund zwei Drittel aller Einnahmen von *direkten persönlichen Steuern* (einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge). Nicht ganz ein Drittel deckten *indirekte Steuern* (einschließlich Zölle) ab. Körperschaftssteuern und Kapitaltransfersteuern (Erbschaft, Schenkung, Kapitalgewinne) machten zusammen fast 7 Prozent des Gesamtaufkommens aus¹⁸.

Die *direkten Steuern* setzten sich zu rund 60 Prozent aus Einkommensteuer und zu rund 40 Prozent aus Sozialversicherungsbeiträgen zusammen.

Die Einkommensteuer (für eine Einzelperson) beruht in Großbritannien auf folgendem Prinzip: Jeder Lohnbezieher erhält einen Steuerfreibetrag zugestanden, dessen Höhe bei ungefähr 30 Prozent des britischen Durchschnittsverdienstes liegt. Für den folgenden Einkommensanteil zahlt er einen konstanten Steuersatz von 30 Prozent; erst wenn das Gesamteinkommen mehr als rund das doppelte des Durchschnittsverdienstes ausmacht, kommt für das darüber hinaus gehende

Einkommen ein Staffeltarif zur Anwendung. Zusätzlich zur Einkommensteuer werden *Sozialversicherungsbeiträge* eingehoben, deren Höchstbemessungsgrundlage ungefähr beim Median der britischen Löhne und Gehälter liegt. Diese Beitragsleistungen wirken sich indes für den Einzelnen kaum auf die späteren Auszahlungen aus, weswegen der Sozialversicherungsbeitrag einer direkten Steuer gleichkommt¹⁹.

Die wichtigsten *indirekten Steuern* sind die Mehrwertsteuer und die Sonderabgaben auf Tabakwaren, Alkoholika und Benzin. Die *Mehrwertsteuer* (sie macht rund 10 Prozent des Gesamtsteueraufkommens aus) wird mit einem einheitlichen Satz von 15 Prozent eingehoben. (Befreit sind u. a. Nahrungsmittel, Transport- und Bauleistungen, Energie, Kinderkleidung). Unechter Befreiung (ohne Vorsteuerabzug) unterliegen u. a. Unterrichts- und Gesundheitsdienste, das Bank- und Versicherungswesen²⁰.

Zusätzlich zu den vom Staat kontrollierten Einnahmen belegen die Gemeinden den Hausbesitz privater und juristischer Personen mit einer *Grundsteuer*, deren Sätze kommunal variieren. Das Grundsteueraufkommen fällt zu rund 60 Prozent auf Unternehmen und zu rund 40 Prozent auf Privathaushalte; insgesamt liegt es etwas höher als das Mehrwertsteueraufkommen²¹.

2.2 Ausgaben

Allein ein Viertel des britischen Gesamtbudgets wird der Kategorie *soziale Sicherheit* zugerechnet. Als nächstgrößere Posten folgen Erziehung (14 Prozent), Gesundheit (13 Prozent) und Landesverteidigung (11 Prozent). Das restliche Drittel geht an das Wohnungswesen, den Straßenbau und andere öffentliche Leistungen²².

Auf *Anlageinvestitionen* entfallen 15 Prozent der Staatsausgaben; auf den *öffentlichen Konsum* 85 Prozent²³.

2.3 Steuerungsinstrumente

Das historisch weit zurückreichende britische Budgetrecht enthält Besonderheiten, die eine systematische Planung und Steuerung erschweren. So bildet der öffentliche Gesamthaushalt rechtlich keine Einheit. Ausgaben und Einnahmen werden nach jeweils eigenen Prinzipien budgetiert und in gesonderten Dokumenten (in verschiedenen Rechnungseinheiten) dem Parlament vorgelegt. Diese aus dem 17. Jahrhundert stammende Trennung wurde in der Nachkriegszeit bewußt aufrecht erhalten; denn, wie der einflußreiche Plowden-Report argumentierte, die Einnahmenseite diene der kurzfristigen Konjunktursteuerung, während die Ausgabenseite sich an einer langfristigen und wirtschaftlichen Bedürfnisbefriedigung zu orientieren habe²⁴.

Auf der *Einnahmenseite* nutzen britische Schatzkanzler den jährlichen „Financial Statement and Budget Report“ dazu, die *Steuersätze*

auf das Realeinkommen (und die Realausgaben) häufig und drastisch zu verändern. Dies erfolgt vor allem durch eine *nicht-inflationsneutrale Erhöhung* folgender Größen: den Steuerfreibetrag; die Einkommensgrenzen für den Basissteuersatz von 30 Prozent; den Steuersatz (in absoluten nominellen Größen) pro Zigarette, pro Liter Alkohol, pro Liter Treibstoff²⁵.

Bei hohen Inflationsraten eröffnet diese jährliche Anpassung einen beträchtlichen Spielraum. So senkte das Budget 1978 die reale Steuerbelastung von Whisky um rund 25 Prozent, die von Bier um 9 Prozent. Andererseits wurde im Budget 1979/80 der jährliche Steuerfreibetrag für eine Einzelperson nur um £ 40,- (auf £ 1.165) statt um £ 118,- (wie es der Inflationsrate entsprochen hätte) angehoben²⁶.

Auf der *Ausgabenseite* sieht sich die britische Budgetpolitik vor allem drei Schwierigkeiten gegenüber:

- Nur ein Teil der Ausgaben kann direkt von der Regierung kontrolliert werden; die öffentlichen und verstaatlichten Unternehmen und die Gemeinden besitzen unabhängige Gestaltungsmöglichkeiten für ihr Ausgabenvolumen;
- einzelne Ressorts überschreiten (teils aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen) die präliminierten Ausgabenansätze;
- die Ausgabenansätze erfolgen in deflationierter Form (in sogenannten Survey-Preisen), weswegen die eigentlichen Ausgaben zu laufenden Preisen keiner unmittelbaren Planung oder Kontrolle unterliegen.

Zur Bewältigung dieser Problembereiche entwickelte die britische Budgetpolitik ein zumindest behelfsmäßig einsetzbares Instrumentarium: Die *Ausgaben von Gemeinden* kontrolliert die Regierung indirekt (im Rahmen des jährlichen Finanzausgleichs). Überschreiten die jährlichen Zuwächse der präliminierten Kommunalausgaben die von der Regierung festgelegte Leitlinie, so wird der betreffenden Gemeinde ein *Strafbetrag* von den normalen zentralstaatlichen Zuwendungen abgezogen. Dieser Strafbetrag wächst überproportional im Ausmaß der Überschreitung der Regierungsleitlinie. Ferner kann den Gemeinden die Zustimmung zu einer Kreditaufnahme verweigert werden, was diese zwingt, entweder Ausgaben zu kürzen oder ihre Grundsteuersätze zu erhöhen²⁷.

Eine ähnliche Technik kommt bei öffentlichen bzw. staatlichen Unternehmen zur Anwendung: Staatliche Zuschüsse werden von den Ausgaben (ihrer Höhe und Struktur) abhängig gemacht. Ferner untersagt gegebenenfalls die Regierung auch ihnen, Kredite aufzunehmen. Damit bleiben nur noch Tarif- und Preiserhöhungen zur Deckung eines eventuellen Defizits²⁸.

Da die Zuschüsse an Kommunen und Verstaatlichte Betriebe zu konstanten Preisen budgetiert werden, setzt die Regierung noch ein weiteres Instrument ein (das übrigens auch gegen zu ausgabenfreudige Minister angewandt wird): die unmittelbare Ausgabenkontrolle in Form von *cash limits*. Den betreffenden Körperschaften (und Abteilungen) wird untersagt, nominell mehr als eine bestimmte Summe auszugeben;

und zwar unabhängig von der Differenz zwischen der tatsächlichen Inflationsrate und jener, die bei der Budgetplanung vorausgesetzt war²⁹.

3. Angebotsorientierte Reformmaßnahmen

Die offensichtlichen Mängel des britischen Budgetsystems haben in den siebziger Jahren schon vor der Durchsetzung angebotsorientierter Strukturveränderungen zu teils heftigen Reformdiskussionen geführt.

3.1 Allgemeine Reformdiskussion in den siebziger Jahren

In den Reformdiskussionen ging es neben technischen Problemen der Finanzverwaltung vor allem um folgende Fragen: Ob das Steuer- und Transfersystem

- Unternehmen und private Haushalte zu einer wirtschaftspolitisch erwünschten Ressourcenallokation veranlaßt;
- durch seine Umverteilungseffekte ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Leistung und Verfügungsrecht herstellt;
- dem einzelnen genug Spielraum für individuell optimale Entscheidungen gibt.

(A) Unerwünschte Ressourcenallokation

Im Zentrum der Kritik standen insbesondere die Allokationseffekte des Steuersystems am Kapital- und am Arbeitsmarkt.

Das britische Steuersystem fördert vor allem drei Formen privaten Sparens: *Hausbesitz* (zur Eigennutzung), *Pensionsfonds* und *Lebensversicherungen*. Rund 80 Prozent aller privaten Ersparnisse fließen in diese drei Anlageformen, während Privatunternehmen (insbesondere Kleinunternehmen) am Kapitalmarkt kaum aus den finanziellen Ressourcen der ständig anwachsenden persönlichen Ersparnisse bedient werden. An dieser wachstumshemmenden Allokation von Finanzaktiva trägt nicht zuletzt das Steuersystem schuld; denn – wie im Meade-Report detailliert an Beispielen dargelegt wird – die von einem Investor erzielte Rendite hängt stärker von den gewählten Rechtsformen einer Finanzkapitalanlage ab, als von der Ertragslage der ihr zugrundeliegenden Realkapitalinvestitionen³⁰.

Der Vorwurf, das Steuersystem verzerre die Marktkonkurrenz in eine unerwünschte Richtung, ist auch in Hinblick auf den Arbeitsmarkt erhoben worden. Der Leistungswille der britischen Arbeitskräfte werde durch Steuern und Transfers spürbar gedrückt.

Diese Behauptung trifft vermutlich in vollem Umfang nur für *Personen am unteren Ende der Einkommenspyramide* zu: Da die Arbeitslosenunterstützungen (und andere Transfers für Personen, die am Existenzminimum leben) keiner Besteuerung unterliegen, sehen sich Familien, deren Haushaltsvorstand erneut einen Arbeitsplatz findet,

einem Grenzsteuersatz von über 100 Prozent gegenüber. Diese Haushalte hält das britische Steuersystem in einer „Armutsfalle“ am Rande des Existenzminimums gefangen³¹.

Für Arbeitnehmer im mittleren Einkommensbereich sind die empirischen Befunde zum Zusammenhang „Steuerlast-Arbeitsleistung“ uneinheitlich. Eine Reihe von Studien weist nach, daß höhere Steuersätze die Arbeitskräfte eher zu vermehrter Arbeit anregen (um den Einkommensausfall auszugleichen) als sie zu einer Verringerung ihres Arbeitsangebotes zu veranlassen (weil es sich bei hohen Steuersätzen nicht „lohnt“); d. h. der positive Einkommenseffekt überwiegt den negativen Substitutionseffekt. So ergab eine Untersuchung von Brown-Levin-Ulph bei britischen Arbeitern folgende (in Elastizitäten bei Steuersatzveränderungen ausgedrückte) Werte: Einkommenseffekt = +0.22; Substitutionseffekt = -0.01³².

Bei leitenden Angestellten könnte ein für die britische Wirtschaft ungünstiger Effekt von den relativ hohen Grenzsteuersätzen ausgehen, durch die besonders fähige Manager möglicherweise in die Emigration gedrängt werden. Dies ist jedoch nicht der Fall, wie empirische Studien zeigen. Das Wanderungsverhalten von Spitzenkräften hängt (wenn überhaupt) eher von den Durchschnittssteuern als von den Grenzsteuersätzen ab³³.

Bemerkenswerterweise haben die Vertreter angebotsorientierter Fiskalpolitik den so gut dokumentierten negativen Einflüssen des Steuersystems auf den Kapitalmarkt kaum Aufmerksamkeit geschenkt. Die ausführlichen Vorschläge des Meade-Reports blieben ohne Widerhall in der wirtschaftspolitischen Öffentlichkeit. Auch im Hinblick auf den Arbeitsmarkt äußerten sich die angebotsorientierten Reformer nur zu Teilaspekten des Steuersystems. Insbesondere übergingen sie die für niedrige Einkommensgruppen so wichtige „Armutsfalle“; die Forderung nach Besteuerung von Sozialtransfers (bei gleichzeitiger Anhebung der Bruttotransfers) entspricht zwar den Grundsätzen angebotsorientierter Politik, war aber in der britischen Öffentlichkeit als „links“ etikettiert und schien daher als Programmpunkt neokonservativer Reform unpassend³⁴.

Die Proponenten angebotsorientierter Steuerreform konzentrierten sich völlig auf einen Punkt: die hohen Grenzsteuersätze für Spitzeneinkommen. Eine starke Steuerprogression sei offensichtlich leistungsfeindlich. Sie schmälere auch die Steuereinnahmen der öffentlichen Hand. Denn hohe Grenzsteuersätze drückten das wirtschaftliche Aktivitätsniveau und das damit verbundene Steueraufkommen. Eine Senkung der Steuersätze dagegen führe über eine Wirtschaftsbelebung zu höheren Steuereinnahmen³⁵.

Während die erste Behauptung (über den negativen Leistungsanreiz einer Steuersatzerhöhung), wie erwähnt, als empirisch umstritten gilt, ist die zweite Behauptung (positive Einnahmeneffekte bei Steuersatzsenkung) für Großbritannien bereits mehrfach widerlegt worden: Auf der Grundlage der bereits angeführten Resultate von Brown u. a. errechneten Hemming und Kay, daß 1976 das höchste Steueraufkom-

men modelltheoretisch bei einem (politisch selbstverständlich unrealisierbaren) Durchschnittssteuersatz von 80 bis 82 Prozent erzielt worden wäre. Selbst Vertreter eines angebotsorientierten Kurses, wie Beensstock, äußerten Zweifel, ob Steuersatzsenkungen tatsächlich die britischen Steuereinnahmen erhöhen³⁶.

(B) Umverteilung

Die Umverteilungseffekte des öffentlichen Haushaltes wurden in der britischen Reformdiskussion vor allem unter drei Gesichtspunkten debattiert:

- welchen Einfluß haben Steuern und Transfers auf die gesamte personelle Einkommensverteilung?
- soll jeder Brite automatisch existenzsichernde Sozialversicherungsleistungen erhalten?
- welchen Anspruch besitzen die lokal gewählten Vertreter von Kommunen auf gesamtstaatliche Budgetmittel?

(i) Personelle Einkommensverteilung

Die stärksten relativen Umverteilungseffekte zeigen sich erwartungsgemäß bei den ärmsten Haushalten. Im Jahr 1978 erzielte das unterste Fünftel aller Haushalte nur 1 Prozent aller primären Einkommen; es konnte aber über 9 Prozent des sekundären Einkommens (= primäres Einkommen minus Steuern plus Transfers) verfügen. Das oberste Fünftel mußte rund 20 Prozent seines primären Einkommens abgeben; sein Anteil sank von 44 Prozent (primär) auf 36 Prozent (sekundär). Dagegen blieb der Anteil (rund 19 Prozent) des mittleren Fünftel der Einkommensbezieher durch Steuern und Transfers nahezu unberührt³⁷.

Diese Umverteilung beruht bei den unteren Einkommensschichten vor allem auf den Transfers, bei den oberen Gruppen auf der Steuerprogression. So verringerten die direkten Steuern den Anteil der obersten 10 Prozent aller Einkommensteuerverpflichtigen (Ehepaare bzw. Alleinverdiener) um 2,9 Prozent (von 26,2 Prozent vor Steuerabzug auf 23,3 Prozent nach Steuerabzug); bei der Gruppe zwischen Median und 6. Dezil nahm der Anteil um 0,2 Prozent (von 9,1 Prozent auf 9,3 Prozent) zu; bei dem untersten Zehntel um 0,5 Prozent (von 2,5 Prozent auf 3,0 Prozent) zu³⁸.

Die neokonservativen Vertreter angebotsorientierter Fiskalpolitik sahen in diesen Umverteilungseffekten einen ungerechtfertigten Staatseingriff in die Einkommensgestaltung des einzelnen Haushaltes. Insbesondere verwiesen sie auf die seit Anfang der sechziger Jahre ständig ansteigende Einkommenssteuerbelastung. Diese hatte für das oberste Zehntel im Jahr 1959 rund 23 Prozent des Bruttoeinkommens betragen; im Jahr 1977 schon 31 Prozent. Noch härter waren die mittleren Einkommensgruppen betroffen; ihre Belastungsquote stieg von 5 Prozent auf 18 Prozent³⁹.

Einkommen, Steuern, Transfers

	(1) Einkommens- anteile (vor Steuer)	(2) Steuer in % des Brutto- einkommens	(3) Standardisiertes Familienein- kommen
Oberste 10%	26%	31%	21%
5.-6. Dezil	9%	18%	9%
4.-5. Dezil	7%	16%	8%
Unterste 10%	3%	0%	4%

Niedriglohngruppen

	(4)	(5) Nahrungsmittel- kleinhandel	(6) Schneider
Durchschnittslohn	Friseur		
(in £) pro Woche	41,60	48,60	49,20

Spitzengehälter

Jahresgehälter (in £)	(7) „Finanzierung“	(8) „Marketing“	(9) „Personalwesen“
von Vorstandsdirektoren	13.500	13.000	12.000

(1) Alle Einkommenssteuerepflichtigen, (3) „Standardisierung“ = Bereinigung des Familieneinkommens nach einem (auf den Beihilfesätzen aufbauenden) Umrechnungsschlüssel für den „Normalbedarf“ bei verschiedener Familienzusammensetzung 1976.

(4), (5), (6) Durchschnittslohn weiblicher Arbeiter 1979.

(7), (8), (9) Median; Erhebung des Lloyds Incomes Research Survey of Salaries in UK Manufacturing and Service Companies 1979.

Quelle: (1)–(3): Royal Commission on the Distribution of Income and Wealth: An A to Z of Income and Wealth; London, HMSO 1980, S. 4, 6, 9,

(4)–(6): New Earnings Survey 1979

(7)–(9): Financial Times, June 9, 1981, S. 11

Demgegenüber machten Mitglieder der Fabian Society geltend, daß die Umverteilung viel zu schwach sei. Neben der Umverteilung von Einkommen gelte es auch stärker als bisher die Vermögensungleichheit zu verringern. Immerhin liegen 25 Prozent des britischen „vermarktbar“ Vermögens in den Händen von bloß 1 Prozent der großjährigen Bevölkerung, 60 Prozent des Vermögens besitzt das oberste Zehntel.

Selbst bei Berücksichtigung von betrieblichen und staatlichen Pensions- und Rentenansprüchen verfügt das reichste Zehntel über 40 Prozent des britischen Vermögens⁴⁰.

(ii) Sozialversicherung

Das britische Sozialversicherungssystem garantiert dem Einzelnen häufig keine existenzsichernden Leistungen. Viele ältere, beschäftigungslose oder kranke Arbeitskräfte brauchen zusätzliche Ausgleichszulagen und Beihilfen, die nur auf Antrag und nur bei nachgewiesener Bedürftigkeit gewährt werden. Gegenüber diesem System von Ausgleichszulagen sind vielfach Reformvorschläge diskutiert worden, die sich unter dem Schlagwort „Zurück zu Beveridge“ zusammenfassen lassen. Diese Reformpläne bauen auf dem Grundsatz auf, den Beveridge seinem Sozialversicherungsentwurf zugrundegelegt hatte. Bei Eintritt des Versicherungsfalles (Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit) sollten auf jeden Fall die Grundbedürfnisse durch die Versicherungsleistungen gedeckt werden⁴¹.

Gegen solche Vorstellungen haben sich angebotsorientierte Reformer entschieden gewandt: Das Sozialversicherungssystem darf sich nicht vor allem an den Bedürfnissen der Versicherten orientieren, sondern muß zuallererst von anerkannten Grundsätzen der Selbstfinanzierung ausgehen. Deshalb sei etwa jede Inflationsindexierung von Staatspensionen grundsätzlich abzulehnen. Eine ständige „unsichtbare“ Umverteilung zwischen den verschiedenen Generationen sei nicht gerechtfertigt; wer beizeiten privat vorsorgt, der ist im Notfall gesichert⁴².

(iii) Umverteilung zugunsten von Kommunen

Die Umverteilung zentralstaatlicher Budgetmittel zugunsten der Kommunen hatte seit vielen Jahren Anlaß zu heftigen Reformdiskussionen gegeben. Die jeweilige Regierung verlangte von den Gemeinden, sie sollten ihre Ausgabensteigerungen durch Erhöhung der eigenen lokalen Abgaben und Steuern decken. Es sei politisch untragbar, daß die populären Ausgabensteigerungen durch die Gemeindevertreter, die unbeliebten Steueranhebungen durch die Regierung beschlossen würden. Nach den langen Debatten in der Layfield-Kommission (und ihrem Bericht) entschloß sich die Labour-Regierung im Jahre 1976 zu einem neuen System überzugehen. Jedes Jahr wird den Gemeinden eine Leitlinie für zentralstaatlich gedeckte Ausgabensteigerungen vorgegeben. Überschreiten Gemeinden diese Grenzen, so werden sie durch Abzüge von den zentralstaatlichen Zuschüssen bestraft. Bei Unterschreitung erhalten die Kommunen eine Belohnung. Auf diese Weise soll es zu einer Stärkung der zentralstaatlichen Macht in der Umverteilung von Budgetmitteln kommen⁴³.

Diesen Reformansatz der Labourregierung haben die Vertreter angebotsorientierter Fiskalpolitik aufgegriffen und vorangetrieben.

(C) Wahlfreiheit

Schon seit Anfang der siebziger Jahre wurden Reformvorschläge zu einer angebotsorientierten Fiskalpolitik in mehreren wissenschaftlichen Studiengruppen am Institute of Economic Affairs und am Centre for Policy Studies ausgearbeitet. In diesen Institutionen haben sich Neokonservative (wie Keith Joseph) mit Altliberalen (wie F. A. Hayek) getroffen. Ihren Leitsatz „Mehr Markt – Weniger Staat“ begründen sie gesellschaftspolitisch mit den unverletzlichen Freiheitsansprüchen des Individuums; ökonomisch stützen sie sich auf die neoklassische Preistheorie, um die Überlegenheit des unbestechlichen Konkurrenzmarktmekanismus gegenüber einer eigeninteressengeleiteten Staatsbürokratie nachzuweisen⁴⁴.

Nach ihrer Auffassung soll der britische Staat einen großen Teil jener Tätigkeitsfelder wieder privatisieren, die durch einen fehlgeleiteten Paternalismus seit den fünfziger Jahren von der öffentlichen Hand übernommen worden sind. Dadurch erhöhe sich nicht nur die Wahlfreiheit, sondern auch jeder einzelne würde über den Markt wirtschaftlicher bedient werden, als durch eine aufgeblähte Sozialstaatsadministration. Insbesondere im Hinblick auf das Schul- und das Gesundheitswesen sehen die Neokonservativen ihre Reformvorschläge demokratisch legitimiert. Meinungsbefragungen des Institute of Economic Affairs zeigen eine deutliche Zunahme jener Briten, die lieber privat vorsorgen wollen, wenn nur die Steuerlast verringert würde. So war 1978 mehr als die Hälfte der Befragten (54 Prozent) dafür, daß die Möglichkeit bestehen sollte, aus dem staatlichen Gesundheitsversicherungssystem auszusteigen; (1970: 46 Prozent). Die Einführung einer Option „Freie Privatschulwahl gegen geringere Steuerzahlungen“ hatten 1970 nur 35 Prozent der Befragten bejaht; 1978 waren es bereits 60 Prozent⁴⁵.

Diese Vorschläge laufen auf eine deutliche *Verringerung der Staatsquote* am Sozialprodukt hinaus. Das haben die Vertreter angebotsorientierter Fiskalpolitik mit mehreren Argumenten deutlich gemacht: Eine hohe Staatsquote überfordere die ohnehin recht beschränkte Steuerungskapazität der Bürokratie. Zudem komme es zu einer Entmündigung des Staatsbürgers und einer Schwächung der Familienbande. Ferner sei im Grunde nur der private Sektor wirtschaftlich produktiv; zuviel öffentlicher Konsum unterhöhle die britische Wirtschaftskraft. Schließlich senke eine geringere Staatsquote die privatwirtschaftlichen Arbeitskosten, wodurch der Verteilungsspielraum zunehme und sich der soziale Gegensatz zwischen Arbeit und Kapital entspanne⁴⁶.

Während die Behauptungen der neokonservativen Reformer über die bessere Familien- und Gesellschaftsintegration durch Verringerung der Staatsquote empirisch vorläufig nur schwer zu beurteilen sind, läßt sich die These von der relativen Größe und dem ständigen Anwachsen des Staatsanteils schon genauer untersuchen. Auf jeden Fall ist die Behauptung, Großbritannien leide international gesehen an einer überdurchschnittlichen Steuerbelastung, unzutreffend. Gemessen am Anteil am Brutto-Inlandsprodukt erreichte 1978 die britische *Steuerquote* 34,5

Prozent; damit lag Großbritannien deutlich unter Schweden (53,5 Prozent), Österreich (41,4 Prozent) und der BRD (37,8 Prozent). Auch das Anwachsen des britischen öffentlichen Sektors seit Ende der sechziger Jahre kann empirisch nicht eindeutig belegt werden. Denn es nahm zwar der Anteil der öffentlich Bediensteten an der Gesamtbeschäftigung zu (1968: 17,4 Prozent; 1978: 21,3 Prozent), doch der Anteil der öffentlichen Ausgaben (ohne Transfers) stagnierte zu *laufenden* Preisen (rund 23 Prozent) und nahm zu *konstanten* Preisen sogar ab (1968: 27,3 Prozent; 1978: 24 Prozent)⁴⁷.

Trotz der Mehrdeutigkeit dieser Befunde folgte die Regierung Thatcher der Auffassung von dem übergewichtigen öffentlichen Sektor. Das erste Budget leitet mit den Worten ein: „Die öffentlichen Ausgaben liegen an den Wurzeln von Großbritanniens gegenwärtigen wirtschaftlichen Schwierigkeiten“⁴⁸.

3.2 Grundstrategie der Regierung Thatcher

Die Regierung Thatcher bestimmte für ihr erstes Budget drei vorrangige Ziele:

- die Dämpfung des Preisauftriebes;
- die Wiederherstellung ökonomischer Anreize;
- eine Ausgabenplanung, die auf einer realistischen Einschätzung künftigen Wachstums beruht⁴⁹.

Als wichtigste fiskalpolitische Instrumente zur Erreichung dieser Ziele nannte das Kabinett,

- die Verlangsamung des Geldmengenwachstums durch gezielte Kontrolle des Budgetdefizits;
- die Stabilisierung (wenn nicht sogar Verringerung) der Steuerlast, insbesondere auf Einkommen;
- eine Rückstellung öffentlicher Ausgaben zugunsten des Ressourcenbedarfs des privaten Sektors⁵⁰.

Steuern

Diese Zielsetzung für das Budget vom November 1979 erfolgte vor dem Hintergrund der Steuerreformen, die das Kabinett Thatcher unmittelbar nach seiner Einsetzung im Juni 1979 durchführte: Der *Steuerfreibetrag* wurde damals von £ 1675 auf £ 1815 erhöht, der *Basissteuersatz* von 33 Prozent auf 30 Prozent gesenkt, der *Mehrwertsteuersatz* von 8 Prozent (bzw. 12,5 Prozent) auf 15 Prozent erhöht. Diese Reform war aufkommensneutral, d. h. es gelang nach Ansicht der Regierung eine anreizwirksame Umschichtung von den direkten zu den indirekten Steuern vorzunehmen, ohne durch eine Vergrößerung des Budgetdefizits den Preisauftrieb zu verstärken. Ein weiterer wichtiger Schritt in der angebotsorientierten Reform war die Senkung des maximalen Grenzsteuersatzes von 83 Prozent auf 60 Prozent⁵¹.

Ausgaben

Während die Budgeteinnahmen stabilisiert werden sollten, kam es bei der Ausgabenplanung zu Kürzungen; ausgenommen waren nur die Kapitel (in dieser Reihenfolge): Äußere Sicherheit, innere Sicherheit, soziale Sicherheit.

Die wichtigsten Kürzungen betrafen (beim ersten Budget, März 1980, für ein volles Fiskaljahr):

- allgemeine Subventionen an die Privatwirtschaft;
- Subventionen an die verstaatlichte Industrie;
- Exportkreditgarantien;
- Wohnbau;
- Beschäftigungs- und Ausbildungsprogramme;
- Erziehung und Unterricht⁵².

Budgetdefizit und mittelfristiger Finanzplan

Diese Ausgabenkürzungen waren Teil eines mittelfristigen Finanzplanes, der sich vor allem auf eine Verringerung des Budgetdefizits konzentrierte. Über einen Planungshorizont von vier Jahren (1980/81 bis einschließlich 1983/84) sollte es zu einer *Ausgabenverringerung* kommen (1. Jahr: -1 Prozent; 2. Jahr: -1,75 Prozent; 3. Jahr: -0,25 Prozent). Dadurch würde die jährliche *Zunahme des Bruttodefizits gebremst* (1. Jahr: +3,75 Prozent; 2. Jahr: +3 Prozent; 3. Jahr: +2,25 Prozent; 4. Jahr: +1,5 Prozent). Darauf könnte schließlich auch eine mittelfristig stabile Geldmengenpolitik aufbauen; das Geldmengenwachstum, gemessen durch M3, sollte langsam abgeschwächt werden (Die Planungsgrößen lauteten 1. Jahr: +7-11 Prozent; 2. Jahr: +6-10 Prozent; 3. Jahr: +5-9 Prozent; 4. Jahr: +4-8 Prozent)⁵³.

Wichtige Bestandteile dieser mittelfristigen Finanzstrategien war die Stabilisierung bzw. Verringerung der Ausgaben im öffentlichen Dienst, den verstaatlichten Unternehmen und dem kommunalen Wohnbau.

Öffentlicher Dienst

Die Ausgabenkürzungen im öffentlichen Dienst konzentrierten sich auf die *Personalkosten*; von Mai 1979 bis März 1980 war eine Kürzung um 3 Prozent (für das Budgetjahr 1980/81 von 2,5 Prozent) vorgesehen. Diese Aufwandskürzungen erfolgten in den ersten neun Monaten durch einen Aufnahmestopp, der den Personalstand um 32.000 verringerte. Für die Zeit bis April 1984 war eine Abnahme der öffentlich Bediensteten um rund ein Drittel (630.000 Personen) geplant. (Sir Derek Rayner, ein leitender Direktor des so erfolgreichen Warenhauskonzerns „Marks & Spencer“, sollte dem Premierminister persönlich Vorschläge für Personaleinsparungen machen)⁵⁴.

Darüber hinaus änderte die Regierung Thatcher die traditionellen Grundsätze der *Kollektivvertragsverhandlungen* im öffentlichen Dienst. Seit dem „Prisley-Report“ im Jahr 1956 waren die Lohnerhöhungen für die verschiedenen Gruppen des öffentlichen Dienstes nach einem Vergleich „Öffentlicher-Privater Sektor“ festgelegt worden: Eine Kommission bestimmte die Lohnzuwächse von Vergleichsgruppen in

der Privatwirtschaft; diese Größen galten als Leitlinien für die Kollektivvertragsverhandlungen der öffentlich Bediensteten. Premierminister Thatcher hob zuerst die Kommission auf; dann erklärte sie fünf Monate später überhaupt das Vergleichsprinzip für nicht mehr relevant. An seine Stelle trat eine Obergrenze von 14 Prozent für den zulässigen Ausgabenzuwachs der verschiedenen Ressorts für 1980/81; sollten letztlich die Lohnerhöhungen im öffentlichen Dienst über den Ausgabenleitlinien liegen, so hätten die einzelnen Dienststellen strikte Anweisung, durch eine Aufnahmesperre die Personalkosten in den geplanten Grenzen zu halten⁵⁵.

Verstaatlichte Unternehmen

Die Belastung des öffentlichen Haushaltes durch Abgänge bei den verstaatlichten Unternehmen trachtete das Kabinett Thatcher durch Beschränkung des zulässigen Verschuldensvolumens in den Griff zu bekommen. Dadurch sollten die Arbeitnehmer dieser Betriebe vor die Alternative „Arbeitsplatzsicherung oder Lohnerhöhung“ gestellt werden; die verstaatlichten Unternehmen hätten bei Lohnzuwächsen, die über den Regierungsplänen lagen, keine andere Wahl gehabt, als Entlassungen vorzunehmen. Nur die Monopolunternehmen im Energiebereich besaßen die Möglichkeit, ihren Spielraum durch Preiserhöhungen zu erweitern. Schatzkanzler Howe erwartete indes, daß nur etwa 25 Prozent der geplanten Einsparungen durch *relative* Preiserhöhungen „verstaatlichter“ Güter und Dienstleistungen zustande kämen. Allein 40 Prozent der Abgangsminderung sollten durch Steigerung der Arbeitsproduktivität (d. h. durch Verringerung des Personalstandes) eingebracht werden. Insgesamt sah der mittelfristige Finanzplan den völligen Abbau des Defizits von 2,3 Mill. £ bis 1982/83 vor; 1983/84 wäre schon mit einem Überschuß zu rechnen⁵⁶.

Kommunaler Wohnbau

Auch die Budgetentlastung im Bereich des kommunalen Wohnbaus erfolgte durch Finanzierungsbeschränkungen. Die mittelfristig geplante Ausgabenreduktion von 2,5 Mrd. £ sollte die Kommunen vor die Alternative stellen, entweder den kommunalen Wohnbau völlig einzustellen, oder die Mieten drastisch anzuheben. In beiden Fällen wäre ein Ziel angebotsorientierter Reformpolitik erreicht: eine Einstellung der Bautätigkeit käme einer Verringerung des Staatssektors gleich, während die Beendigung der Mietzinssubventionen dem Konkurrenzmarktpinzip zum Durchbruch verhälfe⁵⁷.

Die mittelfristig geplanten Einschränkungen setzte die Regierung Thatcher bereits im Juni 1979 in kurzfristige Ausgabeneinschränkungen von 1,4 Prozent gegenüber dem Vorjahr um. Für die folgenden Jahre waren folgende Kürzungen bei den laufenden Ausgaben der Kommunen vorgesehen: 1981/82: -2 Prozent; 1982/83: -1 Prozent; 1983/84: -1 Prozent⁵⁸.

3.3 Vergleich mit der Fiskalpolitik der Labour-Regierung

Der Unterschied zwischen der angebotsorientierten Reform der Konservativen und dem nachfragesteuernden Keynesianismus der vorangegangenen Labourregierung läßt sich an dem jeweils 1. Budget der beiden Kabinetts ablesen: die Regierung Wilson legte unmittelbar nach ihrem Wahlsieg ein expansives Budget vor; das Ausgabenvolumen stieg gegenüber der Heath-Vorlage um 9 Prozent. Die Regierung Thatcher kürzte dagegen den ursprünglichen Budgetentwurf der Regierung Callaghan um rund 4,2 Mrd. £. Allein aus dem Kapitel „Wohnen“ wurden rund 1,6 Mrd. £ gestrichen; „Erziehung und Unterricht“ verlor 530 Mill. £, „Soziales“ 237 Mill. £⁵⁹.

Die *Schwerpunkte der Kürzungen* zeigen einen weiteren Kontrast auf. Während die Labourregierung sich innerhalb des Wohlfahrtsstaates insbesondere den ärmsten Schichten verpflichtet wußte, ist nach Ansicht des Kabinetts Thatcher das soziale Netz zu eng geknüpft. Die Regierung entschloß sich daher trotz zweistelliger Inflationsraten, die Beihilfen für bedürftige Arbeitslose, Schwangere und Witwen *absolut* zu kürzen. Diese Gruppen erhielten ab Jänner 1981 weniger ausbezahlt als im Dezember 1980.

Ferner verschärfte die Regierung die internen Anweisungen zur *Aufdeckung von Beihilfenbetrug*; diese Richtlinien wiesen Beamte an, Tatbestände als Beweis für Beihilfenbetrug anzusehen, die vor einem ordentlichen Gericht nicht als solche angesehen wurden⁶⁰.

Neben diesen Unterschieden – vor allem in der ideologischen und sozialpolitischen Akzentsetzung – bestehen indes auch bemerkenswerte *Gemeinsamkeiten* zwischen der von Schatzkanzler Healy getragenen Labour-Budgetpolitik und dem Kurs der Regierung Thatcher. Denn nicht nur versuchte die Labourregierung die Kommunalausgaben stärker in den Griff zu bekommen, sie bediente sich auch der Ausgabenbegrenzung („cash-limits“) als Instrument zur Durchsetzung der restriktiven Ausgabenpolitik ihrer letzten Regierungsjahre.

Die Kommunalausgaben für Wohnbau fielen während der Labour-Regierung (zu konstanten Preisen 1979) von 3,6 Mrd. £ (1974/75) auf 1,8 Mrd. £ (1976/77); die Ausgaben für „Erziehung und Unterricht“ von 791 Mill. £ (1974/75) auf 430 Mill. £ (1977/78)⁶¹.

Insgesamt senkte sich der Anteil der Staatsausgaben (ohne Transfers) am Brutto-Inlandsprodukt während der letzten Labour-Regierung von 25 Prozent auf 24 Prozent; ein Ergebnis, auf das die Konservativen stolz wären, das die Labour-Regierung jedoch als unglückliche Folge des durch die Pfundkrise notwendig gewordenen Restriktionskurses ansah⁶².

4. Auswirkungen der angebotsorientierten Budgetpolitik

Selbst die Vertreter des Reformkurses vermuteten, daß eine angebotsorientierte Budgetpolitik vorerst die britische Rezession noch

verstärken würde. Das Kabinett Thatcher zeichnete das Bild einer „reinigenden Krise“, durch die Großbritannien gehen müsse, ehe die belebende Wirkung der neuen Maßnahmen spürbar wäre.

4.1 Beurteilung der Ausgangslage

Wie tief diese „reinigende Krise“ gehen würde; darüber herrschte allerdings Uneinigkeit zwischen den Beratern der Regierung und den Kritikern des angebotsorientierten Kurses.

Die Ökonomen des britischen *Finanzministeriums* entwarfen für die ersten zwei Jahre die folgende Aussicht: Der Rückgang der öffentlichen Nachfrage (–1,5 Prozent) würde zum Teil durch den privaten Konsum (+1 Prozent) ausgeglichen; allerdings werde es aufgrund der restriktiven Geldpolitik zu einem Zinsanstieg und damit zu einer Stärkung des Pfundkurses kommen, wodurch die privaten Investitionen (–2 Prozent) und die Exporte (–2 Prozent) zurückgingen. Insgesamt hätte Großbritannien im Laufe von zwei Jahren mit einem jährlichen Wachstumsverlust von 2 Prozent des Brutto-Inlandsproduktes zu rechnen: Andererseits käme es zu einer Stabilisierung der Inflationsrate bei ungefähr 15 Prozent⁶³.

Während die Regierung Thatcher sich nicht festlegte, ob sie diese Werte als echte Prognose oder bloß als ein wahrscheinliches Szenario ansah, prognostizierten entschlossene Vertreter der angebotsorientierten Fiskalpolitik, wie Alan Budd von der *London Business School*, einen noch viel rascheren Erfolg des eingeschlagenen Kurses. Budd, der vom Kabinett zum Chief Economic Advisor ernannt wurde, sagte voraus: es komme kurzfristig (1980) zu einem Verfall der Konsumnachfrage (–2 Prozent) weil die Gewerkschaften sich bei Lohnverhandlungen dem Druck der Marktkräfte nun beugen würden. Die Investitionsnachfrage und die Exporte würden durch die Verbesserung des Konkurrenzmechanismus (+4 Prozent) belebt. Budd erwähnte allerdings auch die Kosten dieser Politik der Produktivitätssteigerung: 1,7 Millionen Arbeitslose für 1980 (2 Millionen 1982)⁶⁴.

4.2 Rezession

Diese Prognosen schienen nicht nur den keynesianistischen Kritikern als zu optimistisch. Insbesondere die Frage der Arbeitslosigkeit (und ihrer langfristigen Entwicklung) schätzten andere nicht monetaristische Prognoseteams negativer ein⁶⁵.

Arbeitslosigkeit

Die tatsächliche Entwicklung übertraf allerdings selbst die düstersten Vorhersagen. Im Mai 1981 waren rund 2,7 Millionen Briten als arbeitslos gemeldet. Das war rund doppelt soviel wie im Mai 1979, als die Konservativen ihren Wahlsieg errangen.

**Beschäftigungsentwicklung:
Wirkt die angebotsorientierte Fiskalpolitik anregend?**

	(1) Produktion 1975 = 100	(2) Gesamt	(3) Investition in Mill. £ (zu Preisen 1975)	(4) Gesamt	(5) Lagerveränderungen in Mill. £ zu Preisen 1975
	Industrie		Industrie		
1979					
1. Q	—	110	964	2.287	46
2. Q	—	115	962	2.422	367
3. Q	—	114	969	2.397	226
4. Q	104	112	977	2.430	125
1980					
1. Q	98	109	946	2.397	-667
2. Q	96	107	899	2.387	-176
3. Q	92	101	871	2.372	-383
4. Q	89	100	841	2.335	-838

Alle Werte UK, saisonbereinigt; (1), (2) = Werte für Endmonat des betreffenden Quartals, sonst Quartalswerte.

Quelle: Central Statistical Office.

Besonders hart betroffen waren Nord-Irland (Arbeitslosenrate: 16,8 Prozent), Wales (13,2 Prozent) und die West-Midlands (12,4 Prozent). Die regionale Verteilung spiegelt die Tatsache wieder, daß fast 90 Prozent der 400.000 Arbeitsplätze (die schon im ersten Regierungsjahr verloren gingen) Industriebetrieben zugehört hatten. Allein British Steel schrumpfte 1980 um ein Drittel; dabei gingen rund 50.000 Arbeitsplätze verloren. Arbeitsminister Prior mußte im Juni 1981 eingestehen, daß möglicherweise noch in diesem Jahr die Arbeitslosenzahl die Drei-Millionen-Grenze überschreiten würde⁶⁶.

Produktion und Investition

Das *Brutto-Inlandsprodukt* schrumpfte 1980 um rund 3 Prozent. Allein 2,5 Prozentpunkte verursachte die Stagnation der Industrie (obwohl der Anteil am BIP nur bei rund 27 Prozent liegt). Ein weiterer halber Prozentpunkt ging zu Lasten des Baugewerbes. Alle anderen Wirtschaftsaktivitäten einschließlich der Nordseeölförderung blieben auf konstantem Niveau⁶⁷.

Die *Anlageinvestitionen* gingen 1980 von 977 Mill. £ (4. Quartal 1979, Preise 1975) auf 841 Mill. £ (4. Quartal 1980) zurück. Noch kontraktiver wirkte jedoch der *Lagerabbau*; vom 2. zum 4. Quartal 1980 stieg der Lagerabbau von 176 Mill. £ (Preise 1975) auf 838 Mill. £. Im letzten Quartal 1980 war damit der Lagerabbau fast so groß wie die Brutto-Anlageinvestitionen⁶⁸.

Löhne und Gewinne

Zu dem Lagerabbau sahen sich viele Unternehmen schon deshalb gezwungen, weil ihre Liquiditätslage immer schwieriger wurde. Schleppender Absatz, stagnierende Absatzpreise, steigende Kreditzinsen und Lohnstückkosten verschlechterten vorerst den cash-flow und schließlich die Kapitalrenditen. Schon im ersten Regierungsjahr fielen die *Kapitalrenditen* (zu Wiederbeschaffungskosten) von Produktions- und Handelsunternehmen auf einen absoluten Tiefstand von 3,5 Prozent (1978: 6 Prozent). Eine Analyse von Geschäftsberichten von 226 Firmen, die im 3. Quartal 1980 ihr Geschäftsjahr abschlossen, zeigt eine weitere deutliche Verschlechterung im Jahr 1980. Die *Industrierenditen* (zu Anschaffungskosten) sanken auf 14,1 Prozent (3. Quartal 1979: 15,8 Prozent); „*Dauerhafte Konsumgüter*“: 9,4 Prozent (13,5 Prozent); „*Nicht-dauerhafte Konsumgüter*“: 14,1 Prozent (16,5 Prozent); nur die *Banken* und andere *Finanzkapitalunternehmen* konnten ihre Renditen auf einem hohen Niveau halten⁶⁹.

Übersicht 5

Einkommen, Preise und Konsum: Die Folgen des Restriktionskurses

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Durchschnittsverdienste	Konsumausgaben	Kleinhandelspreise	
	jährl. Veränderungsraten	(in Mill. £)	jährl. Veränderungs-	
	gegen das	zu Preisen 1975	raten gegenüber vor	
	Vorjahr	letzte Quartal	6 Monaten	
1979				
1. Q	14,9	—	17.456	9,3
2. Q	13,4	—	18.375	10,4
3. Q	14,4	—	17.543	16,0
4. Q	19,7	30,5	17.896	17,2
1980				
1. Q	20,3	22,1	18.338	16,5
2. Q	21,7	23,6	17.704	22,4
3. Q	26,1	28,5	17.689	15,6
4. Q	19,4	5,0	17.940	8,0

Alle Werte UK, saisonbereinigt; (1), (2), (4) = Werte für Endmonat des betreffenden Quartals; (3) = Quartalswerte

Quelle: (1), (2), (4) = Department of Employment; (3) = Central Statistical Office.

Der Anstieg von *Löhnen und Gehältern* war vorerst von der Rezession nur schwach betroffen. Im Vorjahresabstand gemessen lag selbst im 4. Quartal 1980 der Zuwachs der Arbeitsverdienste (+19,4 Prozent) noch deutlich über den Kleinhandelspreissteigerungen. Allerdings hatte sich der Lohnzuwachs schon merklich verlangsamt. Gegenüber dem vorangegangenen Quartal betrug die (jährliche) Zuwachsrates nur mehr 5 Prozent. Im April 1981 war schließlich ein erklärtes kurzfristiges Ziel

der Regierung Thatcher erreicht: die *Reallöhne* sanken das erste Mal seit 1979. Im Jahresabstand gemessen stieg der Lohnindex (+14 Prozent) schwächer als der Preisindex (+15 Prozent)⁷⁰.

Inflation

Die meisten Preisindizes erreichten während des Jahres 1980 ihren Höhepunkt und sind seitdem auf ein niedrigeres Niveau gefallen. Der Deflator der Rohstoffpreise und Vorleistungen für die Industrieproduktion erreichte im Februar 1980 mit über 23 Prozent seinen Höhepunkt; der Deflator der Industrieproduktion und der Kleinhandelsindex im Juli 1981. In dieser Dämpfung des Preisantriebes sieht die angebotsorientierte Fiskalpolitik ihren Haupterfolg⁷¹.

Streiks und Konkurse

Nicht nur die Inflation kühlte sich während der schärfer werdenden Rezession ab. Auch bei den Streikaktivitäten trat eine Beruhigung ein. Die drohende Gefahr eines endgültigen Arbeitsverlustes hielt Gewerkschaftsfunktionäre und Betriebsversammlungen davon ab, ihren Forderungen durch Streikbeschlüsse Nachdruck zu verleihen. Betrug im 1. Quartal 1980 die Zahl der durch Streiks verlorenen Arbeitstage noch rund 9,3 Millionen, so fielen ein Jahr später nur mehr rund 1,3 Millionen Tage aus. Für den Mai 1981 lag diese Zahl (saisonbereinigt) bei 346.000 und damit wesentlich niedriger als im langjährigen Durchschnitt der siebziger Jahre. Das Kabinett Thatcher sah in dieser Entwicklung einen Teil des „heilsamen Realismus“ der sich bei den Arbeitern durchzusetzen beginne; ein Erfolg des angebotsorientierten Kurses⁷².

Weniger zufrieden als mit der fallenden Streikhäufigkeit waren die Unternehmen mit den sich häufenden Insolvenzen. Während unter der Labour-Regierung die *Insolvenzen* von 1977 bis 1979 abgenommen hatten, stieg ihre Zahl unter dem Kabinett Thatcher stark an; auch hier zeigte sich insbesondere die Industrie hart betroffen. Die Regierung Thatcher schrieb die Hauptschuld an dieser Entwicklung den Gewerkschaften zu, die die Folgen ihrer aggressiven Lohnpolitik oft erst erkennen würden, wenn es schon zu spät sei⁷³.

Kausalitätsproblematik

Die Regierung Thatcher hat die weltweite Stagnation und die gewerkschaftliche Lohnpolitik für die britische Rezession im Budgetjahr 1980/81 verantwortlich gemacht; ihre eigene Politik hat sie dagegen in diesem Zusammenhang nicht einmal erwähnt.

Gegenüber jenen beiden im offiziellen Budgetdokument angebotenen Gründen stimmen zwei Beobachtungen nachdenklich: Erstens ging von der *Handelsbilanz* 1980 eine *anregende Wirkung* aus; ihr Saldo drehte sich von -2,75 Mrd. £ (1979) auf rund +1 Mrd. £ (1980). Zweitens betonten die Unternehmen selbst, daß ihre Hauptprobleme nicht bei den (Lohn-) Stückkosten, sondern bei der Nachfrage liegen⁷⁴.

Was nun die Nachfrage betrifft, so lag das Ziel der angebotsorientierten Fiskalpolitik ausdrücklich darin, nicht nur den öffentlichen Haus-

halt insgesamt zu verkleinern, sondern insbesondere auch das Budgetdefizit. Vom Budget 1980/81 mußte daher eine kontraktive Wirkung ausgehen. In dieser Hinsicht setzte das Kabinett Thatcher den Trend der vorangegangenen drei Jahre bloß fort; allerdings verschärfte der restriktive Kurs der monetären Autoritäten (über eine Hochzinspolitik) noch die kontraktiven Effekte der geplanten Defizitverringerung.

Die doppelte Wirkung der restriktiven Wirtschaftspolitik läßt sich etwa im Bereich der Bauwirtschaft erkennen: Die Ausgabenkürzungen für „Wohnbau“ ließen unmittelbar ein wichtiges Nachfrageelement nach Bauleistungen zusammenbrechen, während die Hochzinspolitik zu Hypothekarzinssätzen von über 20 Prozent führte, bei denen nur noch wenig private Bauherren sich in der Lage sahen, mit Bauten zu beginnen. Allein im Baubereich, der 1979 nur 7 Prozent des Brutto-Inlandsproduktes ausmachte, ging immerhin ein halber Prozentpunkt an Wirtschaftswachstum verloren (Das war fünfmal soviel, wie der positive Beitrag der Nordseeölförderung, auf die sich so große Hoffnungen der britischen Politik richten)⁷⁵.

Ökonometrische Simulationen mit dem Modell des „National Institutes“ ergeben, daß sich die Arbeitslosigkeit um 400.000 Personen verringern ließe, wenn das Ausgabenvolumen pro Jahr um 1 Mrd. £ (zu Preisen 1975) höher läge, als die Regierung in ihrer „Mittelfristigen Finanzstrategie 1980/81“ geplant hatte. Das wären mehr Personen, als die Regierung durch ihre Beschäftigungsprogramme erfaßt; denn alle direkten Beschäftigungsmaßnahmen des Kabinetts Thatcher halten rund 300.000 Personen aus dem Arbeitslosenregister heraus. Das sind bloß etwas mehr als 10 Prozent aller Arbeitslosen⁷⁶.

Insgesamt gesehen sind von der Ausgaben- und der Geldpolitik des Kabinetts Thatcher jene starken kontraktiven Impulse ausgegangen, die zu der schweren Industriezession und der mit ihr verbundenen Arbeitslosigkeit führten.

Warum konnte die britische Fiskalpolitik nicht wenigstens durch ihre Steuerreformen die Angebotsseite anregen (und so die kontraktiven Effekte der Restriktionspolitik ausgleichen)?

4.3 Anreize durch Steuerreform

Die angebotsorientierten Reformer gingen von der Hypothese aus, daß eine Umverteilung der Steuerlast von den direkten zu den indirekten Steuern wichtige Anreize zu erhöhten Leistungen schaffen müßte. Diese Behauptung läßt sich indes nur dann nachprüfen, wenn die Veränderungen der Freibeträge und Steuertarife für direkte und indirekte Steuern gleichzeitig berücksichtigt werden.

Dabei ist davon auszugehen, daß nach den Daten des Family Expenditure Survey die britische Mehrwertsteuer progressiv wirkt; sie entspricht einer Einkommenssteuer mit einem Freibetrag von 78 £ und einem Steuersatz von 6,3 Prozent⁷⁷.

Das Institute for Fiscal Studies kommt bei der Berücksichtigung aller

Faktoren zu folgendem erstaunlichen Ergebnis: Die Steuerreform des Kabinetts Thatcher hat für die Masse der Steuerzahler innerhalb des Basisstarifs die *Grenzsteuersätze erhöht*, statt sie zu senken. Ein doppelverdienendes Ehepaar unterhalb der Sozialversicherungshöchstbemessungsgrundlage sah seinen Grenzsteuersatz um 1,2 Prozent angehoben; oberhalb der Höchstbemessungsgrundlage stieg der Grenzsteuersatz sogar um 1,5 Prozent⁷⁸.

Von der Steuerreform 1979 konnte daher selbst nach angebotsorientierten Grundsätzen keine positive Anreizwirkung ausgehen. Zudem erhöhte das Budget 1980/81 die Gesamtsteuerlast anstatt sie zu verringern. Die Regierung mußte in einer schriftlichen Antwort auf eine Oberhausanfrage von Lord Kaldor eingestehen, daß die *indirekte Steuerbelastung eines Medianeinkommensbezieher*s von 10,5 Prozent (1978/79) auf 14,5 Prozent (1979/80) und 15,4 Prozent (1980/81) anwuchs⁷⁹.

4.4 Verteilungswirkungen

So schlecht sich die positiven Anreizeffekte des budgetpolitischen Kurses der Regierung Thatcher ausmachen lassen, so deutlich traten seine Auswirkungen auf die *Verteilung von Lebens- und Einkommenschancen* hervor. Die wichtigste Bestimmungsgröße bildet in diesem Zusammenhang das Anwachsen der Arbeitslosigkeit. Denn der Verlust einer regelmäßigen Arbeitseinkommensquelle hat sich recht ungleichmäßig auf die verschiedenen Altersgruppen, sozialen Schichten und Regionen verteilt. Besonders hart sind Jugendliche und ältere Arbeitskräfte betroffen, insbesondere wenn sie aus ethnischen Minderheiten stammen und wenn sie in den Zentren der „alten“ Industrien leben⁸⁰.

Die Regierung Thatcher hat sich nicht bereitgefunden, diese außerordentlich *ungleiche Lastverteilung* der Kosten der (ihrer Meinung nach strukturbereinigenden) Krise zu mildern. Im Gegenteil, die Ausgabenkürzungen verschärften noch die mit Arbeitslosigkeit und Verarmung auftretenden privaten und sozialen Kosten: Die vom Kabinett verfüigten Kürzungen bzw. Realwertminderungen der Arbeitslosenunterstützung, Kinderbeihilfen, Witwenrenten und Krankengelder erhöhen die privaten Einkommenseinbußen, die mit einem Arbeitsplatzverlust verbunden sind. So lag die maximale Arbeitslosenunterstützung im Jänner 1981 bei 31,78 £ pro Woche für ein Ehepaar; im Dezember 1980 hatte sie noch 33 £ betragen⁸¹.

Zwei weitere wichtige Bereiche, in denen die Ausgabenkürzungen die ungleiche Verteilung von Lebenschancen verschärfen, sind das Schul- und das Wohnungswesen:

- Im Jahr 1980 betrug die Gesamtsumme der *Neubauten* 150.000, die Zahl der Gemeindehäuser 27.000. Das waren die niedrigsten Werte seit dem Budgetjahr 1924/25, während gleichzeitig 1,2 Millionen britischer Familien auf der Warteliste für Gemeindehäuser standen. Sollte der mittelfristige Finanzplan der Regierung Thatcher realisiert werden, so würde die Warteliste auf 2 Millionen Familien anschwel-

Lebensstandardveränderungen verschiedener sozialer Gruppen (Anhand ausgewählter typischer Familien)

	Pensionisten- ehepaar	Angelernter Arbeiter mit Familie	Facharbeiter mit Familie	Angestellter mit Familie	Leitender Angestellter mit Familie	Arbeitsloser mit Familie	
(1) Haupteinkom- men in £	Staatl. Pension 43,45	Lohn 110,-	145,-	Jahresgehalt 9.000,-	Jahresgehalt 17.250,-	Arbeitslosenunterstützung	34,65
(2) Nebeneinkom- men in £	Sparbuchzinsen 1,80 Privatpension 6,90	-	-	Wertpapierein- kommen 2,-	Teilzeitbeschäfti- gung der Frau 57,50 Wertpapierein- kommen 10,-	Arbeitslosenbeihilfe Mietbeihilfe Grundsteuerbeihilfe Kinderbeihilfe Steuerjahresausgleich Bausparzinsen	12,19 7,23 3,48 4,75 12,38 1,-
(3) Lebensumstände und Konsumstan- dard in £	Gemeindehaus, mäßiger Alkohol- und Nikotingenuß	1 Kind, Gemeindehaus, mäßiger Alkohol- und Nikotingenuß	mäßiger Alkohol- und Nikotingenuß	Kind, PKW, mäßiger Alkohol- und Nikotingenuß	PKW, Alkohol- und Nikotingenuß	entspricht angelerntem Arbeiter	
(4) Sonderausgaben in £	-	-	Amortisation einer 13.750,- Hypothek	Amortisation einer 9.500,- Hypothek	-	-	
(5) Einkommen 1980 £	52,15	114,75	154,50	179,75	399,50		75,68
(6) Bruttoeinkommenszuwachs in £	7,35	10,75	16,50	18,75	21,50		
(7) Nettoeinkommenszuwachs in £	7,35	7,99	13,71	14,24	35,92	entspricht dem	
(8) Konsumausgaben 1980 in £	52,15	86,70	118,40	133,20	253,30	angelernten Arbeiter	
(9) Ausgaben- zuwachs £	8,07	11,31	22,21	21,51	30,08		
(10) Nettoveränderung Dez. 79 - Dez. 80 £	- 72 P	-3,32	-8,50	-7,27	+5,84		-30,-

Zeilen (1) - (4) Annahmen zur Charakterisierung sozialer Gruppen (in Anlehnung an den Expenditure Survey);
 Zeilen (5) - (10) ergeben sich aus der Anwendung des Steuer- und Sozialversicherungsrechtes (einschließlich der Reformen während des Jahres 1980). Vergleichsperiode: Dezember 1979 bis Dezember 1980.

Alle Einkommens- und Ausgabenwerte: „pro Woche“, außer bei anderer Angabe.

Quelle: Institute for Fiscal Studies (John Kay - Nick Morris) im Auftrag der Sunday Times (4. 1. 1981).

len; das entspräche im statistischen Durchschnitt einer Wartezeit von 21 Jahren für jede Familie⁸².

- Der Druck auf die Kommunalbudgets verschärfte die schon bestehenden Unterschiede in den für das *Schulwesen* bereitgestellten Mittel. So wurde etwa in London ungefähr dreimal soviel pro Volksschüler ausgegeben, wie in Birmingham. Je ärmer die Bevölkerung einer Kommune ist, desto schlechter sind deren Finanzierungsmöglichkeiten bei abnehmenden zentralstaatlichen Subventionen. Die Kinder der verarmten Arbeitslosen erhalten daher im Durchschnitt eine „billige“ Schulbildung im öffentlichen Unterrichtswesen; unter ihnen werden sich daher überdurchschnittlich viele Arbeitslose der nächsten Generation befinden⁸³.

Eine *Studie der Einkommensentwicklung* und Ausgabenstruktur einer repräsentativen Stichprobe von 7200 Haushalten zeigte für das Jahr 1980 folgende Ergebnisse. Der Lebensstandard hatte sich für die oberen Ränge der Lohn- und Gehaltspyramide, (insbesondere im öffentlichen Dienst) leicht verbessert. Die unteren und mittleren Angestellten, alle Qualifikationsgruppen von Arbeitern und die Pensionisten mußten eine Verschlechterung erfahren. Die Ungleichheit nahm 1980 zu⁸⁴.

5. Kurskorrektur

Das *Budgetdefizit* dient der Haushaltspolitik des Kabinetts Thatcher als wichtigster Indikator für den Erfolg ihres angebotsorientierten Kurses; und zwar vor allem aus zwei Gründen: Erstens sehen die monetaristischen Berater der Regierung im Budgetdefizit eine zentrale Bestimmungsgröße für das Geldmengenwachstum und damit für die Inflationsrate. Zweitens zeigt eine Abnahme des Budgetdefizits tendenziell einen wachsenden Spielraum für künftige Steuersenkungen, auf die sich ein Hauptinteresse angebotsorientierter Fiskalpolitik richtet⁸⁵.

Gerade das Budgetdefizit bekam die Regierung Thatcher indes nicht in den Griff. Anstatt auf 8,5 Mrd. £ abzusinken, stieg das Budgetdefizit im Finanzjahr 1980/81 auf über 11,5 Mrd. £. Ferner wuchs die Geldmenge um 20 Prozent, also doppelt so hoch als angestrebt. Beide Entwicklungen erforderten eine Kurskorrektur⁸⁶.

5.1 Ursachen der Fehlentwicklung

Das Budgetdefizit wuchs vor allem, weil es der Regierung Thatcher nicht gelang, ihre Ausgabenpläne einzuhalten; Selbst das Instrument der starren Ausgabenlinien (cash limits) erwies sich als nicht so wirkungsvoll, wie das Kabinett erhofft hatte. Vor allem in drei Bereichen lagen die Ausgaben über den Planungsgrößen⁸⁷:

- Die *Kommunen* überschritten zum Teil bewußt ihre Ausgabenlinien

- (insgesamt um rund 1 Mrd. £), weil sie sich (aus politischen Gründen) nicht zu ausführenden Organen eines zentralstaatlichen Restriktionskurses (den sie für sozial unvertretbar hielten) machen lassen wollten.
- Die *Sozialausgaben* lagen aufgrund der gesetzlichen Verpflichtungen gegenüber der rasch steigenden Zahl von Arbeitslosen um rund 750 Mill. £ höher als geplant; (selbst die Verringerung staatlicher Sozialleistungen pro Bezugsberechtigten konnten das Anwachsen der Leistungsbezieherzahlen nicht ausgleichen).
 - Die Regierung übernahm bei den *verstaatlichen Unternehmen* wesentlich höhere Verluste (nämlich um 825 Mill. £) als ursprünglich geplant; denn es erwies sich als politisch undurchführbar, Großkonzerne wie British Leyland oder British Steel (zusätzlicher Bedarf: 671 Mill. £) nur deshalb zu liquidieren, weil ihre Verluste über den Planungsgrößen der Regierung lagen.
 - Im *Verteidigungsbereich* stellte der zuständige Minister das Kabinett vor die Tatsache, daß er um 260 Mill. £ mehr ausgab als ihm eigentlich zugestanden worden war; er durfte dabei (zumindest anfangs) auf ein ungewöhnlich großes Verständnis bei Premierminister Thatcher stossen, die ihr Wahlversprechen die Verteidigungsausgaben zu erhöhen, sehr ernst nahm.
- Konfrontiert mit diesen Entwicklungen entschloß sich das Kabinett zu einigen weitreichenden Schritten im Budget 1981/82.

Übersicht 7

Laufende Defizite der öffentlichen Haushalte: Wie erfolgreich sind die Instrumente der Ausgabenkontrolle?

	Laufende Kapitalmarktaufnahmen in Mill. £		
	Regierung	Kommunen	öffentl. Unternehmen
1979			
1. Q	936	408	824
2. Q	1.807	585	-467
3. Q	1.728	805	1.179
4. Q	1.514	916	1.152
1980			
1. Q	-791	676	-125
2. Q	1.965	986	1.198
3. Q	2.345	703	833
4. Q	2.532	966	834

Alle Werte saisonbereinigt. „Defizit“ und „Kapitalmarktaufnahmen“ als Nettogrößen.
Quelle: Central Statistical Office.

5.2 Das Budget 1981/82

Die Regierung erklärte, daß sich nun im März 1981 einige markante Unterschiede in ihrer Einschätzung der Lage gegenüber vor einem Jahr ergeben hätten: die mittelfristigen Wachstumsprognosen lägen deutlich niedriger; das lasse erhöhte Ausgaben (insbesondere im Sozialbereich) erwarten; andererseits würden die Einnahmen aufgrund des langsamen Wachstums zurückbleiben.

Folgende Alternative stand offen: das Budgetdefizit (und damit das Geldmengenwachstum) zu verringern, oder die Steuerlast zu erleichtern (und damit angebotsorientierte Anreize zu erhöhen).

Die Regierung Thatcher wählte den ersten Weg. Das Budget 1981/82 hob die Steuerlast beträchtlich an. Nicht nur wurden die indirekten Steuern auf Alkoholika und Zigaretten deutlich erhöht. Auch die direkte Steuerbelastung wurde auf ungewöhnliche Weise verschärft:

- Auf die Nordseeölsteuer wurde ein *einmaliger Zuschlag* von 20 Prozent verfügt (Nettoertrag: 265 Mill. £)⁸⁸.
- Die Banken wurden mit einer *einmaligen Sondergewinnsteuer* von 2,5 Prozent auf alle unverzinslichen Sterlingguthaben belegt (Nettoertrag: 400 Mill. £)⁸⁹.
- Der *Steuerfreibetrag* wurde nicht der Inflationsrate angepaßt (Nettoertrag: 2,51 Mrd. £)⁹⁰.

Gegenüber der Beibehaltung des Steuerfreibetrages auf dem Niveau von 1980 traten die anderen Steuererhöhungen in den Hintergrund; sowohl von einem fiskalischen, wie von einem politischen Gesichtspunkt aus. Politisch bedeutete diese Maßnahme eine Abkehr von den Prinzipien angebotsorientierter Reformpolitik. Hatten doch die neokonservativen Abgeordneten im Jahr 1977 ausdrücklich das sogenannte Rooker-Wise-amendment unterstützt, das vom Finanzminister verlangt, jedes Jahr eine inflationsneutrale Anhebung des Steuerfreibetrages durchzuführen. Premierminister Thatcher mußte den konservativen Abgeordneten Klubzwang auferlegen, um das Rooker-Wise-amendment für das Budgetjahr 1981/82 außer Kraft zu setzen⁹¹.

Diesen hohen politischen Preis zahlte das Kabinett um seine „mittelfristige Finanzstrategie“ erneut in die erwünschte Richtung einer Budgetdefizitverminderung zu lenken. Das Budgetdefizit soll auf 10,5 Mrd. £ absinken (der Anteil am Brutto-Inlandsprodukt würde damit von 6 Prozent auf 4 Prozent zurückgehen). Das Geldmengenwachstum könnte wieder im Zielbereich von 6 bis 10 Prozent pro Jahr (für 1981/82) gehalten werden⁹².

Das setzt allerdings voraus, daß es dem Kabinett gelingt, das Volumen öffentlicher Güter und Dienstleistungen konstant zu halten; ferner müßte (entgegen dem langjährigen Trend) der Preisindex des öffentlichen Sektors langsamer zunehmen, als jener der Privatwirtschaft⁹³.

6. Zur Politik Angebotsorientierter Reformen

Die Kurskorrektur des Budgets 1981/82 zeigte deutlich die Grenzen einer Haushaltspolitik auf, die von drei „angebotsorientierten“ Prämissen ausgeht:

- daß die innere Dynamik einer kapitalistischen Wirtschaft und Gesellschaft ausreicht, um unabhängig von Staatseingriffen ein zufriedenstellendes Wachstum zu sichern;
- daß Verteilungskonflikte am besten nach dem Muster der Konkurrenzmarktmechanik gelöst werden; (es kommt daher für die öffentliche Haushaltsführung nur darauf an, im Bereich staatlicher Ausgabenplanung marktähnliche Entscheidungssituationen herzustellen);
- daß eine Angebotsorientierte Fiskalpolitik ihre Ziele an einigen umfassenden Kennzahlen (wie Budgetdefizit, Geldmengenwachstum, Ausgabenleitlinien und Steuerquote) ausrichten kann.

6.1. Unbegründeter Steuerungsoptimismus

Keine der drei Prämissen erwies sich in der fiskalpolitischen Wirklichkeit als zutreffend:

(A) Die britische Wirtschaft folgte eher einer keynesianistischen Mechanik *kontraktiver Multiplikatorprozesse* als der Gleichgewichtsdynamik eines neoklassischen Konkurrenzmarktmodells. Die negativen Multiplikatoren waren so stark, daß geplante Ausgabenkürzungen ex post bloß zu Budgetumschichtungen führten: Was man beim sozialen Wohnbau einzusparen gedachte, mußte man letztlich für Arbeitslosenunterstützungen doch ausgeben. Wider ihre erklärten Absichten mußte die Regierung Thatcher den Anteil des Sozialbudgets am Gesamthaushalt erhöhen; denn jeder Arbeitslose belastete im Jahr 1981 das Budget mit 3500 £ (an Transfers und entgangenen Steuern). Der Schatzkanzler schätzte, daß rund die Hälfte des ungeplanten Budgetdefizites dem Anstieg der Arbeitslosenzahlen zugerechnet werden kann⁹⁴.

(B) Auch die Vorstellung, Verteilungskonflikte durch Simulationen marktähnlicher Entscheidungssituationen zu lösen, ging nicht auf. Die zugrundeliegende Strategie (die Regierung bestimmte im ersten Schritt die nominellen Ausgaben, während im zweiten Schritt die betroffenen Gruppen durch Dämpfung des Preisauftriebes versuchen werden, die „Mengenkomponente“ zu maximieren) ließ sich häufig nicht in praktisch anwendbare finanztechnische Regeln übersetzen. Das zeigte exemplarisch der Konflikt mit den Kommunen. Das vom Kabinett ausgearbeitete Punktesystem (das Gemeinden zu Einsparungen anregen sollte) bestrafte bei seiner konkreten Anwendung zuweilen „sparsame“ Kommunen, während „ausgabenfreudige“ Gemeinden noch durch Zuschußausweitungen belohnt wurden. Über die Schwierigkeiten budgettechnischer Umsetzung hinaus, erwies sich das Grundkonzept als insgesamt zu vereinfachend. Es berücksichtigte die möglichen Gegenstrategien der betroffenen Gruppen nur unzureichend. So unter-

liefen Labour-Gemeinderäte die Sparmaßnahmen der Regierung, indem sie die lokalen Steuern für Unternehmen deutlich erhöhten. Anstatt eine Verringerung kommunaler Sozialleistungen durchzusetzen, belasteten die vom Kabinett durchgeführten Strafkürzungen bei Gemeindesubventionen die Unternehmensgewinne. Die britische Industriellenvereinigung konnte darin nicht gerade eine „angebotsorientierte“ Maßnahme erkennen⁹⁵.

(C) Die Ausrichtung der Fiskalpolitik an einigen wenigen Gesamtgrößen erleichterte die Aufgabe der öffentlichen Haushaltsführung keineswegs. Denn insbesondere die von Premierminister Thatcher als zentral angesehene Größe des Budgetdefizits kann nur schlecht direkt gesteuert werden; sie ergibt sich als relativ kleine Differenz zweier sehr großer Blöcke (Gesamtausgaben bzw. -einnahmen). Wird Erfolg oder Scheitern der Gesamtpolitik an dieser Globalgröße gemessen, so besteht die Gefahr *laufender Fehlanpassungen* (etwa wie bei dem Versuch durch Ausgabenkürzungen das Defizit einschränken zu wollen, während gleichzeitig der kontraktive Budgetmultiplikator diese Anstrengungen immer wieder zunichte macht). Ähnlich ergeht es dem Kabinett bei dem Versuch, das Geldmengenwachstum innerhalb des in der „mittelfristigen Finanzstrategie“ festgelegten Korridors zu halten. Karl Brunner rechnete der Regierung vor, daß auf Grund der (selbst nach monetaristischen Prinzipien problematischen) Wahl der Globalgröße M3, „die Bank of England wahrscheinlich gar nicht erfaßt hat, welchen Deflationsdruck sie mit ihrem Verhalten auslöst“⁹⁶.

6.2 Verengung des fiskalpolitischen Denkmodells

Angesichts der Enttäuschung ihrer Erwartungen und der Widerlegung ihrer Prognosen hat Premierminister Thatcher nur umso entschlossener an einer eindeutigen Linie festgehalten: Das Budgetdefizit muß verringert, das Geldmengenwachstum gebremst werden.

So klar diese budgetpolitische Ausrichtung auch scheint, sie ist mit der Aufgabe tragender Grundsätze angebotsorientierter Fiskalpolitik erkaufte worden. Das zeigt die erwähnte drastische Erhöhung direkter Steuern im letzten Budget für das Finanzjahr 1981/82.

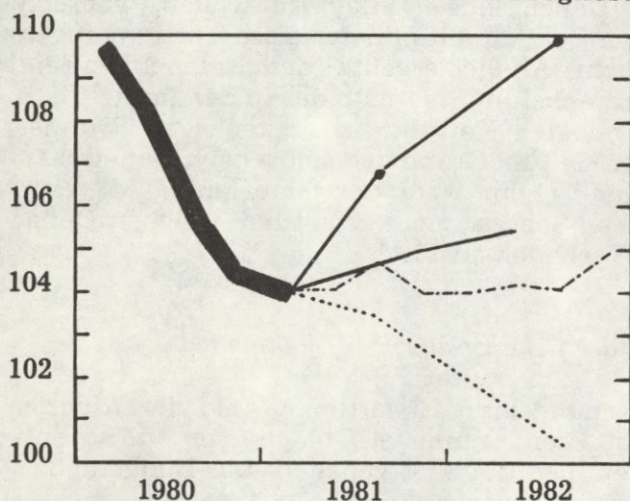
Die breite neokonservative Wahlplattform von 1978 hat sich damit um einen weiteren Schritt verengt. Unter dem wachsenden Druck einer nach eigenen Kriterien erfolglosen öffentlichen Haushaltsführung hat das Kabinett Thatcher die „Angebotsorientierung“ aufgegeben; ein vereinfachter Monetarismus bestimmt nun vor allem die Ausrichtung der Fiskalpolitik: Sie beschränkt sich auf die Kontrolle von Budgetdefizit und Geldmengenwachstum; Straßenkrawalle mit Brandstiftung (als Folge von Massenarbeitslosigkeit) seien Sache der Polizei und Gerichte⁹⁷.

Gegenüber diesem eingeschränkten Modell von den Aufgaben und der Reichweite öffentlicher Haushaltsführung wird verstärkt Kritik angemeldet; auch aus den Reihen der konservativen Partei. Premiermi-

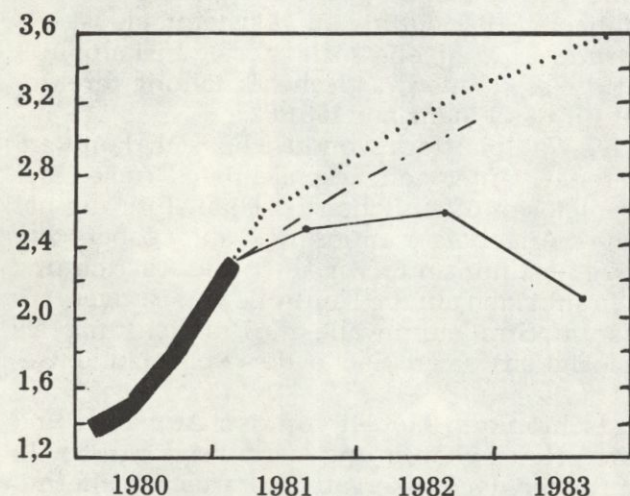
nister Thatcher hat es indes bisher immer ausgezeichnet verstanden, ihre politische Linie durchzusetzen; gegenüber der parlamentarischen Opposition durch eine solide Stimmenmehrheit, gegenüber den Gewerkschaften durch Härte (und in Ausnahmefällen durch rasches einmaliges Nachgeben), gegenüber der Industriellenvereinigung durch ideologische Appelle. Der Widerstand innerhalb der konservativen Parlamentsfraktion wurde durch Regierungsumbildungen und durch das Wissen geschwächt, daß selbst ein rascher Kurswechsel die gegenwärtige schwere Krise Großbritanniens bis zur nächsten Wahl kaum mildern könne⁹⁸.

Übersicht 8

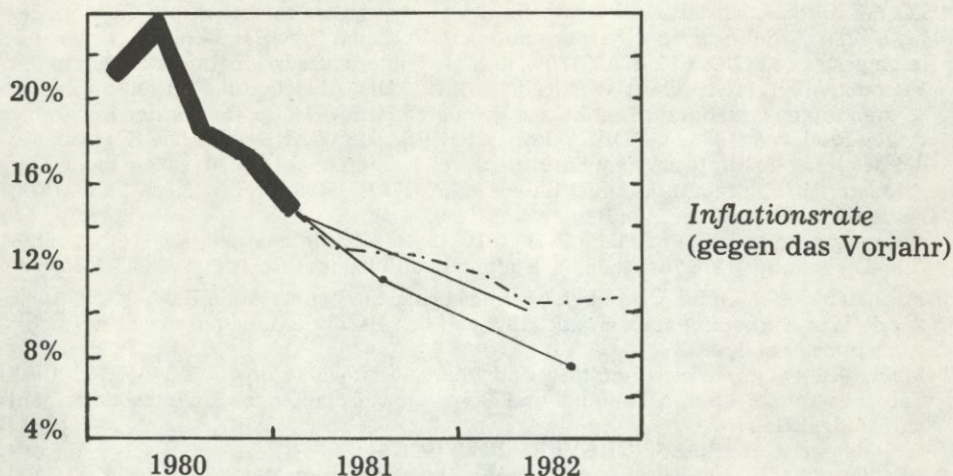
Die Wirkung angebotsorientierter Fiskalpolitik: Alternative Prognosen



Konjunkturentwicklung
(Index des Brutto-
Inlandsproduktes)
1975 = 100



Arbeitslosenzahl
(Erwachsene in Mill.
saisonbereinigt)



Prognoseteams:

—•—•—•—	Liverpool University	————	National Institute
- - - - -	Cambridge Economic Policy Group		of Economic Research

Quelle: Financial Times, 3. Juni 1981

Anmerkungen

- 1 Für eine umfassende Darstellung „angebotsorientierter Wirtschaftspolitik“ und ihres sozialen und ökonomischen Weltbildes: FRIEDMAN-FRIEDMAN 1980.
- 2 Zu den drei Postulaten siehe exemplarisch die §§ 1 ff. des 1. Abschnittes des ersten vollen Budgets der Regierung Thatcher: CMND 7746.
- 3 Siehe auch ergänzend die beiden komplementären Studien: WAGNER 1981a und WAGNER 1981b.
- 4 Preisauftrieb: Economic Trends 320 (1980), 42; Kursverfall: ebd. 40; Arbeitslosigkeit: ebd. 36.
- 5 Economic Trends 320 (1980), 32 (Personenkraftwagen).
- 6 Siehe Übersicht 1 und Übersicht 2.
- 7 Zu dieser keynesianistischen Position: KALDOR 1978.
- 8 Für diese mit dem Monetarismus verbundene Sichtweise: BRITTAN 1975.
- 9 Diese Perspektive hat unter dem Namen Bacon-Eltis-These viel Widerhall gefunden: BACON-ELTIS 1978.
- 10 JOSEPH 1978; JOSEPH 1979.
- 11 Zur Kritik an der These: GOMULKA 1979; für einen Überblick zur Entindustrialisierungsdiskussion: BLACKABY ed 1978 (Insbes. 233–262).
- 12 HOUTHAKKER-MAGEE 1969 schätzen Einkommenselastizitäten von 0,86 für Großbritannien und 3,55 für Japan. Ferner THIRLWALL 1980, 222 ff. für theoretische Überlegungen und weitere empirische Resultate.
- 13 Für eine Diskussion „Wachstumsrate“ vs „Niveau“: GOMULKA 1979, bes. 176 ff.
- 14 Diesen Zusammenhang hat beispielsweise Kaldor auf verschiedene Weise begründet: KALDOR-MIRRELES 1966; KALDOR 1966; für eine Kritik ROWTHORN 1975.
- 15 Exemplarisch: Cambridge Economic Policy Review 6 (1980), No. 1, 5 ff.

- 16 Die „Entindustrialisierung“ wird teils als notwendige Anpassung an die von der britischen Erdölförderung hervorgerufenen Veränderungen im Zahlungsbilanzbereich gesehen (FORSYTH-KAY 1980), teils als Folge zu niedriger Kapitalkosten in der Vergangenheit interpretiert (SARGENT 1979). Die Absicherung durch Importbeschränkungen verlangt die Cambridge Economic Policy Group: Cambridge Economic Policy Review 6 (1980); GODLEY 1979; CRIPPS 1978; WARD 1980. Die Keynesianer des National Institute of Economic Research versprechen sich dagegen mehr von Einkommenspolitik mit Lohnleitlinien: BLACKABY 1980; BLACKABY Ed. 1978; National Institute Economic Review 91 (1980).
- 17 Ausgabenanteil am BIP: CMND 7841, Tab. 1.2; Beschäftigtenanteil: PESTON 1980.
- 18 Alle Angaben für 1978/79: Financial Statement and Budget Report (1979–80), Tab. 6.9.
- 19 Für einen umfassenden Überblick über das britische Steuersystem: KAY-KING 1980; speziell zur Einkommensteuer: ebd. 19 ff.; zu den Besonderheiten der Sozialversicherungsreform: ebd. 22 ff.
- 20 Mehrwertsteuer: Finance Act 1972 und folgende Novellierungen (KAY-KING 1980, Tab. 9.1). Tabakwaren, Alkoholika und Benzin jeweils geltender Financial Statement and Budget Report.
- 21 Grundsteuern: BURGESS-TRAVERS 1980, 19 ff.
- 22 Alle Werte für 1978 in Kostengrößen (ohne Zinsendienst für die Staatsschuld): CMND 7841, Tab. 5.12.
- 23 Werte für 1978 (in realen Größen zu Preisen von 1975): CMND 7841, Tab. 11.
- 24 INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES 1980 (Armstrong-Report) §§ 1.1 ff.; zur Begründung der Trennung: CMND 1432 (Plowden-Report) § 12.
- 25 Financial Statement and Budget Report für die Jahre 1970–1978.
- 26 Indirekte Steuern: Steuereffekte berechnet zu Preisen von 1979; Steuerfreibeträge: Preissteigerungen des Vorjahresabstands des Kleinhandelspreisindex im April. KAY-KING 1980, Tab. 9.2, Tab. 3.4. Zu den politischen Beschränkungen im Hinblick auf nicht inflationsneutrale Anpassungen des Steuerfreibetrages aufgrund des Rooker-Wise-amendments siehe weiter unten.
- 27 Zu den bei der Berechnung „normaler“ zentralstaatlicher Zuschüsse an Gemeinden berücksichtigten Faktoren (wie Durchschnittsvermögen, Kinderquote, Arbeitslosenrate): BURGESS-TRAVERS 1980, bes. 50 ff.
- 28 Zu den Orientierungslinien und Finanzierungsbeschränkungen der Verstaatlichten Industrie: White Paper on Nationalized Industries (CMND 7131).
- 29 So begrenzte 1980/81 die Regierung Thatcher bei zweistelligen Inflationsraten die zulässigen Ausgabensteigerungen (gegenüber dem Vorjahr) auf 6 Prozent.
- 30 Zu technischen Reformmöglichkeiten für die Finanzverwaltung: KAY-KING 1980, 63 ff. Zur Anlage persönlicher Ersparnisse: CMND 7937 (Wilson Report) 56 ff.; 196 ff.; Meade-Report: INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES 1980, Ch. 4; ferner: Kay 1980.
- 31 Zur „Armutsfalle“: KAY-KING 1980.
- 32 BROWN/LEVIN/ULPH 1976; für einen Überblick über andere Studien: STERN 1976; GODFREY 1975.
- 33 KAY-KING 1980; 31 ff. Ferner: PECHMAN 1980; 220 ff.
- 34 Zum „Meade-Report“ und der Reformdiskussion: KAY 1980. Zur Armutsfalle und Steuerreform: ATKINSON 1969; speziell im Hinblick auf Arbeitslosigkeit: KAY/MORRIS/WARREN 1980.
- 35 So erklärte Margaret Thatcher: „People assume that if you cut rates, you've got to recoup it elsewhere. But this is not necessarily true, as a cut in taxes will lead to larger incentives and therefore larger output and a larger tax take“. STEPHENSON 1980, 49.
- 36 HEMMING/KAY 1980; Michael Beenstock (BEENSTOCK 1979) hatte ursprünglich durch Schätzung der Lafferkurve in reduzierter Form versucht zu beweisen, daß deren Wendepunkt 1977 bei einem Steuersatz von 62 Prozent gelegen wäre. Nicht zuletzt aufgrund einer scharfen methodischen Kritik, durch ATKINSON/STERN 1980 hat er diese Ansicht (INSTITUT OF ECONOMIC AFFAIRS ed 1980, 84) revidiert. ATKINSON/STERN/GOMULKA 1980 zeigen, daß 1973 der Wendepunkt der Lafferkurve erst für Stundenlöhne von £ 2,50 erreicht wurde, allerdings lag damals selbst das 9. Dezil erst bei £ 1,50.
- 37 Economic Trends 315 (1980). 99–130.

- 38 *Economic Trends* 316 (1980). 95–105.
- 39 Belastungsquoten: ROYAL COMMISSION ON THE DISTRIBUTION OF INCOME AND WEALTH 1980, 9.
- 40 Vermögensverteilung: a. a. O., 23; Vorschläge zu einer Vermögenssteuer: POND-BURGHESS-SMITH 1980.
- 41 „Zurück zu Beveridge“ und Alternativen: INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES 1978, 269 ff. (Meade-Report); ATKINSON 1969.
- 42 Dazu: Premierminister Thatcher's Kritik an dem Bericht des Scott-Komitees über die Indexierung von Staatspensionen. *Times* 22. Dezember 1980, 1; *Sunday Times* 25. November 1981, 53.
- 43 Layfield-Report: CMND 6453, Labour-Regierung: CMND 6813. Ausführlicher zur Diskussion: BURGESS-TRAVERS 1980.
- 44 Zum liberalen Freiheitsanspruch: BRAMSTED-MELHUISE ed 1978; NOCZIK 1974. Zum Rückgriff auf die neoklassische Preistheorie: HARRIS-SELDON 1979, 32. Die Bürokratiekritik ganz im Sinne von BUCHANAN 1978.
- 45 Meinungsumfragen: HARRIS-SELDON 1979, 46 f.; 50 f. Reprivatisierung: SELDON 1979, 72. Eine ganz andere Kritik (nämlich am Fortbestand hoher sozialer Ungleichheit bezüglich medizinischer Versorgung und Mortalitätsraten) wurde ebenfalls gegenüber dem staatlichen Gesundheitsdienst in Reformdiskussionen geltend gemacht: MAY-NARD-LUDBROOK 1980.
- 46 Steuerungskapazität, Entmündigung, Familienbande: SELDON 1979, 82. Soziale Gegensätze: ELTIS 1980.
- 47 Steuerquoten: *Economic Trends* (zitiert nach *Times*, 8. Jänner 1981, 15). Anteile des öffentlichen Sektors: PESTON 1980.
- 48 CMND 7746, § 1. Meine Übersetzung des Originalzitates: „Public expenditure is at the heart of Britain's present economic difficulties“.
- 49 CMND 7746, §§ 1, 4.
- 50 a. a. O., §§ 1, 4, 8.
- 51 Zur Steuerreform des „budget statements“ vom 12. Juni 1979: KAY-MORRIS 1979. Die Mehrwertsteuererhöhung ließ indes schon definitionsgemäß den Verbraucherpreisindex ansteigen; Regierungsschätzung: +3,5 Prozent. Maximaler Grenzsteuersatz: CMND 7841.
- 52 Folgende Paragraphen in CMND 7841: §§ 18–21. Für eine genaue Aufstellung der Kürzungen gegenüber November: CMND 7841, Tabelle 5.10.
- 53 Ausgabenplan: CMND 7841, 11. Budgetdefizit und Geldmengenwachstum: *Financial Statement and Budget Report* 1980/81, a. a. O., 16 ff.
- 54 Treasury and Civil Service Committee (4th Report, Session 1979–80) Civil Service Manpower Reductions, Vd I: Report (HMSO: London 1980) §§ 4 ff. Für Details des Kürzungsplanes: *Financial Times* 22. Dezember 1981; 9.
- 55 Aufhebung der „Clegg-Commission“ August 1980; Ende des Lohnvergleichsprinzips: Erklärung vom 27. Oktober 1980 (*Financial Times* 28. Oktober 1980). Ausgabenbegrenzung von 14 Prozent: Treasury and Civil Service Committee (2nd Report, Session 1979–80) *The Budget and the Government's Expenditure Plans 1980–81 to 1983–84*. HMSO: London 1980) XI.
- 56 Howe: a. a. O. 152 (Appendix 3); Defizitplan: CMND 7841, 12. Zu den Effizienzkriterien für verstaatlichte Unternehmen: HEALD 1980.
- 57 Zur Reformstrategie: Schatzkanzler Howe und das Treasury Team: Treasury and Civil Service Committee a. a. O. Xf, 9 f., 108 ff.
- 58 BEVAN 1980. CMND 7841 §§ 43–46.
- 59 Veränderung der Budgetansätze 1980/81: CMND 7841, Tab. 5.8.
- 60 Zu den Beihilfenkürzungen: *Times* 30. Dezember 1980, 4. Zu den internen Anweisungen der Betrugsaufdeckung: *Times* 22. Jänner 1980, 2; *Times* 24. Jänner, 2. Ausführlicher über das Beihilfensystem: WAGNER 1981a.
- 61 HEPWORTH 1980.
- 62 Zur politischen Einschätzung der Labour-Politik: COATES 1980, BOSANQUET-TOWNSEND ed 1980 (insbesondere die Beiträge der beiden Herausgeber).
- 63 Alle Werte Jahresraten für die Periode Juli 1979 bis Juni 1981, nur Inflationsraten Jahreswerte für 1980 bzw. 1981. *Financial Statement and Budget Report* 1980/81, Tab. II; Treasury and Civil Service Committee a. a. O., 8.

- 64 a. a. O., 26 ff. Budd wurde Leiter der wirtschaftswissenschaftlichen Teams im britischen Finanzministerium. Er schlug vor die Hälfte des traditionell keynesianistischen Prognoseteams zu entlassen.
- 65 Andere Prognosen: Phillips & Drew: a. a. O., 8. National Institute Economic Review 91 (1980); Cambridge Economic Policy Review 6-1 (1980). Ferner das Gutachten von T. Ward für das Treasury and Civil Service Committee: a. a. O., 20 ff.
- 66 Arbeitslosenzahlen: Department of Employment. Ferner Financial Times 29. Mai 1981 und 24. Juni 1981, 7. Ausführlicher zu den Ursachen und Folgen der Arbeitslosigkeit: WAGNER 1981a.
- 67 Financial Statement and Budget Report 1981-82, a. a. O., 24 f.
- 68 Übersicht 4.
- 69 März 1980: Bank of England Quarterly Bulletin 20-3 (1981); 3 Quartal 1980: Financial Times 6. Juli 1981. Die Definitionen der Kapitalrenditen weichen voneinander ab; hier kommt es allerdings nur auf den Trend an.
- 70 Übersicht 5; April 1981: Department of Employment (Financial Times 18. Juni 1981).
- 71 Financial Statement and Budget Report 1981-82, a. a. O., Fig. 1.
- 72 Streikstatistik: Department of Employment. (Financial Times 30. April 1981, 11; 29. Juni 1981, 10; 25. Juni 1981, 11).
- 73 Für 1979: DEPARTMENT OF TRADE 1980. Sonst: British Business 1980, 358 ff.
- 74 Interpretation der Regierung: Financial Statement and Budget Report 1981-82, a. a. O., 21 ff. Handelsbilanz: a. a. O., 24. Unternehmer: Financial Times Monthly Survey of Business Opinion (Financial Times 4. August 1980, 6).
- 75 Daten: Financial Statement and Budget Report 1981-82, a. a. O. 24.
- 76 National Institute Economic Review 94 (1980), 15; ähnliche Ergebnisse mit dem „Cambridge Model“: BARKER 1980. Positive Effekte der Beschäftigungsprogramme: Department of Employment (Financial Times 24. Juni 1981, 17). Dem sind allerdings die negativen Effekte gegenüberzustellen, die durch die starken Einschränkungen im Einsatz regionalpolitischen Instrumentariums hervorgerufen wurden: MARQUAND 1980.
- 77 KAY-MORRIS 1979.
- 78 Weitere Details: a. a. O.
- 79 Anfrage von Lord Kaldor: Times 3. Februar 1981.
- 80 Zur sozialen und regionalen Verteilung der Arbeitslosigkeit: WAGNER 1981a.
- 81 Zur Realwertminderung: Sozial Security Statistics 1980. Die Lage wird noch dadurch verschärft, daß die komplizierten Neuregelungen bedürftige Personen entmutigen, ihre rechtmäßigen Ansprüche geltend zu machen. L. Chaker, Unterstaatssekretärin im Sozialministerium, erklärte, nur rund 60 Prozent der Anspruchsberechtigten würden (die auf soziale Bedürftigkeit abgestellte) Kinderbeihilfe beanspruchen; Times 23. Jänner 1981, 10.
- 82 Das Grünbuch von 1977 gab als Zielgröße für den Hausbau an: 310.000 Häuser pro Jahr. Daten: Parlamentarische Debatte 11. Februar 1981 (Times 12. Februar 1981, 9).
- 83 Kommunale Verteilung von Schulausgaben: Guardian 7. Oktober 1980, 11.
- 84 Studie des Institute for Fiscal Studies (John KAY - Nick MORRIS); weitere Daten: Sunday Times 4. Jänner 1981; Daraus: Übersicht 6.
- 85 Financial Statement and Budget Report 1980/81, a. a. O., 1 ff.
- 86 Financial Statement and Budget Report 1981/82, a. a. O., 15 ff.
- 87 Daten: a. a. O., Ferner: CMND 8175, Teil I und Teil II, Kap. I 4, 5, 8
- 88 Auf die normale Ölsteuer einrechenbar. Financial Statement and Budget Report, a. a. O.
- 89 a. a. O., Tab. 2
- 90 a. a. O., Tab. 2, Fußnote (a)
- 91 Financial Times 12. März 1981
- 92 Financial Statement and Budget Report, a. a. O., Tab. 8
- 93 a. a. O., 17 (Teil III, § 17)
- 94 Die „keynesianistischen“ makroökonomischen Modelle prognostizierten daher den Abschwung besser als die „monetaristischen“. Für direkte Vergleiche verschiedener Modellprognosen: Financial Times 26. Dezember 1980, 5; Times 8. Jänner 1981, 16. Für Vergleiche der den Prognosen zugrundeliegenden Modellstrukturen: LAURY-

- LEWIS-ORMEROD 1978; ORMEROD 1980; MINFORD 1980. Speziell zum Cambridge Modell: Cambridge Economic Policy Review 6/1 (1980), 85 ff.
- Schätzungen des Schatzkanzlers: Times 12. Februar 1981, 19. Ferner Premierminister Thatcher im Unterhaus: 29. Februar 1981 (Times 30. Februar 1981)
- 95 Zu den finanztechnischen Schwierigkeiten: Financial Times 15. September 1980, 26. September 1980. Zum politischen Widerstand der Kommunen, ihrer Weigerung, die geforderten Haushaltsrevisionen durchzuführen, die Anrufung der Gerichte: BEVAN 1980; Times 18. Februar 1981, 1; Financial Times 13. März 1981, 6; 5. Juni 1981, 1
- 96 Zur Kritik an dem Budgetdefizit als starre Planungsgröße öffentlicher Haushaltsführung: Gutachten des National Institute of Economic Research für das Treasury and Civil Service Committee. (Second Report, Session 1979–80). Zur Geldpolitik ausführlicher: WAGNER 1981 b. Brunner: Neue Zürcher Zeitung 22. Februar 1981, 9 f.
- 97 Zu den Ursachen der wochenlangen nächtlichen Straßenschlachten und der Reaktion von Premierminister Thatcher: Financial Times 15. April 1981, 6. Juli 1981, 10. Juli 1981, 13.–16. Juli 1981
- 98 *Innerparteiliche Kritik*: Times 17. Februar 1981 (St. Stevas) Financial Times 17. März 1981 (Abgeordneter verläßt konservative Fraktion) Financial Times 18. März 1981 (Du Cann). Financial Times 23. Juni 1981 (Prior) Financial Times 2. Juli 1981, 4. Juli 1981 (Heath); ferner WAGNER 1981 a, Anmerkung 79. *Opposition*: Ablehnung der wiederholten Mißtrauensanträge der Labour Party. *Gewerkschaften-Nachgeben*: Rücknahme des Rationalisierungsprogrammes im Kohlenbergbau nach nationaler Streikdrohung der Bergarbeiter; Kommentare der Massenpresse: „Surrender: The pits stay open – Maggie forks out more millions“ (Sun, 17. Februar 1981), „Now the big climb down“ (Daily Mail, 17. Februar 1981). *Gewerkschaften-Härte*: Ablehnung Gewerkschaftsvertreter zu empfangen; Suspendierung von streikenden öffentlichen Bediensteten (Times, 12. Juni 1981, 7). *Industriellenvereinigung*; Jahrestagung der CBI 1981 (Financial Times, 11. November 1981, 12).

Literatur

1. Dokumente (HMSO)

– Command

CMND 1432: The Committee on the Control of Public Expenditure (Plowden-Report). London 1961.

CMND 6453: The Committee on Local Government Finance (Layfield-Report). London 1976.

CMND 6813: Local Government Finance (Green Paper on Layfield-Report). London 1977.

CMND 7746: The Government's Expenditure Plans 1980–81. London 1979.

CMND 7841: The Government's Expenditure Plans 1980–81 to 1983–84. London 1980.

CMND 7937: Committee to Review the Functioning of Financial Institutions (Wilson-Report). London 1980.

CMND 8175: The Government's Expenditure Plans 1981–82 to 1983–84. London 1981.

– House of Commons

HC 584/79–80: Second Report from the Treasury and Civil Service Committee (Session 1979–80). The Budget and the Government's Expenditure Plans 1980–81 to 1983–84. London 1980.

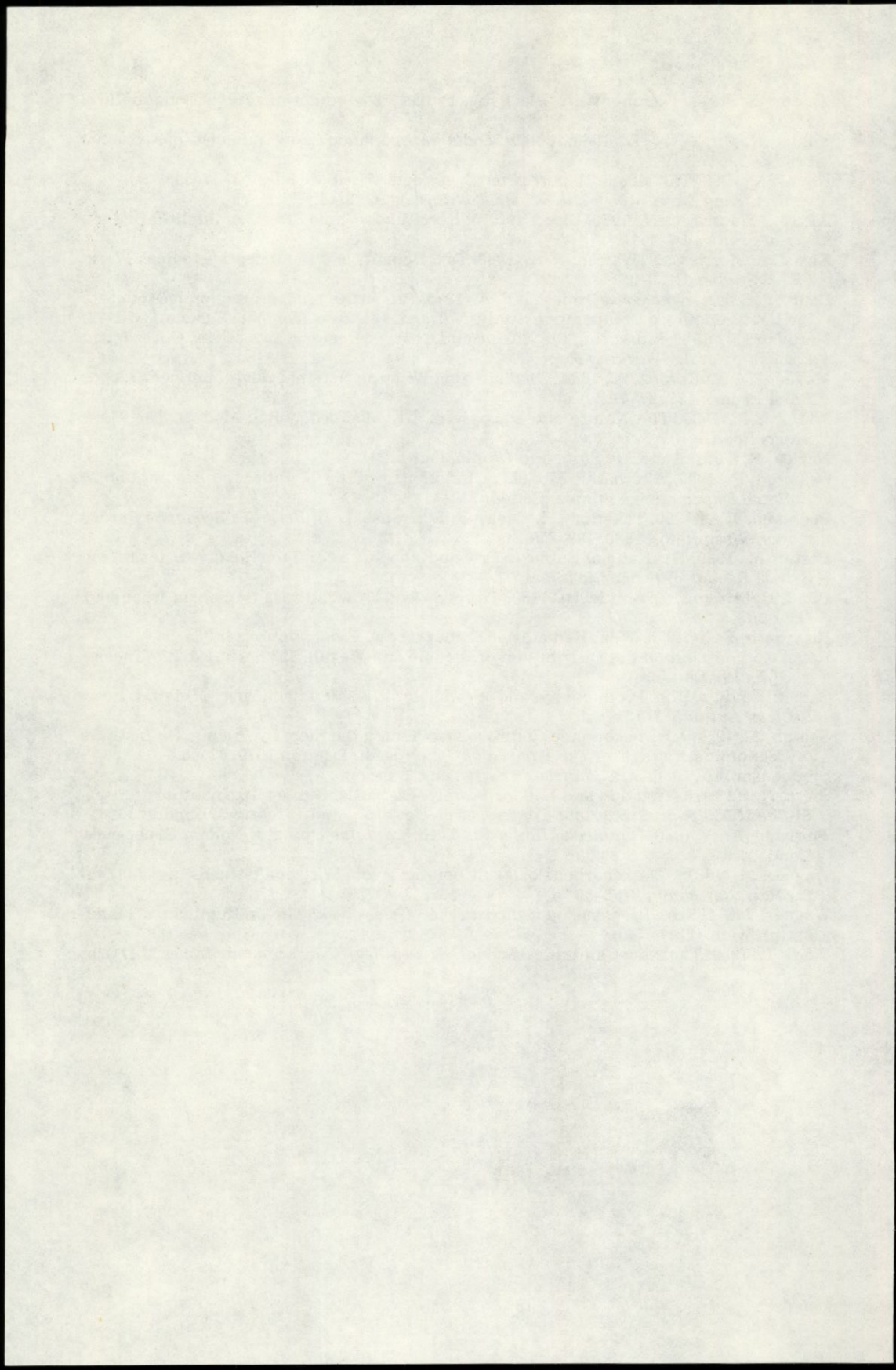
HC 712-I/79–80: Fourth Report from the Treasury and Civil Service Committee (Session 1979–80). Civil Service Manpower Reductions. London 1980.

HC 79-I, II/80–81: Second Report from the Treasury and Civil Service Committee (Session 1980–81). The Government's Economic Policy: Autumn Review. London 1980.

2. Aufsätze, Bücher

- Atkinson, A. B., 1969, *Poverty in Britain and the Reform of Social Security*. Cambridge.
- Atkinson, A. B./Stern, N. H., 1980, Taxation and Incentives in the UK. *Lloyds Bank Review* 136. 43–46.
- Atkinson, A. B./Stern, N. H./Gomulka, J., 1980, On Labour Supply an Commodity Demand. In: Deaton, A. (Ed.) *Essays in the Theory and Measurement of Consumer Behavior*. Cambridge 1980.
- Bacon, R./Eltis, W., 1978, *Britain's Economic Problem: Too Few Producers*. London.
- Barker, T., 1980, The Economic Consequences of Monetarism: a Keynesian View of the British Economy 1980–90. *Cambridge Journal of Economics* 4. 319–336.
- Beenstock, M., 1979, Do UK Labour Markets Work? *Economic Outlook*, June–July. 21–31.
- Bevan, R. G., 1980, Cash Limits. *Fiscal Studies* 1/4. 26–43.
- Blackaby, F., 1980, The Keynesian Position Today. *British Review of Economic Issues* 2/7. 21–29.
- Blackaby, F. (Ed.), 1978, *De-Industrialisation*. London.
- Bosanquet, N./Townsend, P. (Ed.), 1980, *Labour and Equality. A Fabian Study of Labour in Power, 1974–79*. London.
- Bramsted, E. K./Melhuish, K. J. (Ed.), 1978, *Western Liberalism. A History in Documents from Locke to Croce*. London.
- Brittan, S., 1975, *Second Thoughts on Full Employment Policy*. London.
- Brown, C. V./Levin, E./Ulph, D. T., 1976, Estimates of Labour Hours Supplied by Married Male Workers in Great Britain. *Scottish Journal of Political Economy* 23. 261–277.
- Buchanan, J. M., 1978, From Private References to Public Philosophy: The Development of Public Choice. *The Economics of Politics, IEA Readings* 18. London.
- Burgess, T./Travers, T., 1980, *Ten Million Pounds*. London.
- Coates, D., 1980, *Labour in Power?* London.
- Cripps, F., 1978, Comment. In: Blackaby, F. (Ed.) *De-Industrialisation*. London 1978. 166–170.
- Department of Trade, 1980, *Bankruptcy. General Annual Report for the Year 1979*. London.
- Eltis, W., 1980, The Need to Cut Public Expenditure and Taxation. In: Institute of Economic Affairs (Ed.) *Is Monetarism Enough?* London 1980. 61–76.
- Forsyth, P. J./Kay, J. A., 1980, The Economic Implications of North Sea Oil Revenues. *Fiscal Studies* 1/3. 1–28.
- Friedman, M./Friedman, R., 1980, *Free to Choose*. Harmondsworth.
- Godfrey, L., 1975, *Theoretical and Empirical Aspects of the Effects of Taxation on the Supply of Labour*. Paris.
- Godley, W., 1979, Britain's Chronic Recession – Can Anything be Done? In: Beckermann, W. (Ed.) *Slow Growth in Britain*. Oxford 1979. 266–234.
- Gomulka, S., 1979, Britain's Slow Industrial Growth: Increasing Inefficiency versus Low Rate of Technological Change. In: Beckermann, W. (Ed.) *Slow Growth in Britain*. Oxford 1979. 166–193.
- Harris, R./Seldon, H., 1979, *Over-Ruled on Welfare*. London.
- Heald, D., 1980, The Economic and Financial Control of UK Nationalised Industries. *Economic Journal* 90. 243–265.
- Hemming, R./Kay, J. A., 1980, The Laffer Curve. *Fiscal Studies* 1/2. 83–90.
- Hepworth, N. P., 1980, Local Authority Expenditure. *The Three Banks Review* 127. 3–24.
- Houthakker, H. S./Magee, S. P., 1969, Income and Price Elasticities in World Trade. *Review of Economics and Statistics*, May.
- Institute for Fiscal Studies, 1978, *The Structure and Reform of Direct Taxation (Meade-Report)*. London.
- Institute for Fiscal Studies, 1980, *Budgetary Reform in the UK (Armstrong-Report)*. Oxford.
- Institute of Economic Affairs (Ed.), *Is Monetarism Enough?* London.
- Joseph, K., 1978, *Conditions for Fuller Employment*. London.
- Joseph, K., 1979, *Solving the Union Problem is the Key to Britain's Recovery*. London.
- Kaldor, N., 1966, *Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom*. Cambridge.

- Kaldor, N., 1978, Comment. In: Blackaby, F. (Ed.) *De-Industrialisation*. London 1978. 18-25.
- Kaldor, N./Mirrlees, J. D., 1966, A New Model for Economic Growth. *Review of Economic Studies* 29. 174-194.
- Kay, J. A., 1980, The Meade-Report After Two Years. *Fiscal Studies* 1/3. 47-59.
- Kay, J. A./King, M. A., 1980, *The British Tax System*. Oxford.
- Kay, J. A./Morris, C. N., 1979, Direct and Indirect Taxes; Some Effects of the 1979 Budget, *Fiscal Studies* 1/1. 1-10.
- Kay, J. A./Morris C. N./Warren, N. A., 1980, Tax, Benefits and the Incentive to Seek Work. *Fiscal Studies* 1/4. 8-25.
- Laury, J. S. E./Lewis, G. R./Ormerod, P. A., 1978, Properties of Macroeconomic Models of the UK Economy: a Comparative Study. *National Institute Economic Review* 83. 52-72.
- Marquand, J., 1980, Measuring the Effects and Costs of Regional Incentives. *Government Economic Service Working Paper No. 32*.
- Maynard, A./Ludbrook, A., 1980, What's Wrong With the National Health Service? *Lloyds Bank Review* 138. 27-41.
- Minford, P., 1980, The Nature and Purpose of UK Macroeconomic Models. *The Three Banks Review* 125. 3-26.
- Nozick, R., 1974, *Anarchy, State and Utopia*. Oxford.
- Ormerod, P., 1980, Alternative Models of Inflation in the UK under the Assumption of Rational Expectations. mimeo. London.
- Pechman, J. A., 1980, Taxation, In: Caves, R. E./Krause, L. B. *Britain's Economic Performance*. Washington 1980. 199-259.
- Peston, M., 1980, The Ratio of Public to Private Expenditure and the Relative Price Effect, *British Review of Economic Issues* 7/2. 46-51.
- Pond, C./Burghes, L./Smith, B., 1980, *Taxing Wealth Inequalities* (= Fabian tract 466). London.
- Rowthorn, R. E., 1975, What Remains of Kaldor's Law. *Economic Journal* 85.
- Royal Commission on the Distribution of Income and Wealth, 1980, *An A to Z of Income and Wealth*. London.
- Sargent, J. R., 1979, Productivity and Profits im UK Manufacturing. *Midland Bank Review, Autumn*. 7-13.
- Seldon, A., 1979, Micro-economic Controls-Disciplining the State by Pricing. In: Institute of Economic Affairs (Ed.) *The Taming of Government*. London 1979. 67-90.
- Stephenson, H., 1980, *Mrs. Thatcher's First Year*. London.
- Stern, N. H., 1976, Taxation and Labour Supply - A Partial Survey. In: Institute of Fiscal Studies (Ed.) *Proceedings of a Conference on Taxation and Incentives*. London 1976.
- Thirlwall, A. P., 1980, *Balance-of-Payments Theory and the United Kingdom Experience*. London.
- Wagner, M., 1981a, Massenarbeitslosigkeit bei niedrigem Wirtschaftswachstum. *Journal für Sozialforschung* 21. 5-36.
- Wagner, M., 1981b, *Probleme monetaristischer Geldpolitik*. Unveröffentlichtes Manuskript. Wien.
- Ward, T., 1980, The New Cambridge School, *British Review of Economic Issues* 2. 11-20.



Wirtschaftsreformen und Entscheidungspartizipation in Osteuropa: Das Beispiel Polens und der Tschechoslowakei*

Jiří Kosta

1. Polen 1956, 1970 und 1980/81: der Ruf nach Dezentralisierung und Demokratisierung¹

Das zentraladministrative Planungssystem sowjetischen Typs, das in Polen zum Ende der vierziger Jahre eingeführt wurde, hat in diesem Land ungeachtet einiger Reformansätze und Modifikationen seine Grundzüge bis zur Gegenwart beibehalten. Dies ist um so bedauernswerter, als hier wie in keinem anderen osteuropäischen Staat die Reformdiskussionen ein hohes theoretisches Niveau erreicht haben, wie dies die Namen von aktiv beteiligten Ökonomen, wie etwa Oskar Lange, Michal Kalecki, Włodzimierz Brus und andere andeuten. Wir wollen im 1. Teil dieses Beitrags dem dornigen Zick-Zack-Weg der polnischen Planungsdebatten und der eingeschlagenen Reformschritte, die immer wieder auf halbem Wege steckenblieben oder gar völlig zurückgenommen wurden, folgen. Meilensteine dieser Entwicklung sind, wie zu zeigen sein wird, die Jahre 1956, 1970 und 1980/81.

Ähnlich wie in anderen RGW-Ländern führte auch in Polen die Übernahme des sowjetischen Akkumulationsmodells, des überzentralisierten Planungssystems und nicht zuletzt die totale Verstaatlichung bzw. Zwangskollektivierung zu verheerenden ökonomischen Resultaten. Versorgungslücken, Engpässe und Reibungsverluste aller Art erweckten die Unzufriedenheit der Bevölkerung und eine Aversion gegenüber dem neuen Regime, dem viele Polen angesichts ihrer

* Überarbeitete Fassung eines Beitrags, der auf einer im Mai 1981 von der Gesamthochschule Kassel veranstalteten Tagung zum Thema „Partizipation und Mitbestimmung“ vorgelegt wurde; die Tagungsbeiträge werden in einem von Prof. Dr. Hans G. Nutzinger herausgegebenen Sammelband Anfang 1982 beim Campus Verlag, Frankfurt/Main, erscheinen.

nationalen und religiösen Traditionen von vornherein mißtrauten. So war es kein Zufall, wenn die vorerst latente Feindseligkeit in einem Augenblick an die Oberfläche gelangte, als die Arbeiter eine weitere Verschlechterung der allgemeinen materiellen Lebensbedingungen auf sich zukommen sahen.

Dies geschah im Juni 1956 anlässlich einer drohenden Senkung der Reallöhne in einem Posener Betrieb zur Herstellung von Eisenbahnzügen. Die Demonstrationen streikender Arbeiter schlugen in militante Angriffe auf örtliche Partei- und Polizeieinrichtungen um. Die Revolten wurden von bewaffneten Kräften gewaltsam unterdrückt, die Organisatoren eingesperrt. Nachdem die erste Version über den Aufruhr, der von „imperialistischen Kreisen“ angezettelt worden sei, aufgegeben werden mußte, gestand die Parteiführung, daß in der Vergangenheit eine Reihe von Fehlern begangen wurde. Die Selbstkritik ist im Zusammenhang mit dem allgemeinen Tauwetter zu sehen, das nach dem 20. Parteitag der KPdSU (Februar 1956) im Ostblock einsetzte.

Mit der Ernennung Gomulkas zum neuen Parteiführer schien zunächst ein Reformklima einzukehren, das über die Partei hinaus neue Hoffnungen weckte. Im wirtschaftlichen Bereich wurde ein „*dezentrales Funktionsmodell*“ angekündigt, die in etlichen Betrieben spontan entstandenen Arbeiterräte sollten als neue Formen einer direkt-demokratischen Entscheidungspartizipation landesweit kodifiziert werden. Es dauerte jedoch nicht lange, ehe sich all die hoffnungsvollen Reformschritte als Träume und Illusionen erwiesen. Wie ist dies zu erklären?

Tatsächlich griff in den Jahren 1956 bis 1958 eine bereits früher in engerem Kreis geführte Wirtschaftsreformdebatte um sich, an der renommierte Wirtschaftswissenschaftler teilnahmen. Neben einer kleinen Gruppe von „Orthodoxen“ (H. Minc etc.) und den „Liberalen“ (Kurowski u. a.) plädierte die entscheidende Mehrheit kompetenter Ökonomen (Lange, Brus, Kalecki, Lipinski u. a. m.) für ein „dezentralisiertes Modell mit eingebauten Marktmechanismen“. Ein derartiges Reformkonzept implizierte die Verknüpfung von *zentralen* Entscheidungen in bezug auf die makroökonomische Entwicklung (z. B. Wachstum des Nationalprodukts, die Proportionen der wichtigsten Sektoren und Zweige, die volkswirtschaftliche Akkumulations- und Konsumquote) mit *dezentraler* Verfügungsgewalt (a) auf der Ebene der Unternehmen (z. B. Produktionsprogramm, Produktsortiment, Kostenkalkulation) und (b) im Bereich der individuellen Entscheidungen (z. B. freie Konsum- und Berufswahl).

Obwohl einige Aspekte dieser Reformentwürfe in der Parteipresse diskutiert wurden, fanden zu Beginn der Gomulka-Ära die wesentlichen Punkte keinerlei Niederschlag in konkreten wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Erst 1964 billigte das Zentralkomitee der Partei – möglicherweise als Folge der damals vorankommenden Reformdiskussion in der Sowjetunion – ein Reformdokument unter der Bezeichnung „Richtlinien zur Veränderung des Planungs- und Leitungssystems“. Das Hauptmerkmal dieser „Reform“, die in den Jahren 1966 bis 1970 Gültigkeit erlangen sollte, beschränkte sich auf eine Modifizierung der

Planungstechniken und der Leitungsorganisation. So wurden neue Effizienzindikatoren eingeführt, die Preise der Kostenentwicklung angepaßt und ähnlich wie in anderen RGW-Ländern dem monetären Kalkül eine höhere Bedeutung beigemessen als zuvor. Die Grundzüge des zentralisierten Planungssystems wurden jedoch keineswegs aufgegeben.

Im Gegensatz zur Planungsreformdebatte, die 1956 lediglich auf theoretischer Ebene geführt wurde, waren die spontan entstandenen *Werkstätigenräte* von praktisch-politischer Bedeutung. Die Parteiführung schien dieser Bewegung Rechnung zu tragen, indem sie die Verabschiedung eines Gesetzes über die Arbeiterselbstverwaltung initiierte. Den Arbeiterräten wurden gewisse Kompetenzen auf dem Gebiet der Arbeitsbedingungen und der Lohn- bzw. Prämienregelungen zugestanden, ja sie waren sogar in der Lage, über Produktionspläne und Abschlußbilanzen mitzubestimmen. Dennoch blieb dem Gesetz zufolge die letzte Entscheidung nach wie vor dem Management vorbehalten, das staatlicherseits ernannt wurde und mithin auch der übergeordneten Hierarchie gegenüber verantwortlich war.

Wie immer man den halbherzigen partizipatorischen Ansatz von 1956 beurteilen mag – selbst in der eingeschränkten Form war ihm kein langes Leben beschieden. Im Dezember 1958 wurde ein neues Gesetz über die „Arbeiterselbstverwaltung“ verabschiedet, das die sukzessive Entmachtung der Rätekompetenzen zugunsten von Partei- und Gewerkschaftsfunktionären im Betrieb zu Ende führte: von nun an bestimmten sogenannte Arbeiterselbstverwaltungs-Konferenzen als Dachorganisationen der Räte im Namen der betrieblichen Belegschaft; in diesen „Konferenzen“ waren neben direkt gewählten Vertretern der Arbeiterkollektive qua Gesetz Funktionäre der Parteiorganisationen und ihres verlängerten Arms, der Gewerkschaftsorganisation, vertreten. Darüber hinaus wurden dem Parteisekretär und dem Vorsitzenden der Gewerkschaftsorganisation weitere Vorrechte zugestanden.

Trotz dieser Rückschläge ist einzuräumen, daß die polnische Führung nach 1956 zu dem überkommenen Planungsmodell von 1950 nicht völlig zurückkehrte. Die überzogenen Investitionsraten wurden nunmehr etwas reduziert, so daß die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln und Konsumgütern etwas verbessert werden konnte. Jeder Versuch, die Reformdebatte wiederum in Gang zu setzen und konsequente Reformmaßnahmen in die Wege zu leiten, scheiterte jedoch an den Interessen des Partei- und Staatsapparates (dies kam insbesondere 1968 zum Ausdruck), wobei ökonomische Ungleichgewichte und inflationäre Tendenzen von Reformgegnern als „Argument“ für eine Beibehaltung zentralistischer Entscheidungsstrukturen angeführt wurden.

Allmählich setzte sich selbst in der Parteiführung unter Gomulka doch die Überzeugung durch, daß die wachsenden Disproportionen und Engpässe ohne Reform nicht zu überwinden sind. So arbeiteten Experten in den Jahren 1968 bis 1970 an einer Reformierung des Preis- und Anreizsystems. Der „ökonomischen Logik“ folgend sollten v. a. die

Preise knapper Güter erheblich angehoben werden, wobei durch eine stärkere Rentabilitätsorientierung und eine entsprechende Prämienordnung die Erweiterung des Angebots in den betreffenden Bereichen zu stimulieren wäre. Was allerdings nicht hinreichend in Rechnung gestellt wurde, waren die sozialen Folgen, die eine schlagartige Preisanhebung, insbesondere auf dem Lebensmittelsektor, bewirken würde. Die Verantwortlichen hatten die alte Erfahrung nicht hinreichend berücksichtigt, derzufolge die an sich unzufriedene polnische Bevölkerung gegenüber der „entfremdeten Macht“ zu revoltieren bereit ist, wenn die unmittelbaren materiellen Lebensbedingungen spürbar eingeschränkt werden.

Die Reaktion der Werftarbeiter an der Ostseeküste auf die angekündigten Preiserhöhungen und die entsprechenden „Lohnregelungen“ im Dezember 1970 sind bekannt. Die Folgen waren ärger als 1956. Mit einem Blutbad und weiteren brutalen Repressionen wurde das Aufbegehren der polnischen Arbeiter „bewältigt“. Aber ähnlich wie seinerzeit 1956 entstanden spontane Bewegungen, diesmal in Form von Streikkomitees, die man zur Kenntnis nehmen mußte. Wiederum wurde das „altbewährte“ Muster angewandt: die Parteiführung unter Gomulka wurde von einer neuen Führung mit Gieriek an der Spitze abgelöst, ohne daß sich allerdings eine radikale Reform anbahnte. Dennoch wählte das politische Establishment einen neuen Kurs, der sich in mancher Beziehung von der bisherigen Wirtschaftspolitik deutlich abhob. Worin bestand der Wandel? Gieriek wählte eine völlig andere *Entwicklungsstrategie*. Die neue Linie hieß forcierte Modernisierung und gleichzeitig deutliche Anhebung des Lebensstandards. Die überaus ehrgeizigen Ziele setzten massive Technologieimporte aus dem Westen voraus, die die Bedingungen für eine Wiedererlangung des industriellen Wachstums schaffen sollten. Angestrebt wurde gleichzeitig eine Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion, um den Konsumgütermarkt neben industriellen Waren auch hinreichend mit Nahrungsmitteln zu versorgen.

Zunächst schien die Rechnung auch tatsächlich aufzugehen: nach 1970 setzte eine Boom-Periode ein, in der zunächst alle volkswirtschaftlichen Indikatoren emporschnellten und die notwendigen Bedingungen für eine Verbesserung der materiellen Lebensbedingungen der Bürger schufen (vgl. Tabelle 1 im Anhang). Verborgen blieb vorerst der entscheidende Schwachpunkt der Kalkulation: die polnische Gesellschaft lebte auf Pump. Die Modernisierung der Volkswirtschaft wurde ebenso durch hohe Importüberschüsse bezahlt wie die Versorgung mit Industriewaren und Nahrungsmitteln, zumal der Produktionsanstieg in der Landwirtschaft nur bis 1973 anhielt. Die verheerenden Konsequenzen der verfehlten Industrialisierungsstrategie sind bekannt: die Auslandsverschuldung hat bis zur Gegenwart astronomische Zahlen erreicht, die Einfuhren mußten gedrosselt werden, die Unterauslastung der Betriebe wuchs, alle bisherigen Pläne sind ab 1979 zusammengebrochen.

Während die Entwicklungsstrategie einen neuen Zug in der Wirt-

schaftspolitik Polens der siebziger Jahre darstellte, so änderten sich die Grundpfeiler des *Planungs- und Lenkungssystems* kaum. Zwar wurde zunächst 1972 eine neue Organisationsstruktur realisiert, deren Hauptmerkmal die Errichtung sogenannter „Großer Wirtschaftsorganisationen“, einer Art Branchenmonopole, war; darüber hinaus reformierten die Autoren der Maßnahmen das bisherige System der Kennziffern und Erfolgsmaßstäbe etwa in der Form wie dies in anderen RGW-Ländern durchgeführt wurde: Rentabilitäts Gesichtspunkte sollten eine größere Rolle spielen als die Orientierung an Mengengrößen.

Aber selbst diese halbherzige Reform überdauerte kaum das Jahr 1974. Lediglich die Großkonzerne, die eher ein Hindernis für eine Effizienzsteigerung waren, bestanden fort. Nachdem die wirtschaftlichen Indikatoren in der 2. Hälfte der siebziger Jahre einen ungünstigen Trend signalisierten, wurde 1977 unter dem Namen eines „Neuen Ökonomischen Manövers“ wiederum eine partielle Reorganisation des Anreizsystems durchgeführt, die von einer Rücknahme der ehrgeizigen Investitionsziele flankiert wurde.

Ähnlich wie die Dezentralisierung blieb auch die *Demokratisierung der Entscheidungen* in den polnischen Betrieben im Laufe der siebziger Jahre auf halbem Wege stecken. Wlodzimierz Brus kennzeichnet die entsprechende Situation mit folgenden Worten: „Als verbürgte Tatsache sollte erwähnt werden, daß sowohl bei analytischen Diskussionen als auch bei der praktischen Durchführung im Zeitraum 1971–75 die Frage der Wechselbeziehung zwischen der Delegation von Wirtschaftsentscheidungen und der Arbeiterselbstverwaltung kaum einen vorrangigen Platz einnahm, wenn überhaupt darüber gesprochen wurde. Auf jeden Fall hat sich während der kurzlebigen Dauer der polnischen Wirtschaftsreform in der ersten Hälfte der siebziger Jahre nichts an der tatsächlichen Lage der sterbenden Organe der Selbstverwaltung in den Industrieunternehmen geändert.“

Es würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen, wollten wir die Ereignisse des polnischen Sommers von 1980 hier ausführlich nachvollziehen (als Stichworte seien genannt: die Streiks an der Ostseeküste als Echo auf die Ankündigung der Preisanhebungen für Fleisch, die Vereinbarung zwischen der Regierungskommission und den überbetrieblichen Streikkomitees vom 31. August 1980 in der Danziger Werft; die Ablösung des Parteichefs Gierek durch Kania vom 6. September 1980; der zweite Regierungswechsel vom Februar 1981; die wiederholten Konflikte zwischen der unabhängigen Gewerkschaft Solidarität und dem Partei- bzw. Staatsapparat; der Sonderparteitag der Vereinigten Polnischen Arbeiterpartei vom Juli 1981¹). Hingegen wollen wir uns in Kürze auf den Verlauf der neu entflammten Reformdiskussion konzentrieren, die eine weitgehende Dezentralisierung der Planung und eine Demokratisierung der Entscheidungen anvisiert hat.

Es kann kein Zweifel darüber bestehen, daß sich bereits vor den Danziger Ereignissen angesichts der sich zuspitzenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten ein reformfreundliches Klima abzuzeichnen begann. Nicht nur unter Wirtschaftswissenschaftlern, aber auch unter den

politisch Verantwortlichen verstärkte sich die Erkenntnis, daß eine Reformierung des gegebenen Planungs- und Lenkungssystems unumgänglich sei. Unter diesen Bedingungen bereitete die Polnische Ökonomische Gesellschaft (PTE) – der wirtschaftswissenschaftliche Berufsverband – einen Entwurf vor, der im Juli 1980 vom Vorstand verabschiedet und einer breiteren Fachöffentlichkeit zur Diskussion vorgelegt wurde. Dies führte zu der Erarbeitung eines umfassenden Reformkonzepts, das im November in der Wochenzeitschrift *Zycie Gospodarcze* veröffentlicht wurde⁴. Das PTE-Papier enthielt im wesentlichen diejenigen Merkmale, die bereits von Brus in den fünfziger Jahren vorgeschlagen und unter der Bezeichnung „Dezentrales Funktionsmodell mit eingebauten Marktmechanismen“ in die Literatur eingingen⁵.

Neben dem Entwurf der wirtschaftswissenschaftlichen Vereinigung wurden weitere Vorschläge von Universitäten unterbreitet, die z. T. weitgehendere Dezentralisierungsideen enthielten. Die um sich greifende Diskussion unter Wirtschaftswissenschaftlern und insbesondere der allgemeine gesellschaftliche Demokratisierungsprozeß beschleunigten die Arbeiten einer Regierungskommission, die an sich bereits zum Ende der siebziger Jahre wirtschaftspolitische Maßnahmen vorzubereiten hatte, nun allerdings unter den veränderten Bedingungen in neuer, erweiterter Zusammensetzung eine komplexere Lösung erarbeiten sollte. So wurde von dieser offiziellen Arbeitsgruppe im Januar 1981 unter der Bezeichnung „Hautprinzipien der Wirtschaftsreform“ in allen Massenmedien ein Reformkonzept vorgelegt⁶, das in vieler Hinsicht an den „Neuen Ökonomischen Mechanismus“ Ungarns erinnerte, über die „eingebauten Marktmechanismen“ hinaus jedoch Elemente der Arbeiterselbstverwaltung im Sinne des jugoslawischen Modells einzuführen schien. Obwohl im Regierungsprojekt einige Formulierungen recht vage ausfielen und der Gesamttenor weniger radikal klang als das PTE-Papier bzw. die von Universitäten kommenden Vorschläge, so ging der offizielle Entwurf dennoch über Reformansätze der sechziger und siebziger Jahre weit hinaus. Es war allerdings nicht von vornherein klar, ob die politischen Auseinandersetzungen, die sich in den ersten Monaten des Jahres 1981 anbahnten, eine Realisierung des Reformentwurfs ermöglichen würden.

Nach dem außerordentlichen Parteitag vom Juli 1981, in dem die neue Parteiführung ihre Position behaupten konnte, scheint der Durchsetzung des Regierungsentwurfs nichts Grundsätzliches mehr im Wege zu stehen. Die ursprüngliche Fassung des zur Debatte gestellten Reformentwurfs dürfte keine wesentlichen Veränderungen erfahren. Denn einerseits ist im Hinblick auf die wirtschaftlichen und vermutlich auch auf die außenpolitischen Unsicherheiten nicht zu erwarten, daß die definitive Gestalt der Reform radikalere Züge annehmen sollte als der Regierungsentwurf vom Januar 1981. Andererseits scheint eine Verwässerung der vorgeschlagenen, vergleichsweise weitgehenden Dezentralisierung infolge des Drucks der Basis nicht mehr möglich zu sein.

Unter diesen Annahmen stellt sich das *polnische Reformmodell* gemäß dem Januar-Konzept in seinen Grundzügen wie folgt dar:

1. Die *zentrale Wirtschaftsadministration* soll erheblich verringert werden (z. T. ist eine Reduzierung der Ministerien im Frühjahr bereits vorgenommen worden). Über die Existenzberechtigung von Unternehmenszusammenschlüssen bzw. über die Notwendigkeit von Entflechtungen sollen die staatlichen Organe nach ökonomischen Kriterien neu befinden.
2. Auf dem Gebiet der Eigentumsordnung wird neben den traditionellen Staatsbetrieben die Bedeutung von kommunalem und *Privateigentum* betont. Letzteres gilt für kleinere Dienstleistungsbetriebe und v. a. für die Landwirtschaft, die besonders gefördert werden soll (auf dem Gebiet der Preis- und Steuerpolitik etc.).
3. Die zentralisierte Einzelplanung mit Hilfe von Kennziffern und Auflagen für die Betriebe soll durch eine *langfristig orientierte Rahmenplanung* ersetzt werden, die sich lediglich auf die sogenannten strategischen Ziele zu konzentrieren hat (z. T. ist Anfang 1981 die Zahl der verbindlichen Plankennziffern bereits reduziert worden).
4. Die nunmehr *autonomen Unternehmen* sind in der Regel indirekt auf die gesellschaftlichen Planziele hin zu orientieren; m. a. W.: im Vordergrund der volkswirtschaftlichen Steuerung stehen wirtschaftspolitische Instrumente – so etwa auf dem Gebiet der Kredit-, Steuer-, Einkommens- und Preispolitik.
5. Ein derartiges Lenkungssystem geht von dem Grundsatz aus, daß anstelle des verbindlichen Plan-Solls als Zielgröße der betrieblichen Entscheidungen nunmehr der Gewinn bzw. die Wertschöpfung gilt. Die *Rentabilität* bildet somit das Erfolgskriterium des Unternehmens.
6. Die etwas vage formulierten Preisbildungsprinzipien lassen darauf schließen, daß neue *Preise aufgrund von Kosten und Knappheiten* festzulegen sind, wobei die entsprechenden Weltmarktpreise berücksichtigt werden sollen (inwieweit eine Dezentralisierung der Preisfestsetzungskompetenzen ins Auge gefaßt wird, bleibt unklar).
7. Das *partizipatorische Prinzip*, das durch die sogenannten Selbstverwaltungskonferenzen der späten fünfziger Jahre in Mißkredit geraten war, soll durch eine „Selbstverwaltung der betrieblichen Belegschaft“ rehabilitiert werden. Dies wird einmal durch „direkte“ Teilhabe in der Gestalt von Vollversammlungen, zum anderen durch „indirekte“ Partizipation in Form von „Belegschaftsräten“ sichergestellt werden (dazu vgl. die Ausführungen im folgenden zweiten Abschnitt).

2. Der polnische Reformentwurf von 1981 und das tschechoslowakische Modell von 1965/1968: ein Vergleich

Im zweiten Teil dieses Beitrags sollen einige Aspekte der *Reformbewegungen Polens und der Tschechoslowakei* verglichen werden. Zunächst sind die ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen einander gegenüberzustellen, unter denen die jeweiligen Entwürfe zustande kamen. Danach soll einmal ein Vergleich der beiden Len-

kungskonzepte, zum anderen der jeweiligen Partizipationsansätze vorgenommen werden.

Die Wirtschaftsreformdebatten erhielten in beiden Ländern ihren Auftrieb durch um sich greifende Wirtschaftskrisen. Während jedoch die seinerzeitige tschechoslowakische Wirtschaftsentwicklung vor der definitiven Ausarbeitung des Reformkonzepts von 1965 die Talsohle bereits durchschritten hatte, verschärften sich die *wirtschaftlichen Schwierigkeiten Polens* Anfang 1980 – zur Zeit der Veröffentlichung des polnischen Regierungsprojektes – in dramatischer Weise⁷. Die in den folgenden Monaten überhandnehmenden Versorgungslücken führten unentwegt zu neuen sozialen Konflikten, welche angesichts des tiefen Mißtrauens der polnischen Bevölkerung gegenüber dem Partei- und Staatsapparat wiederholt Unruhen und Streiks bewirkten. Stellt man darüber hinaus die von der Gewerkschaft durchgesetzten (sozialen) Forderungen wie Arbeitszeitverkürzung, Verbesserung der Arbeitsbedingungen und nicht zuletzt die andauernde allgemeine Arbeitsunlust mit in Rechnung, dann ist evident, daß sich der Abwärtstrend und das volkswirtschaftliche Ungleichgewicht zwischen Kaufkraftüberhang und Angebotsdefizit rapide verstärkte (vgl. dazu die Daten im Anhang, Tabelle 1).

Demgegenüber befand sich, wie bereits angedeutet, die *tschechoslowakische Wirtschaft nach der überwundenen Krise von 1962 bis 1964 in einer Aufschwungphase*, die im ersten Halbjahr 1968 ihren Höhepunkt erreichte (vgl. Tabelle 2 im Anhang). Die Ursachen waren mehrfacher Art⁸. Wachstumszyklen hatte es in den RGW-Ländern aufgrund von Unregelmäßigkeiten im Planungsprozeß, insbesondere infolge einer extrem schwankenden Investitionstätigkeit, schon immer gegeben. Zu dem aus dieser Logik resultierenden Aufschwung kamen vorübergehend wirkende positive Faktoren wie die damals bestehende Konjunktur auf Exportmärkten und günstige Witterungsverhältnisse für die Landwirtschaft hinzu. Von besonderer Bedeutung waren jedoch die ersten positiven Auswirkungen der anvisierten Wirtschaftsreform, die noch vor ihrer Realisierung (bekanntlicherweise wurde die tschechoslowakische Wirtschaftsreform infolge des Einmarsches der Warschauer-Pakt-Truppen von August 1968 nie zu Ende geführt) neue Impulse und Initiativen freisetzte. Der Aufwärtstrend der tschechoslowakischen Wirtschaft wurde durch den im Januar 1968 einsetzenden gesamtgesellschaftlichen Demokratisierungsprozeß des Prager Frühlings noch verstärkt.

Obwohl die *ökonomischen* Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Durchführung der Wirtschaftsreform in der Tschechoslowakei seinerzeit weit günstiger waren als heute in Polen, entschied über das Schicksal in Prag die *politische*, insbesondere die außenpolitische Entwicklung. Es liegt auf der Hand, daß der Ausgang und die endgültige Gestalt des polnischen Reformkonzepts ebenfalls weitgehend von der gegebenen außen- und innenpolitischen Kräftekonstellation abhängig ist und auch weiterhin abhängig sein wird.

Gehen wir nun von den beiden Reformkonzepten aus – dem *tsche-*

choslowakischen Modell von 1965–1968⁹ und vom polnischen Entwurf vom Januar 1981¹⁰ – dann sind beiderseits sowohl Ähnlichkeiten als auch Unterschiede festzustellen. Dies gilt zunächst für die Formen der Planung und Lenkung, wie sie in beiden Dokumenten formuliert werden.

Wenn wir von der oben dargestellten Charakteristik des polnischen Konzeptes ausgehen, dann lassen sich auf den ersten Blick mit Ausnahme des Punktes 2 (Eigentumsordnung) in den ersten sechs Punkten keine besonderen Differenzen ablesen. Beiden Konzeptionen liegt die Vorstellung eines „dezentralen Planungsmodells mit eingebauten Marktmechanismen“ zugrunde. Ein detaillierterer Einblick zeigt jedoch, daß in einer Reihe von Einzelfragen Unterschiede auszumachen sind. Wir wollen die Differenzen wie folgt aufzeigen.

Erstens. Wie bereits in Punkt 2 angedeutet, stellen die Polen das Privateigentum, insbesondere in der seit 1956 reprivatisierten Landwirtschaft, besonders heraus (nahezu 80 Prozent der Nutzfläche werden individuell bebaut). Die Reformer betonen die „Dauerhaftigkeit“ des Privatbesitzes von Grund und Boden, wobei für eine Erweiterung der Ackerfläche plädiert wird, sofern dies die Unwirtschaftlichkeit von Zwergbetrieben beseitigt. In der ČSSR stand eine Reprivatisierung des Eigentums der landwirtschaftlichen Genossenschaften nie zur Debatte, zumal für die jüngere Generation am Lande das private Wirtschaften nicht mehr attraktiv sein dürfte.

Zweitens. Die Entscheidungskompetenzen über Gründung, Zusammenschluß und Entflechtung von Unternehmungen sollen in Polen der staatlichen Administration vorbehalten bleiben. Wie dieser so formulierte Grundsatz mit einer anderen Formulierung im gleichen Dokument zu vereinbaren ist, derzufolge „Unternehmen berechtigt sein sollten, freiwillige Vereinigungen einzugehen“, bleibt unergründlich. Über die gleiche Frage wurde in der tschechoslowakischen Reformdiskussion eine Kontroverse zwischen den Reformökonomen und dem Staats- und Parteiapparat ausgetragen, die erst Anfang 1968 im Sinne der ersteren zugunsten des Freiwilligkeitsprinzips von Unternehmenszusammenschlüssen sowie Entflechtungen entschieden werden konnte.

Drittens. Die nicht ganz eindeutigen Äußerungen des polnischen Entwurfs zur Preispolitik deuten darauf hin, daß an eine Dezentralisierung der Preisbildung vorläufig kaum gedacht wird. In der Tschechoslowakei wurde hingegen von Anfang an die Kategorie der „freien Preise“ für die Preisfestsetzung zumindest eines Teils der Güter und Dienstleistungen eingeführt. Die Position der polnischen Reformer dürfte durch die brisante Knappheitssituation auf dem Konsumgütermarkt hervorgerufen sein, die Befürchtungen über die Verstärkung inflationärer Tendenzen im Falle einer Liberalisierung der Preisbildungskompetenzen erweckt. Ob allerdings bei Beibehaltung zentraler Preisbildungskompetenzen die wünschenswerten Allokations- und Effizienzeffekte eintreten können, bleibt äußerst fragwürdig.

Viertens. Ähnlich unklar wie die Preisbildungsprinzipien klingen die Formulierungen des polnischen Entwurfs über eine „zentrale Regulie-

rung“ auf dem Gebiet „des Marktes und des Verbrauchs“. Zweifellos vertrauten die tschechoslowakischen Reformer einem regulierten Marktmechanismus insbesondere auf den Konsumgütermärkten eher als ihre polnischen Kollegen.

Fünftens. Das polnische Regierungsprojekt sieht zwei Alternativlösungen in bezug auf die *Erfolgsgroße* des Unternehmens vor: (a) als Erfolgsmaßstab soll die Wertschöpfung gelten („*Einkommensprinzip*“), wobei ähnlich wie in Jugoslawien auf Unternehmensebene über die Aufteilung des betrieblichen Einkommens (Umsatz minus Vorleistungen) auf Löhne und Investitionen entschieden wird; (b) Zielgröße ist wie in Ungarn der Gewinn („*Gewinnprinzip*“), wobei die Grundlöhne aufgrund von gesamtstaatlichen Tarifen festgelegt werden. Die tschechoslowakische Konzeption sah eine Zwischenlösung vor, derzufolge das betriebliche Einkommen als Erfolgsgroße zu besteuern war, der maßgebliche Teil der Entlohnung – etwa 85–95 Prozent des Arbeitseinkommens – tariflich, der Rest als Erfolgsanteil bestimmt werden sollte.

Wenden wir uns schließlich den Konvergenzen bzw. Divergenzen auf dem Gebiet der *Entscheidungspartizipation* zu. Ein entsprechender Vergleich kann allerdings nur unter gewissen Vorbehalten durchgeführt werden. Denn gerade auf diesem Gebiet sind die Formulierungen in den Dokumenten beider Länder, insbesondere in bezug auf die Abgrenzung zwischen Mitbestimmung und Selbstverwaltung, ziemlich unpräzise. Hinzu kommt noch der Umstand, daß die tschechoslowakischen Richtlinien über die Werkstättenräte vom Sommer 1968 zwar eher dem Mitbestimmungsprinzip folgen, die reale Entwicklung im Prager Frühling 1968 und kurz danach zur betrieblichen Selbstverwaltung tendierte¹¹.

Ungeachtet dieser Einschränkungen ist zunächst festzustellen, daß die Dokumente beider Länder auf eine Kombination von Mit- und Selbstbestimmungselementen hindeuten, so daß die in letzter Zeit da und dort behauptete Ähnlichkeit der polnischen Lösung mit dem jugoslawischen Konzept (andere stellen eher die Ähnlichkeit mit dem ungarischen Modell heraus) nicht zutreffend ist. Dennoch weichen die polnischen und tschechoslowakischen Partizipationsentwürfe voneinander wie folgt ab:

Erstens. Die Polen unterscheiden zwei Typen von Räten: (a) „*Belegschaftsräte*“ auf der Ebene des Betriebs bzw. Unternehmens, deren Mitglieder von allen Arbeitern und Angestellten in direkten und geheimen Wahlen bestimmt werden, und (b) „*Aufsichtsräte*“ (nur in Unternehmensvereinigungen), in welche die Belegschaftsräte der Einzelunternehmen ihre Delegierten entsenden. Während in den Belegschaftsräten einzig und allein Beschäftigte des betreffenden Unternehmens vertreten sind, sollen in den Aufsichtsräten neben den mehrheitlich vertretenen Delegierten der Einzelunternehmen auch Abgesandte externer Interessengruppen (kooperierende Banken, Zuliefer- bzw. Abnehmerbetriebe, Konsumentenverbände, Kommunalgremien etc.) sitzen. Die tschechoslowakischen Richtlinien von 1968 erwogen lediglich einen einzigen Typ von Werkstättenräten, deren direkt und geheim

gewählte Mitglieder mehrheitlich aus dem Kreis der Arbeiter und Angestellten des Unternehmens kamen, während weitere Ratsmitglieder ähnlich wie in den polnischen Aufsichtsräten externe Interessenträger repräsentieren sollten. Dies wurde damit begründet, daß dem Überhandnehmen von Partikularinteressen bereits auf betrieblicher Ebene entgegengewirkt werden müßte.

Zweitens. Die Entscheidungskompetenzen der *polnischen* Räte beziehen sich auf Initiativanträge und Vorschläge „in allen Bereichen der betrieblichen Aktivitäten“, auf *Mitbestimmungsrechte* in bezug auf die Ernennung des Direktors, die Bestimmung der Produktionsprogramme, die Festlegung von Organisationsstatuten, auf Planungsverfahren und nicht zuletzt auf Kontrollrechte gegenüber der Direktion. In der *Tschechoslowakei* sollte der Werktagenrat *souverän* über (1) die Benennung und Entlassung des Direktors und seiner Stellvertreter, (2) deren Gehälter bzw. Prämien, (3) Zusammenschlüsse, Entflechtungen und Auflösungen des Unternehmens, entscheiden. Mitbestimmung wurde auf dem Gebiet der langfristigen Investitionspolitik, der Gewinnaufteilung, der Unternehmensverfassung sowie der Jahresbilanz vorgesehen. Wie bereits angedeutet, setzte sich in den Betrieben auch das *Selbstbestimmungsrecht* in den Bereichen fort, wo eher mit einer bloßen Mitbestimmung gegenüber dem Management gerechnet wurde.

Drittens. Während der tschechoslowakische *Direktor* vom Werktagenrat ernannt wird (s. zweitens), sind die entsprechenden Formulierungen im *polnischen* Dokument zweideutig: einerseits soll der Unternehmensleiter Vollstrecker der Entscheidungen des Belegschaftsrates sein, andererseits deuten die Bestimmungen über seine Ernennung eher auf ein *Mitbestimmungsrecht* hin, wobei die übergeordneten Behörden – hier werden zwei Alternativlösungen vorgeschlagen – entweder das Letztentscheidungsrecht besitzen oder gemeinsam mit dem Belegschaftsrat über die Berufung bestimmen. Während allerdings in Polen der Direktor nicht Mitglied des Rates sein darf, wurden in den *tschechoslowakischen* Richtlinien beide Möglichkeiten eingeräumt: sowohl eine *Mitgliedschaft des Direktors im Werktagenrat* als auch die Möglichkeit, lediglich *beratend* an den Sitzungen teilzunehmen.

Viertens. Der *polnische* Regierungsentwurf betont die Bedeutung der *Gewerkschaften* recht allgemein: in dem im Frühling 1981 veröffentlichten Gesetzesentwurf (vgl. Anm. 10) wird jedoch sehr viel deutlicher darauf hingewiesen, daß die Rolle der Gewerkschaften unter den Bedingungen der Selbstverwaltung vor allem in der Wahrung der unmittelbaren sozialen und materiellen Interessen der Arbeitskollektive besteht. Ähnlich sahen die *tschechoslowakischen* Reformer die Funktion der Gewerkschaften: während die Werktagenräte das wirtschaftliche Interesse des Gesamtunternehmens wahren mußten, sollten sich die betrieblichen Gewerkschaftsorganisationen v. a. auf die sozialen Auswirkungen unternehmerischer Entscheidungen konzentrieren. – Obwohl die entsprechenden Dokumente keine besonderen Unterschiede hervortreten lassen, ist aus der bisherigen Entwicklung der beiden Reformbewegungen dennoch auf einen wichtigen Unterschied

zu schließen: die *polnischen Gewerkschaften* werden auch weiterhin eine weit bedeutendere *politische Rolle* spielen, als sie von den tschechoslowakischen Gewerkschaftsorganisationen im Prager Frühling wahrgenommen wurde. Dies deutet die im Sommer 1981 geführte Kontroverse über die Verfügungsrechte der Belegschaftsräte an. Während die Solidarität von einem Verfügungsrecht der Selbstverwaltung über das Betriebseigentum und über die Gewinnverwendung spricht, kritisiert die Parteiführung derartige Auffassungen als eine Befürwortung von „Gruppeneigentum“, was zur Durchsetzung partikularer Interessen zu Lasten des Gemeinwohls führe. Daß sich ein Interessenausgleich mit Hilfe wirtschaftspolitischer Instrumente bewältigen ließe, wird von den Parteifunktionären nicht gesagt.

3. Schlußbemerkungen

Aus der Gegenüberstellung der *polnischen und der tschechoslowakischen Reformentwicklung* lassen sich die folgenden allgemeineren Schlüsse ziehen¹².

- Die Ähnlichkeiten beider Reformentwürfe, die auf *dezentralpartizipatorische Planungssysteme* hinauslaufen, sind auf das völlige Versagen der traditionellen zentralistischen Planungsmodelle sowjetischen Typs zurückzuführen. Die entwicklungsstrategische Priorität der Schwerindustrie, die überzentralisierten, volumenmäßig ausgerichteten Planungsformen, das Ausbleiben demokratischer Partizipation an Entscheidungen – all das führte unabhängig vom unterschiedlichen industriellen Reifegrad Polens und der Tschechoslowakei wiederholt zum wirtschaftlichen Desaster. Die zunehmenden Schwierigkeiten verstärken immer wieder den Reformdruck.
- Die Unterschiede des polnischen Reformkonzeptes von 1981 gegenüber dem tschechoslowakischen Reformmodell von 1965/68 betreffen zunächst die *Planungs- und Lenkungsformen*. Die Polen beabsichtigen zwar ähnlich wie seinerzeit die Ungarn 1968 die wichtigsten wirtschaftspolitischen Reformmaßnahmen möglichst schnell und mit einem Schlag (zum 1. Jänner 1982) durchzuführen, während die Tschechoslowaken eine längere Übergangsperiode ins Auge gefaßt hatten (diese wurde bekanntlicherweise noch vor ihrem Abschluß durch den gewaltsamen Eingriff von außen unterbrochen). In beiden Fällen haben *politische* Faktoren einen entscheidenden Einfluß auf die Zeitdimension der Reformeinführung bzw. deren Abbruch ausgeübt. Andererseits geht der polnische Regierungsentwurf vorläufig (im Sommer 1981) nicht so weit in Richtung Dezentralisierung wie dies seinerzeit im tschechoslowakischen Reformkonzept von 1968 vorgesehen war. Dieser Unterschied ist in erster Linie auf die unterschiedliche *ökonomische Lage* – den damaligen Aufschwung in der Tschechoslowakei und die gegenwärtige tiefe Krise in Polen – zurückzuführen.

- In mancher Hinsicht divergieren auch die *partizipatorischen* Ansätze beider Konzepte, obwohl hier die Ähnlichkeiten eher überwiegen. Die wichtigste Differenz liegt wohl in der Rolle der Gewerkschaften. Während die unabhängige „Solidarität“ infolge ihrer hervorragenden Rolle in der polnischen Reformbewegung als Vorkämpfer und Garant einer genuinen Selbstverwaltung anzusehen ist – und dies gilt unabhängig vom Ausgang der gegenwärtigen Auseinandersetzung zwischen der Solidarität und der Parteiführung in Polen – so stand die tschechoslowakische Gewerkschaftsorganisation (ungeachtet ihrer Bezeichnung „Revolutionäre Gewerkschaftsbewegung“¹³ – lange Zeit keineswegs in den vordersten Reihen des Demokratisierungsprozesses.
- Im Augenblick, da dieser Beitrag verfaßt wird (August 1981), ist die definitive Gestalt des polnischen Reformkonzeptes, insbesondere die entsprechende Regelung der Arbeiterselbstverwaltung, noch offen. Es ist zu hoffen – und die Erfahrungen beider Länder berechtigen zu einer derartigen Hoffnung –, daß zumindest auf lange Sicht hier und dort die Reformkräfte die Oberhand gewinnen werden.

Anhang

Tabelle 1

Indikatoren der polnischen Wirtschaftsentwicklung

	Jahresdurchschnittliches Wachstum in v. H.				Wachstum gegenüber dem Vorjahr in v. H.		
	1951–1960	1961–1970	1971–1975	1976–1978	1979	1980	1981 ¹
Produziertes Nationaleinkommen	7,6	6,1	9,8	4,9	-2,3	-4,0	-15
Industrielle Brutto- produktion	12,2	8,4	10,5	6,9	2,5	-1,3	-12,5
Bruttoproduktion der Landwirtschaft	2,4	2,3	3,7	1,5	-1,5	-9,6	-11 ²
Bruttowert der Bauproduktion	9,0	7,7	13,9	3,1	-2,8	-12	ca. 20
Bruttoanlage- investitionen	10,0	7,4	18,4	2,7	-7,0	-10,5	-23
Reallohn der Arbeiter und Angestellten	5,2 ³	1,8	7,2	1,1	2,1	3,0	-26 ⁴

¹ 1. Halbjahr; ² Ankauf von Agrarprodukten; ³ 1956–60; ⁴ Nominallohn

Quellen: Rocznik statisticzny (Statistisches Jahrbuch), Warschau 1970, 1980;
Bericht des Hauptamtes für Statistik, Warschau, Trybuna Ludu vom 5. 2. und
28. 7. 1981

Indikatoren der tschechoslowakischen Wirtschaftsentwicklung

Jahresdurchschnittliches Wachstum in v. H.
1961–1965 1966–1968 1969–1972 1973–1979

Produziertes Nationaleinkommen	2,0	7,2	6,0	3,8
Industrielle Bruttoproduktion	5,2	6,5	6,9	7,2
Bruttoproduktion der Landwirtschaft	1,2 ¹	5,0 ²	4,7 ³	2,0
Bruttowert der Bauproduktion	2,6	8,5	8,3	6,4
Bruttoanlageinvestitionen	2,0	6,8	7,5	5,5
Persönlicher Verbrauch	3,0	6,5	4,3	2,8

¹ (1961–65) : (1956–60); ² (1966–68) : (1963–65); ³ (1969–72) : (1968–66)Quellen: Statistická ročenka ČSSR 1968, 1973, 1980;
Planerfüllungsbericht für 1980 in: Hospodářské noviny Nr. 7/1981

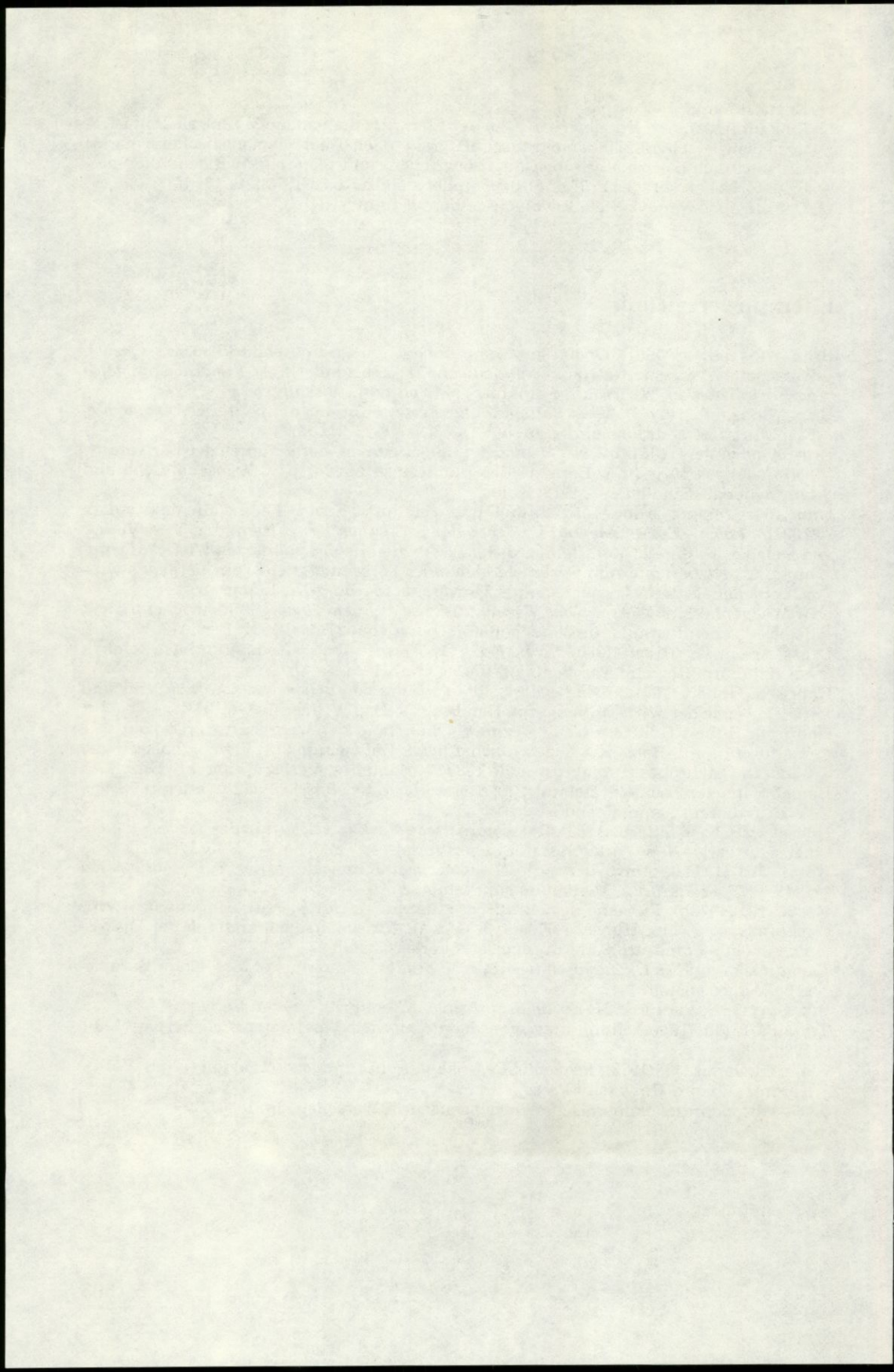
Anmerkungen

- 1 In diesem Abschnitt stützen wir uns v. a. auf: Brus 1961; 1972; 1981a; 1981b; v. Delhaes/Peterhoff 1981; Dross 1980; Gabrisch 1981a; 1981b; Lange 1977; Zielinski 1973
- 2 Brus 1981a, S. 45
- 3 Dazu vgl. die polnische Tagespresse, z. B. das Parteiorgan Trybuna Ludu, u. U. auch die Informationen der westlichen Zeitungen
- 4 „Propozycje zasadniczych rozwiązań reformy gospodarczej w Polsce“ (Vorschläge für grundsätzliche Lösungen der Wirtschaftsreform in Polen), in: Życie Gospodarcze Nr. 46 vom 16. November 1980, Beilage S. 1–16
- 5 Brus 1971, insbes. S. 200 ff.
- 6 „Podstawowe założenia Reformy Gospodarczej (projekt)“ (Grundprinzipien der Wirtschaftsreform (Projekt), S. 7–10, in: Życie Gospodarcze Nr. 3 vom 18. Jänner 1981
- 7 Zu den wirtschaftlichen Schwierigkeiten in der Periode 1980/81 vgl. insbes. die sehr informativen Ausführungen in der polnischen Wochenzeitung Życie Gospodarcze; ferner: DIW-Wochenbericht 22/81; Gabrisch 1981b
- 8 Kosta 1978a, S. 150 ff; zur krisenhaften Entwicklung 1946–1966 vgl. auch Šik 1967
- 9 Dazu vgl.: Hensel 1968 (einschl. der im Anhang übersetzten Reformdokumente); Kosta 1978a, S. 133 ff. (einschl. eines Literaturüberblicks in Anm. 34, S. 205)
- 10 Als wichtige Ergänzung zum Regierungsentwurf (vgl. Anm. 6) sind Thesen zu zwei Gesetzesentwürfen über eine Unternehmensverfassung und über die Selbstverwaltung der betrieblichen Belegschaft vom März 1981 zu betrachten, die an den Grundprinzipien des Regierungsentwurfs festhalten (Tezy projektu ustawy o przedsiębiorstwach państwowych und Tezy projektu ustawy o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego, beides in: Życie Gospodarcze Nr. 12 vom 22. März 1981; zum polnischen Regierungsentwurf vgl. auch Hamel/Leipold 1981

- 11 Kosta 1978a, S. 138
- 12 Eine umfassendere Vergleichsanalyse der Planwirtschaftsmodelle zentraladministrativen (sowjetischen), rätodemokratisch-naturalwirtschaftlichen (maoistischen), marktwirtschaftlich-partizipatorischen (jugoslawischen) und plan-marktwirtschaftlich-partizipatorischen (Prager Frühling) Typs findet sich in Kosta 1978b, S. 139 ff.
- 13 Der offizielle Name lautet „Revoluční odborové hnutí“ (ROH).

Literaturverzeichnis

- Brus, Włodzimierz (1961), *Ogólne problemy funkcjonowania gospodarki socjalistycznej*, Warschau: Wydawnictwo Naukowe; deutsche Übersetzung: (1971), *Funktionsprobleme der sozialistischen Wirtschaft*, Frankfurt a. M.: edition suhrkamp
- Brus, Włodzimierz (1972), *Wirtschaftsplanung. Für ein Konzept der politischen Ökonomie*, Frankfurt a. M.: edition suhrkamp
- Brus, Włodzimierz (1981a), *Ziele, Methoden und politische Determinanten der Wirtschaftspolitik Polens 1970–1976*. Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 49 – 1978, Köln
- Brus, Włodzimierz/Gruppe „Erfahrung und Zukunfts“/Fehér, Ferenc/Michnik, Adam (1981b), *Polen – Symptome und Ursachen der politischen Krise*, Hamburg: VSA-Verlag
- von Delhaes, Karl/Peterhoff, Reinhard (1981), *Zur Reform der polnischen Wirtschaftsordnung*, Arbeitsberichte zum Systemvergleich der Forschungsstelle zum Vergleich wirtschaftlicher Lenkungssysteme an der Universität Marburg Nr. 1, Marburg
- DIW-Wochenbericht 22/81, *Polens Wirtschaftskrise auf dem Höhepunkt?*, Wochenbericht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung vom 27. Mai 1981, Berlin
- Dross, Armin Th. (Hrsg.) (1980), *Polen. Freie Gewerkschaften im Kommunismus?* Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag GmbH
- Gabrisch, Hubert (1981a), *Die Leistungsfähigkeit des polnischen Wirtschaftssystems und die Probleme der Wirtschaftsreform*, Hamburg: Verlag Weltarchiv GmbH
- Gabrisch, Hubert (1981b), *Polen – Weiterhin Lähmung der Wirtschaft durch politische Instabilität*, in: Bolz, K., *Die wirtschaftliche Entwicklung in den sozialistischen Ländern Osteuropas zur Jahreswende 1980/81*, Hamburg: Verlag Weltarchiv GmbH
- Hamel, Hannelore/Leipold, Helmut, *Zur Konzeption des polnischen Selbstverwaltungsmodells*, in diesem Sammelband
- Hensel, Paul K. u. Mitarb. (1968), *Die sozialistische Marktwirtschaft in der Tschechoslowakei*, Stuttgart – New York: Gustav Fischer Verlag
- Kosta, Jiří (1978a), *Abriß der sozialökonomischen Entwicklung der Tschechoslowakei 1945–1977*, Frankfurt a. M.: edition suhrkamp
- Kosta, Jiří (1978b), *Für eine demokratische Alternative zu den realsozialistischen Wirtschaftssystemen*, in: Huber, J./Kosta, J. (Hrsg.), *Wirtschaftsdemokratie in der Diskussion*, Köln – Frankfurt a. M.: Europäische Verlagsanstalt
- Lange, Oskar (1977), *Ökonomisch-theoretische Studien*, Frankfurt a. M. – Köln: Europäische Verlagsanstalt
- Šik, Ota (1967), *Plan und Markt im Sozialismus*, Wien: Fritz Molden Verlag
- Trybuna Ludu, Tageszeitung hrsg. von der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei, Jg. 1980, 1981
- Zielinski, Janusz G. (1973), *Economic Reforms in Polish Industry*, London – New York – Toronto: Oxford University Press
- Zycie Gospodarcze, ökonomische Wochenzeitschrift Warschau, Jg. 1980, 1981



Bildungsspezifische Einkommenschancen in Österreich*

Hans-Joachim Bodenhöfer

1. Einleitung

Im Maß der Öffnung des Zugangs zu weiterführenden Schulen und Hochschulen und des Abbaus finanzieller Hemmnisse der Bildungsnachfrage gewinnen individuelle Entscheidungsprozesse an Bedeutung für die Bildungsbeteiligung. Für die Bildungsentscheidung des einzelnen werden dabei erwartete Einkommenschancen eine wichtige Rolle spielen. Traditionell sind die Höhe des formalen Bildungsabschlusses von Arbeitskräften und deren Lohneinkommen positiv korreliert, d. h. höhere Bildung eröffnet den Zugang zu qualifizierten Berufspositionen mit überdurchschnittlichem Einkommen. Der Zusammenhang von Bildung und Einkommen ist damit zunächst für die Erklärung und Prognose der Bildungsnachfrage von Interesse.

Unter dem gesamtwirtschaftlichen Aspekt der optimalen Allokation bzw. einer gesellschaftlich wünschenswerten Entwicklung des Bildungswesens stellt die erwartete „Rentabilität“ von Bildung aus der Sicht des einzelnen kein relevantes Entscheidungskriterium dar. Zur Lösung dieses Planungsproblems hat die Bildungsökonomie verschiedene Ansätze der Bildungsplanung entwickelt. Neben anderen Konzepten, wie insbesondere der Schätzung des künftigen Arbeitskräfte- und Qualifikationsbedarfs in den verschiedenen Beschäftigungsbereichen,

* Der vorliegende Aufsatz entstand im Rahmen des Forschungsschwerpunktes „Universitäre Bildung und Beschäftigungssystem“ an der Universität Klagenfurt, der vom Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung gefördert wird. Wesentliche Vorarbeiten zu dieser Untersuchung wurden im Zusammenhang des Projekts „Finanzierung der Hochschulexpansion“ im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung durchgeführt. Dipl.-Volksw. R. Terlaak hat im Rahmen dieses Projekts die verwendeten Daten zusammengestellt und aufbereitet.

ist hier auch der Versuch gemacht worden, aus der Gegenüberstellung von gesellschaftlichen Kosten und Erträgen von Bildung soziale Ertragsraten als Beurteilungskriterien der Bildungsplanung zu bestimmen. Da jedoch nichtökonomische Komponenten des gesellschaftlichen Ertrags von Bildung, wie etwa ihr Beitrag zur Funktionsfähigkeit eines demokratischen Systems, die Operationalisierbarkeit dieses Konzepts weitgehend beschränken, ist der „Ertragsratenansatz“ eher von akademischem Interesse geblieben.

Sämtliche empirischen Daten zeigen in ähnlicher Weise einen Zusammenhang von Bildung und Einkommen, wie auch einen typischen Verlauf des Lebens-Einkommens-Zyklus auf. Umstritten ist dabei jedoch, auf welche Weise und in welchem Ausmaß Bildung auf das künftige Einkommen einwirkt. Einen Erklärungsansatz für dieses analytische Problem einer Theorie der Einkommensverteilung bietet das Humankapitalkonzept¹: Bildung vermittelt ökonomisch relevante Kenntnisse, Fähigkeiten und Verhaltensweisen, die eine marktmäßig verwertbare höhere Produktivität zur Folge haben; zwischen der Produktivität von Arbeitskräften und ihrer Entlohnung besteht ein direkter Zusammenhang (wie er in strengster Form durch die Grenzproduktivitätstheorie beschrieben wird); das individuelle Arbeitseinkommen ist entsprechend durch den Lohn für einfache Arbeit sowie durch Umfang und Ertragsrate des verfügbaren Humankapitals bestimmt. Andere Erklärungsansätze sehen die Leistungen von Bildungsprozessen eher in der Produktion sozialer Qualifikationen, die für die Einnahme herausgehobener beruflicher Positionen wesentlich sind (wie die Identifikation mit dem bestehenden Sozial- und Herrschaftssystem)², oder in einer Selektionsfunktion, über die Bildungsprozesse produktive Qualifikationen von Arbeitskräften eher identifizieren als tatsächlich produzieren (Screening-Theorie)³.

Empirische Untersuchungen der Bildungs/Einkommens-Beziehung liegen für viele Länder in einer Fülle von Studien vor⁴. Für Österreich fehlen bislang (Volkszählungs-)Daten zum Zusammenhang von Bildung und Einkommen. Aufgrund von Daten für einen großen Beschäftigungsbereich, den öffentlichen Dienst auf Bundesebene, lassen sich jedoch erstmals bildungsspezifische Einkommensunterschiede und entsprechende Einkommensverläufe auch für Österreich darstellen⁵. Für einen „Test“ der humankapitaltheoretischen Erklärung bietet der Beschäftigungsbereich des öffentlichen Dienstes mit seinen historisch bestimmten und institutionell verfestigten Strukturen von Personaleinsatz, Berufsverlauf und Entlohnung offensichtlich besonders ungünstige Voraussetzungen. Andererseits ist davon auszugehen, daß dieser Beschäftigungsbereich mit dem übrigen Arbeitsmarkt über Wettbewerbsmechanismen und Preisinterdependenzen in vielfältiger Weise in Verbindung steht. Dieser indirekte und unvollkommene Marktzusammenhang, dessen Resultat in Form ähnlicher bzw. diskrepanter Lohnstrukturen, von wechselseitigen Anpassungsprozessen u. ä. im einzelnen nicht bekannt ist⁶, läßt jedoch die Ergebnisse für den öffentlichen Dienst auch in weiterem Zusammenhang von Interesse erscheinen. Im

folgenden Abschnitt 2 werden methodische Probleme dargestellt und das verfügbare Datenmaterial charakterisiert. Abschnitt 3 enthält die Ergebnisse der Datenauswertung, der abschließende Abschnitt 4 einige weiterführende Überlegungen.

2. Bildung und Einkommen: Methodenprobleme und Datenverfügbarkeit

Typische Strukturen des Einkommensverlaufs in der Zeit machen es notwendig, für den Zusammenhang von Bildung und Einkommen vom Lebenseinkommen auszugehen. Die Berechnung von Lebenseinkommen sieht sich jedoch vor eine Reihe von Schwierigkeiten gestellt. Historisch beobachtete Zeitreihen des Einkommensverlaufs für Personen unterschiedlicher Ausbildung über die Lebenszeit stehen in repräsentativer Form praktisch nicht zur Verfügung bzw. sind durch besondere Ereignisse verzerrt (Weltwirtschaftskrise, Weltkrieg)⁷. Fehlen Einkommenslängsschnitte, so kann der Lebenseinkommensverlauf aus Querschnittsdaten synthetisiert werden, d. h. man geht von den Jahreseinkommen der verschiedenen Altersgruppen, differenziert nach Bildungsabschlüssen aus und summiert sie zu bildungsspezifischen Lebenseinkommen bzw. hypothetischen Kurven des Alters-Einkommens-Verlaufs. Diese Horizontal/Vertikal-Vertauschung bringt offensichtlich Verzerrungen mit sich: Veränderungen von relativen Einkommenspositionen im längerfristigen Strukturwandel können hierbei nicht erfaßt werden, der Einfluß des allgemeinen Realeinkommenswachstums auf die Einkommenshöhe bleibt ausgeschlossen, Arbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit im Verlauf des Berufslebens, die auch in bildungsspezifischer Weise determiniert sind, bleiben unberücksichtigt.

Im Unterschied zu anderen Ländern sind für Österreich (Querschnitts-)Daten zum Zusammenhang von Bildung und Einkommen aus den Volkszählungen bzw. aus dem Mikrozensus nicht verfügbar. Für den öffentlichen Dienst auf Bundesebene liegt jedoch eine solche Datenbasis in Form der Personaldatei des Bundesrechenamtes vor. Die Lebenseinkommenskurven nach Verwendungsgruppen im öffentlichen Dienst, abgeleitet von den Daten des Bundesrechenamtes (Bruttonomatsbezüge Januar 1979), bilden daher den Ausgangspunkt für die Untersuchung bildungsspezifischer Einkommenschancen in Österreich⁸.

Die Verwendungsgruppen des öffentlichen Dienstes sind nach dem Niveau des formalen Bildungsabschlusses als Zugangsvoraussetzung definiert, sodaß die besoldungsmäßige Zuordnung der Beschäftigten zugleich die Variable „Bildung“ zum Ausdruck bringt⁹.

Aus den Querschnittsdaten zusammengesetzte Lebenseinkommenskurven bringen den jeweiligen hypothetischen Einkommensverlauf beim geltenden Besoldungsgefüge zum Ausdruck. Da die Ruhestandsbezüge vom Aktiveinkommen bestimmt werden und damit Bildungser-

träge einschließen, muß die Berechnung des Einkommensverlaufes auf die gesamte Lebenszeit bezogen werden.

Im Hinblick auf den formalen Bildungsabschluß lassen sich die verschiedenen Verwendungsgruppen im wesentlichen in vier Gruppen zusammenfassen:

- Typ 1: Angelernte (Hauptschüler ohne spezifische Berufsbildung): Diesem Bildungstyp werden Beamte der allgemeinen Verwaltung in der Verwendungsgruppe E (Hilfsdienst) sowie Bedienstete in handwerklicher Verwendung der Gruppen P 4 und P 5 zugeordnet;
- Typ 2: Facharbeiter (Hauptschüler mit spezifischer Berufsbildung): Beamte der allgemeinen Verwaltung in den Verwendungsgruppen D (mittlerer Dienst) und C (Fachdienst) sowie Bedienstete in handwerklicher Verwendung der Gruppen P1-P 3;
- Typ 3: gehobener Dienst (Maturanten): Beamte der allgemeinen Verwaltung in der Verwendungsgruppe B sowie alle L2-Lehrer (Haupt- und Berufsschulen) in den Entlohnungsstufen A1, A2 und B1-B3;
- Typ 4: Höherer Dienst (Akademiker): Beamte der allgemeinen Verwaltung in der Verwendungsgruppe A, Richter, Richteramtsanwärter, Hochschullehrer (Assistenten, ordentliche und außerordentliche Professoren) sowie alle L1-Lehrer und Schulaufsichtsbeamte¹⁰.

Die Einkommenswerte einer Altersklasse wurden jeweils mit der Anzahl der Beschäftigten in den verschiedenen Verwendungsgruppen des gleichen Bildungstyps gewichtet. Da die Daten durchschnittliche Bruttobezüge für Altersklassen von fünf Jahren angeben, mußten für die Ermittlung von Lebenseinkommenskurven Jahreseinkommen berechnet werden (durchschnittliche Steigerungsbeträge pro Jahr entsprechend der Einkommensdifferenz der angrenzenden Altersklassen)¹¹. Zu weiteren Details der Berechnung wird auf den Anhang verwiesen.

3. Ergebnisse

Im Schaubild 1 sind die Lebenseinkommensprofile nach formalen Bildungsabschlüssen im öffentlichen Dienst dargestellt. Die Einkommensabstände zwischen den Gruppen sind in den ersten Jahren der Erwerbstätigkeit noch relativ gering; mit zunehmendem Alter machen sich die Einkommensvorteile eines formal höheren Bildungsniveaus bemerkbar. Während sich das Jahreseinkommen eines Akademikers im Laufe seines Erwerbslebens etwa verdoppelt, steigt das Einkommen eines Angelernten, bei erheblich längerer Dauer der Erwerbstätigkeit, nicht einmal um die Hälfte an. Im Alter von 45 bis 65 Jahren, in dem von den Facharbeitern, Maturanten und Akademikern (Typ 2-4) die höchsten Einkommenszuwächse erzielt werden, bleibt das Einkommen von Angelernten nahezu konstant. Über die gesamte Lebenszeit ergeben

sich für die einzelnen Gruppen Werte der Brutto- und Nettoeinkommen entsprechend der Tabelle 1.

Ein Akademiker verdient – bei den Einkommensverhältnissen von 1979 und einer Zeitdiskontrate von 0 – brutto rund das 2,4fache und netto rund das 2fache dessen, was ein Hauptschulabsolvent im Verlauf seines Lebens erzielt. In Relation zu Absolventen einer Lehrausbildung reduziert sich dieser Einkommensvorteil auf das 1,8fache bzw. 1,6fache, gegenüber Maturanten auf das 1,3fache bzw. 1,2fache. Die Unterschiede zwischen den relativen Positionen von Brutto- und Nettoeinkommensgrößen geben einen Hinweis auf den Nivellierungseffekt der Einkommenssteuerprogression. Absolut gesehen ergeben sich für Hochschulabsolventen gegenüber Maturanten trotz einer um sieben Jahre geringeren Dauer der Erwerbstätigkeit noch Nettoeinkommensvorteile von über 1,5 Mio. S. Die Einkommensvorteile eines Facharbeiters gegenüber einem Angelernten betragen rund 1 Mio. S netto, der Einkommensvorsprung durch die Matura beträgt nahezu 2 Mio. S. Aus der Perspektive des einzelnen bedeutet höhere Bildung damit die Aussicht auf erhebliche Einkommensvorteile. Bildung erscheint als höchst rentierliche Investition und es scheint auch realistisch, in derartigen bildungsspezifischen Einkommensdifferenzen einen wichtigen Erklärungsfaktor der Bildungsexpansion der vergangenen beiden Jahrzehnte zu sehen.

Tab. 1:

Bildungsspezifische Lebenseinkommen im öffentlichen Dienst, Schilling				
Gruppen	Einkommen brutto	Index Typ 1 = 100	Einkommen netto	Index Typ 1 = 100
Typ 1	5,663.906	100	4,781.888	100
Typ 2	7,365.137	130,0	5,756.166	120,4
Typ 3	10,577.648	186,8	7,735.511	161,8
Typ 4	13,336.658	235,5	9,308.134	194,7

Um aufgrund dieser Einkommensprofile für den öffentlichen Dienst Ertragsraten der Investition in Humankapital zu berechnen, werden die jeweiligen bildungsspezifischen Einkommensdifferenzen über die Lebenszeit den (sozialen) Kosten zusätzlicher Bildung gegenübergestellt und abdiskontiert. Der Abzinsungsfaktor, der Kosten/Ertragsdifferenzen auf Null abdiskontiert, bezeichnet die interne Ertragsrate:

$$(1) \sum_{t=1}^n \frac{\Delta Y_t^{i,j} - \Delta C_t^{i,j}}{(1+r)^t} = 0$$

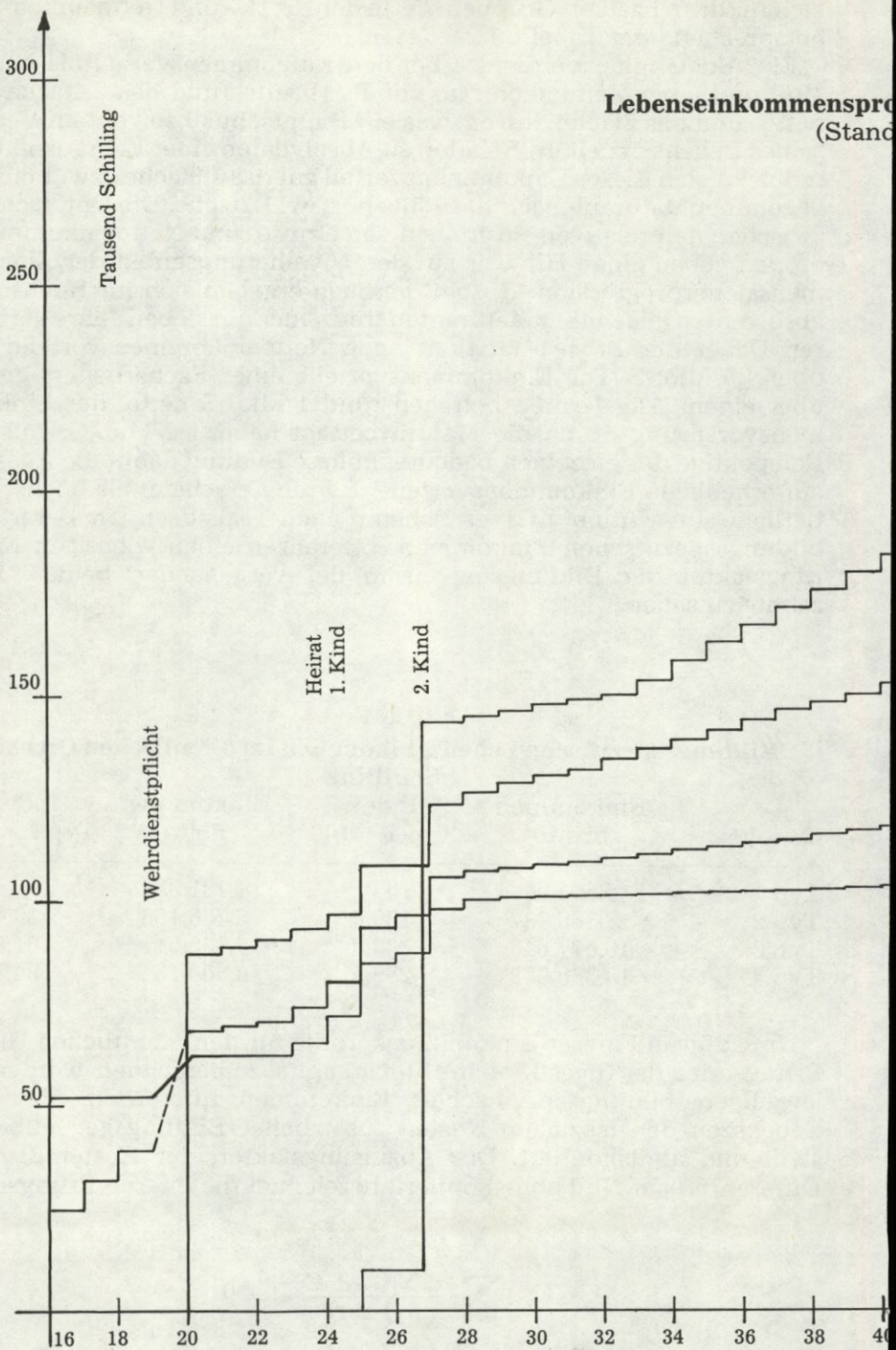
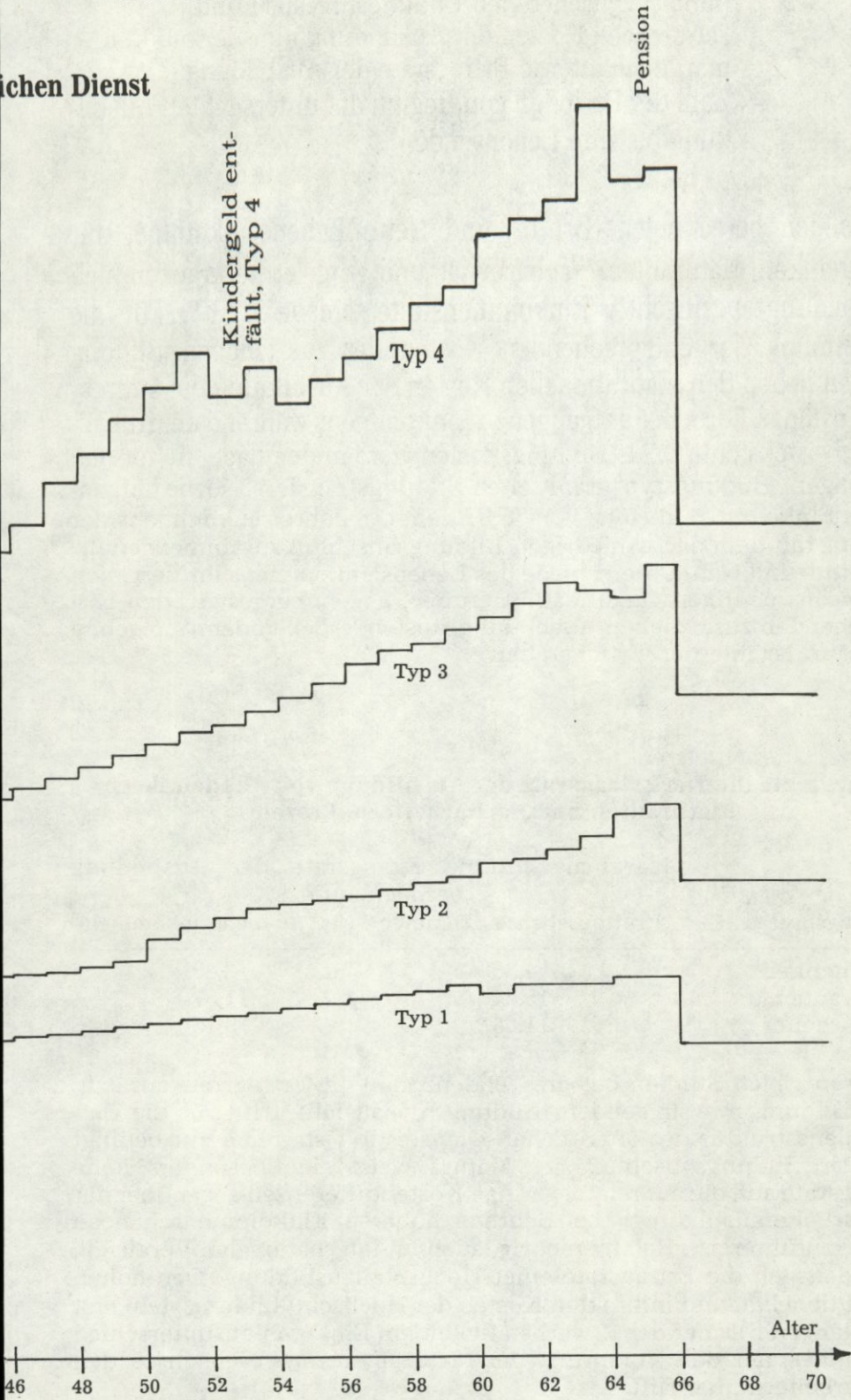


Schaubild 1:

ichen Dienst



- mit $\Delta Y_t^{i,j}$ = Differenz des durchschnittlichen Einkommens im Zeitpunkt t zwischen den Bildungsniveaus i und j
 $\Delta C_t^{i,j}$ = Zusätzliche Kosten der Ausbildung j im Zeitpunkt t
 r = marginale interne Ertragsrate der Ausbildung
 n = Zahl der Perioden von Beginn der untersuchten Ausbildung bis zum Lebensende

Aus den berechneten (Brutto- und Netto-)Lebenseinkommen für Akademiker, Maturanten, Facharbeiter und Angelernte ergeben sich die bildungsspezifischen Einkommensunterschiede $\Delta Y_t^{i,j}$. Für die Berechnung der entsprechenden Kosten der zusätzlichen Bildung werden neben den institutionellen Kosten der Ausbildung die indirekten Kosten in Form des entgangenen Einkommens während der Ausbildung berücksichtigt. Als Bildungskosten werden demnach die für den jeweiligen „Bildungstyp“ ermittelten Bildungstransfers¹² sowie entgangenes Einkommen in Höhe von 75 Prozent des Jahreseinkommens der Gruppe mit dem nächstniedrigen Bildungsabschluß zusammengefaßt.

Brutto- und Nettounterschiede des Lebenseinkommens im Vergleich zur nächstniedrigen Qualifikationsgruppe, gegenübergestellt den entsprechenden zusätzlichen Ausbildungskosten, ergeben damit folgende Struktur der internen Ertragsraten:

Tab. 2:

Marginale interne Ertragsrate der Ausbildung von Akademikern, Maturanten und Facharbeitern, Prozent

Bildungsniveau	Marginale interne Ertragsrate der Ausbildung bezogen auf das	
	Brutto-Lebenseinkommen	Netto-Lebenseinkommen
Akademiker	4,38	2,42
Maturanten	15,24	11,87
Facharbeiter	11,68	9,75

Die in vielen Studien belegte Tendenz, daß die Ertragsrate zusätzlicher Bildung mit steigendem Bildungsniveau fällt, trifft für die Einkommensstruktur des öffentlichen Dienstes in Österreich nur bedingt zu. Der Bildungsabschluß der Matura weist eine besonders hohe Ertragsrate auf, die auf relativ geringe Kostendifferenzen gegenüber der Facharbeiterausbildung¹³ bei deutlich höheren Einkommenschancen zurückzuführen ist. Relativ niedrig, auch im internationalen Vergleich, liegt dagegen die Ertragsrate einer Hochschulausbildung. Den hohen institutionellen und indirekten Kosten der Hochschulbildung steht erst nach längerer Dauer der Erwerbstätigkeit ein Einkommensunterschied gegenüber, der den Vorsprung der Maturanten im Vergleich zu den Facharbeitern übertrifft.

In den ersten 15 Jahren des Erwerbslebens liegt der Einkommensvorsprung der Akademiker gegenüber den Maturanten ungefähr so hoch, wie die Einkommensdifferenz zwischen Maturanten und Facharbeitern. Erst in späteren Phasen des Erwerbslebens ergeben sich für die Akademiker höhere Einkommensdifferenzen gegenüber den Maturanten, die jedoch in der Berechnung abdiskontierter Bildungserträge weniger ins Gewicht fallen. Während also die zusätzlichen Kosten der Ausbildung von Akademikern die Ausbildungskosten der Maturanten beträchtlich übersteigen, liegen die bildungsspezifischen Ertragsdifferenzen annähernd gleich. Hieraus ergeben sich die relativ niedrigen Ertragsraten der Investition in die Hochschulbildung.

4. Schlußbemerkungen

Die Ertragsratenberechnung für den öffentlichen Dienst in Österreich besteht lediglich aus einer Gegenüberstellung von Kosten und Einkommensunterschieden für unterschiedliche Bildungsabschlüsse. Implizit wird damit für die Erklärung personeller Einkommen eine ökonometrische Schätzfunktion der Form

$$(2) \ln Y_s = \ln Y_0 + r \cdot S + U$$

verwendet, wobei Y_s für das bildungsspezifische Einkommen, Y_0 für den Lohnsatz für „einfache“ Arbeit und S für die Zahl der absolvierten Schuljahre bzw. den Wert des akkumulierten Humankapitals steht. Dieses einfache Humankapitalmodell kann nur einen Teil der tatsächlichen Varianz der Einkommen erklären, da zusätzliche einkommensbestimmende Faktoren ausgeschlossen bleiben.

Da entsprechende Daten für Österreich nicht verfügbar sind, sind Erweiterungen dieses Modells durch die Einbeziehung von Faktoren wie soziale Herkunft, Geschlecht, Intelligenz u. a. m. nicht möglich. In verschiedenen Untersuchungen zum Zusammenhang von Bildung und Einkommen wurde eine Anzahl solcher weiterer einkommensbestimmender Faktoren aufgenommen und durch Standardisierung (partielle Regression) der Einfluß von Bildung isoliert zu erfassen versucht. Trotz aller Unterschiede im einzelnen lassen diese empirischen Ergebnisse Bildungsinvestitionen als dominierenden Einflußfaktor bei der Erklärung der personellen Einkommensverteilung erscheinen. Der relativ hohe einfache Regressionskoeffizient von Bildung und Einkommen, wie er im einfachen Humankapitalmodell berechnet wird, kommt dadurch zustande, daß eine Vielzahl von Faktoren via Bildung das Einkommen beeinflußt. Wenn daher die vorliegenden Ertragsraten-schätzungen nach unten korrigiert werden müssen, bedeutet dies jedoch nicht, daß diese anderen Faktoren auch unabhängig von Bildung das Einkommen bestimmen.

Über den Zusammenhang von Bildung und Einkommen in der Querschnittsbetrachtung hinaus wird weiter die Frage der Veränderung der Einkommensverteilung als Folge der Bildungsexpansion von

besonderem Interesse: Welche Auswirkungen auf die Einkommensverteilung sind zu erwarten, wenn sich durch vermehrten Zugang zu weiterführender und höherer Bildung die Verteilung von Humankapital in der Gesellschaft egalisiert? Soll die Bildungsexpansion einkommensnivellierend wirken, muß die Nachfrage nach qualifizierten und hochqualifizierten Arbeitskräften in kleinerem Ausmaß wachsen. Dadurch sinkt der relative Lohnsatz der höher Qualifizierten, d. h. die Gruppe der Bezieher höherer Arbeitseinkommen wächst absolut, während ihr Durchschnittslohn sinkt: die Einkommensungleichheit wird abnehmen.

Tinbergen und andere Autoren sehen diese Entwicklung als wahrscheinlich für die Zukunft an¹⁴. Allgemeine Überlegungen wie auch die Resultate empirischer Untersuchungen für Länder mit weiter fortgeschrittener Bildungsexpansion¹⁵ lassen eine verminderte Streuung der Einkommen nach dem Bildungsniveau plausibel erscheinen. Ein Absinken der relativen Einkommensposition der höher Qualifizierten sagt jedoch noch nichts über die Streuung der Einkommen innerhalb der Qualifikationsgruppen aus. So ist mit einem verminderten Durchschnittseinkommen der Akademiker als Folge der Hochschulexpansion grundsätzlich eine konstante, eine verminderte oder eine vergrößerte Streuung bzw. auch eine zunehmend polarisierte Verteilung der Akademikereinkommen kompatibel.

Welche Veränderung der Einkommensstreuung eintreten wird, hängt von den Bedingungen der Aufnahme einer wachsenden Zahl von Hochschulabsolventen in das Beschäftigungssystem ab. Ein Auseinanderziehen der Lohnskala durch niedrigere Eingangsstufen, zusätzliche und zeitlich weiter gestreute Abstufungen des Einkommensverlaufs, reduziert den Preis des Einsatzes hochqualifizierter Arbeitskraft und reduziert gleichzeitig Konflikte um die Zuweisung der knappen Positionen mit hohen Dispositionsmöglichkeiten und hohen Einkommen. Eine mangelnde Substitutionselastizität der Arbeitsnachfrage sowie systemkonstitutive Prinzipien der Statusstruktur, wie der Legitimations- und Leistungssicherung im Beschäftigungssystem lassen erwarten, daß die Verminderung des durchschnittlichen Akademikereinkommens mit einer solchen „vertieften“ Einkommensstruktur verbunden ist, und nicht zu einer verminderten Einkommensstreuung führt bzw. die Verteilung der Akademikereinkommen konstant läßt.

Im Extremfall bleibt die personelle Verteilung von der Bildungsexpansion gänzlich unberührt: die Positions- und Einkommenshierarchie des Beschäftigungssystems bleibt unverändert, das wachsende Qualifikationsangebot wird in einem von oben nach unten verlaufenden Prozeß des „educational up-grading“ von Positionen in jeweils niedrigeren Stufen der Betriebshierarchie ausgeschöpft. Jedenfalls wird die Verteilungspolitik in die Auswirkungen der Bildungsexpansion auf den Arbeitsmarkt keine großen Erwartungen setzen dürfen. Der Verteilungseffekt wird letztlich von den Möglichkeiten der Umstrukturierung des Produktionsprozesses sowie der Arbeitsorganisation (Arbeitsteilung) in Richtung höherer Humankapitalintensität der Beschäftigung

bestimmt, d. h. von einem Prozeß, der nur als längerfristig und verzögert ablaufend erwartet werden kann.

Anhang

Für die Erstellung von Lebenseinkommensprofilen sind über die Bruttomonatsbezüge hinaus weitere Einkommensbestandteile und Faktoren der Einkommensentwicklung zu berücksichtigen. Folgende direkt und indirekt einkommensbestimmende Faktoren bzw. Annahmen wurden der Berechnung der Lebenseinkommen zugrunde gelegt:

1. Beginn der Schulpflicht mit 7 Jahren
2. Die Dauer der Schulbildung beträgt für die unterschiedlichen Bildungsabschlüsse:
 - Typ 1 = 9 Jahre Hauptschule
 - Typ 2 = 9 Jahre Hauptschule, 3 Jahre Berufsbildung
 - Typ 3 = 4 Jahre Volksschule, 8 Jahre AHS/BHS
 - Typ 4 = 4 Jahre Volksschule, 8 Jahre AHS/BHS, 7 Jahre Studium
3. Das 19. Lebensjahr bleibt aufgrund der Wehrpflicht einkommenslos
4. Das jährliche Nettoeinkommen wird nach folgender Formel berechnet:

$$y_N = (y_{BR} - \text{Soz. Abg. inkl. Uml. u. Fonds} - y_{St}) \cdot 12 + \text{Zulagen} \cdot 12 + (y_{BR} - \text{Soz. Abg. inkl. Uml.} - y_{St}) \cdot 2$$

mit y_N = Jahresnettoeinkommen

y_{BR} = Monatsbruttoeinkommen

Soz. Abg. = Tabellenwerte der Sozialabgaben entsprechend

y_{BR}

Uml. + Fonds = Kammerumlagen und Fonds entsprechend den Soz. Abg.

y_{St} = Tabellenwerte der Einkommensteuer

Zulagen = Vgl. Pkt. 5

5. Für die Berechnung der Zulagen wurde auf Basis demographischer Durchschnittswerte folgender „typischer“ Lebenslauf unterstellt:
 - Heirat mit 24 Jahren (Alleinverdienerabsetzbetrag)
 - Geburt des 1. Kindes im Alter von 25 Jahren, des 2. Kindes im Alter von 27 Jahren (Familienbeihilfe)
 - Für alle Einkommensbezieher wird die Wohnungsbeihilfe und Haushaltszulage veranschlagt
6. Grundsätzlich wird von einer „Vererbung“ des Bildungsstatus ausgegangen (Bezugsdauer der Familienbeihilfe)
7. Die Berechnung der Pensionsbezüge erfolgt mit 80 Prozent des Durchschnittseinkommens der letzten fünf Arbeitsjahre (aufgrund von Unregelmäßigkeiten des Einkommensverlaufs für die höchsten Altersgruppen)

Aufgrund dieser Annahmen lassen sich die jährlichen Brutto- und Nettoeinkommen sowie die Höhe des Lebenseinkommens bestimmen.

Anmerkungen

- 1 vgl. insbes. G. S. Becker: Human Capital. New York 1964; Y. Ben-Porath: The Production of Human Capital and the Life Cycle of Earnings. *Journal of Political Economy*, Bd. 71, 4, 1976
- 2 vgl. S. Bowles und H. Gintis: *Schooling in Capitalist America: Educational Reform and the Contradictions of Economic Life*. New York 1976
- 3 vgl. u. a. M. A. Spence: *Market Signaling – Informational Transfers in Hiring and Related Screening Processes*. Cambridge, Mass. 1974; J. K. Arrow: Higher Education as a Filter. *Journal of Public Economics* Bd. 2 (1973); P. Taubmann und T. Wales: *Higher Education and Earnings – College as an Investment and a Screening Device*. New York 1974
- 4 In Form einer Zusammenführung von verschiedenen Mikrozensusdaten liegt ein erster Versuch vor, bildungsspezifische Einkommensprofile für Österreich zu ermitteln, in der Untersuchung von M. Wagner: *Einkommenschancen im Lebenszyklus*. *Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 4, 4 (1978)
- 5 vgl. G. Psacharopoulos: *Returns to Education: An International Comparison*. Amsterdam/San Francisco 1973. Für die Bundesrepublik vgl. neuerdings Chr. Helberger: *Bildung und Einkommensverteilung*. Frankfurt/Main 1980
- 6 So folgte zum Beispiel der Entnivellierung der Löhne und Gehälter im privaten Bereich 1953–1960 eine solche der Beamtengehälter in den sechziger Jahren (vgl. G. Chaloupek: Die Verteilung der Einkommen aus unselbständiger Arbeit in Österreich 1953 bis 1975, in: H. Suppanz/M. Wagner (Hrsg.), *Die Einkommensverteilung in Österreich*. Forschungsbericht Nr. 143 des Instituts für Höhere Studien, Wien
- 7 Als Beispiele von Längsschnittanalysen vgl. J. F. Fägerlind: *Formal Education and Adult Earnings – A Longitudinal Study on the Economic Benefits of Education*, Stockholm 1975 sowie W. H. Sewell und R. M. Hauser: *Education, Occupation and Earnings-Achievement in the Early Career*. London 1975
- 8 Die (anonymen) Einkommensdaten für den öffentlichen Dienst wurden vom Bundesrechenamt dankenswerterweise für das Projekt „Finanzierung der Hochschulexpansion“ zur Verfügung gestellt. Ausgenommen sind dabei die Beschäftigten von Bahn und Post sowie die Angehörigen des Bundesheeres.
- 9 Die funktionsabhängige Zuordnung der einzelnen Positionen im öffentlichen Dienst schließt allerdings eine Besetzung durch Beschäftigte mit einem höheren Bildungsabschluß nicht aus.
- 10 Die Schulaufsichtsbeamten werden voll dem Typ 4 zugeordnet, obwohl eine Teilgruppe dem Typ 3 zuzurechnen wäre.
- 11 Für den Typ 1 (Angelernte) waren bis zum Alter von 25 Jahren keine Einkommensdaten verfügbar, ebenso fehlten Angaben über die Höhe der Lehrlingsentschädigung beim Typ 2 (Facharbeiter). Hier wurden durchschnittliche Werte aufgrund von Kollektivverträgen zugrunde gelegt.
- 12 Ausgegangen wurde hierbei von den Pro-Kopf-Werten der entsprechenden Bildungsausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden unter Fortschreibung der Daten von W. Clement und R. Sauerschnig (*Empirische Grundlagen und Konzepte einer Bildungsfinanzpolitik in Österreich*. Wien 1978). Vgl. im einzelnen H.-J. Bodenhöfer, W. Ötsch und R. Terlaak: *Finanzierung der Hochschulexpansion*, Wien 1980, S. 146 ff.
- 13 Beträchtliche Unterschiede der institutionellen Bildungskosten werden in der Tendenz durch unterschiedliche Opportunitätskosten in Form des entgangenen Einkommens (Lehrlingsentschädigung bzw. Einkommen von Angelernten) wieder ausgeglichen.
- 14 J. Tinbergen: *Income Distribution*. Amsterdam 1975
- 15 vgl. R. B. Freeman: *The Market for College-Trained Manpower. A Study in the Economics of Career Choice*. Cambridge (Mass.) 1971; Ders.: *Overinvestment in College Training?* In: *Journal of Human Resources*, Bd. 10,3 (1975); Carnegie Commission on Higher Education: *College Graduates and Jobs Adjusting to a New Labor Market Situation*. New York 1973. Die Ergebnisse von Untersuchungen zur längerfristigen Entwicklung der relativen Einkommensposition unterschiedlich qualifizierter Arbeitskräfte sind weniger eindeutig. Vgl. u. a. F. Welch: *Education in Production*. In: *Journal of Political Economy*, Bd. 78, 1 (1970); M. Carnoy und D. Marenbach: *The Return to Schooling in the United States, 1939–69*. In: *Journal of Human Resources*, Bd. 10,3 (1975)

Drei Diskussionsbeiträge zur Einkommensteuer„reform“ – näher betrachtet

Bernd Genser und Robert Holzmann

Die progressive Besteuerung nomineller Einkommenszuwächse erfordert in gewissen, mit der Inflationsentwicklung zusammenhängenden Zeitabständen eine Anpassung des Einkommensteuertarifs um die „kalte Progression“ abzuschwächen. Dem politischen Entscheidungsträger bietet sich die Möglichkeit diese Tarifkorrekturen als Steuer„reformen“ wählerwirksam umzusetzen, wie dies zuletzt in den Wahljahren 1975 und 1979 geschehen ist.

Die vor allem von den Interessenvertretern vehement geforderte Tarifierpassung per 1. Jänner 1982 wird einen verringerten Anstieg des Lohnsteueraufkommens bewirken, der dem Bestreben des Finanzministers nach einer (einnahmenseitigen) Budgetsanierung zuwiderläuft. Die in der Folge näher betrachteten Vorschläge eines Abbaus von Steuerbegünstigten können daher als komplementäre Maßnahmen angesehen werden, welche die Einnahmenausfälle einer Tarifierkorrektur zum Teil wieder kompensieren. Von den verschiedenen Vorschlägen sind für die Lohnsteuerpflichtigen vor allem drei von Bedeutung:

- Abbau der begünstigten Besteuerung der sonstigen Bezüge, sowie bestimmter Zulagen und Zuschläge durch Einführung einer oberen Grenze der Begünstigung
- Beseitigung des Kfz-Pauschales
- Beseitigung der Abzugsfähigkeit der Pflichtbeiträge als Werbungskosten.

In der tagespolitischen Auseinandersetzung (und in deren Abbildung in den Medien) werden solche Vorschläge zumeist nur dahingehend bewertet, ob und welche Gruppeninteressen berührt werden, wie die Interessenvertreter reagieren und ob dabei Spannungen im Regierungslager sichtbar werden. Im allgemeinen nicht behandelt werden Fragen der Konsistenz der vorgeschlagenen steuergesetzlichen Änderungen

mit der Grundstruktur des Steuersystems. Nur am Rande und auf der Basis von Daumenregeln und groben Plausibilitätsabschätzungen behandelt werden Fragen des Aufkommens und der Verteilungswirkungen solcher Vorschläge. Mit dem vorliegenden Beitrag soll eine Diskussionsgrundlage für diese beiden Problemkreise geboten werden.

1. Systemhaftigkeit der Reformvorschläge

In einem auf Leistungsfähigkeitsüberlegungen basierenden Lohn- und Einkommensteuersystem sind Abzüge von der Steuerbemessungsgrundlage gerechtfertigt, wenn sie eine verminderte Leistungsfähigkeit eines Zensiten ausdrücken. Diesem Anspruch genügen die oben angeführten und nun in Diskussion stehenden Steuerbegünstigungen, wenngleich in unterschiedlicher Weise.

Neben dem fiskalischen Ziel der Erwirtschaftung staatlicher Einnahmen werden mit Hilfe der Besteuerung zusätzlich auch wirtschaftspolitische Zielsetzungen unterschiedlicher Art verfolgt (Allokationsziele, Distributionsziele, etc.). Diese wirtschaftspolitischen Zielsetzungen werden häufig mit dem fiskalischen Ziel konfligieren, da steuerliche Anreizsysteme mit einer individuellen Verringerung der Steuerbelastung operieren¹. In der steuerpolitischen Praxis scheinen jedoch fallweise diese wirtschaftspolitischen Zielsetzungen so flexibel zu sein, daß sie durchaus geändert werden, wenn aus fiskalischen Erwägungen das Steueraufkommen erhöht werden soll².

1.1 Besteuerung mit fixen Sätzen

Ermäßigte fixe Steuersätze werden Arbeitnehmern für bestimmte Einkünfte gewährt, wobei zusätzlich ein Freibetrag für diese Einkünfte vorgesehen ist. Bei diesen begünstigten Einkünften handelt es sich im wesentlichen um Sonderzahlungen (13. und 14. Monatsbezug, Belohnungen, Abfertigungen, usw. nach § 67 EStG), sowie um Zulagen und Zuschläge (Schmutz-, Erschwernis- und Gefahrenzulagen, Überstundenzuschläge, etc. nach § 68 EStG). Die fixen Grenzsteuersätze für diese Einkünfte liegen (zum Teil abhängig von der Kinderzahl) zwischen 0 und 15 Prozent. Die Argumente zur Rechtfertigung dieser Begünstigung sind äußerst heterogen. Für einmalige Bezüge (Abfertigungen oder Prämien für Verbesserungsvorschläge) bewirkt eine Zurechnung zu einer einzigen Periode einen ungerechtfertigten Progressionszugriff. Für die steuerliche Entlastung besonderer Arbeitsleistungen (Zuschläge für Sonntags- und Nacharbeit etc.) wurden arbeitsmarktpolitische Überlegungen ins Treffen geführt. Als generelles Argument für die Begünstigungen wird schließlich die Senkung der Steuerbelastung der unselbständig Erwerbstätigen angesehen. Diese Begünstigungen für die Unselbständigen sind der Preis für die Aufrechterhaltung der synthetischen Struktur unseres Einkommensteuersystems, in welchem

die veranlagten Steuerpflichtigen durch die Gestaltungsmöglichkeiten bei der Veranlagung steuerliche Vorteile genießen. Dieses Dilemma einer Kompensation steuerlicher Begünstigungen läßt sich auch durch die Aufhebung etwa der indirekten Investitionsförderung und der ermäßigten fixen Sätze nicht wirklich beseitigen, da das zentrale Problem in der einkommensteuerlichen Gleichsetzung von Unternehmensgewinn und Unternehmereinkünften liegt. Auf einer solchen Trennung bauen vor allem jene Vorschläge zur Steuerreform³ auf, die eine Rückkehr zur synthetischen Einkommensbesteuerung anstelle einer Forcierung einer (analytischen) Schedulensteuer vorsehen.

1.2 Das Kfz-Pauschale

Die Aufwendungen der Steuerpflichtigen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsplatz dienen der Erwerbung, Sicherung und Aufrechterhaltung der Einnahmen und sind daher grundsätzlich als Werbungskosten steuerlich abzugsfähig. Das Kfz-Pauschale soll jene Mehraufwendungen pauschal abgelten, die dadurch entstehen, daß anstelle eines Massenbeförderungsmittels ein eigenes Kraftfahrzeug benutzt wird. Formalgesetzlich reicht der Besitz eines Kraftfahrzeugs für die Inanspruchnahme des Pauschales nicht aus, da der Steuerpflichtige die schriftliche Erklärung abzugeben hat, daß er das Fahrzeug für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsplatz benützt (§ 16 EStG, Abs. 1, Z. 6). Das EStG legt Pauschalbeträge für Motorfahräder und Personenkraftwagen, gestaffelt nach zwei Entfernungsklassen (unter bzw. über 20 km) fest. Eine Beseitigung des Kfz-Pauschales würde grundsätzlich keine Verringerung der Abzugsfähigkeit der Aufwendungen für die Kfz-Benutzung bedeuten. Unter Umständen können die tatsächlichen Aufwendungen sogar in größerer Höhe geltend gemacht werden⁴. Die Abzugsfähigkeit der Aufwendungen für die Fahrt zur Arbeitsstätte auszuschließen, bedürfte einer konkreten gesetzlichen Formulierung. Eine Beseitigung der Abzugsfähigkeit würde, ähnlich der steuerlichen Behandlung betrieblicher Fahrzeuge, eine Sonderregelung außerhalb der allgemeinen Grundlagen des Steuersystems darstellen und könnte lediglich fiskalisch bzw. wirtschaftspolitisch begründet werden, etwa als demeritorische Nachfragesteuerung. Ein Umsteigen vom privaten auf den öffentlichen Verkehr ist allerdings nur dort zumutbar, wo effiziente Massenverkehrsmittel zur Verfügung stehen. Um eine Benachteiligung von Pendlern, denen kein solches Massenbeförderungsmittel zur Verfügung steht, zu vermeiden, könnte auch eine selektive Transferpolitik verfolgt werden (Pendlerpauschale), die jedoch gleichfalls die Gefahr hoher Verwaltungskosten birgt.

1.3 Pflichtbeiträge

Die Pflichtbeiträge umfassen grundsätzlich die Beiträge zur gesetzlichen Kranken-, Pensions- und Arbeitslosenversicherung, den Wohnbauförderungsbeitrag und die Arbeiterkammerumlage (§ 16 (1) EStG).

Die Beiträge zur Pensionsversicherung sind mit einem Anteil von rund 60 Prozent der umfangreichsten Posten. Da die gesetzlichen Pensionen lohnsteuerpflichtig sind, würde eine Beseitigung der Abzugsfähigkeit der Pensionsversicherungsbeiträge die gesetzliche Altersvorsorge steuerlich doppelt belasten. Demgegenüber sind alle anderen Leistungen aus den (Zwangs-)Mitgliedschaften einkommensteuerfrei, sodaß eine Beseitigung der Abzugsfähigkeit dieser Beitragsleistungen zu keiner Doppelbesteuerung führt.

Unabhängig von der Doppelbesteuerung würde jedoch eine Schlechterstellung der öffentlichen gegenüber der privaten Vorsorge eintreten, da die Beiträge an private Kranken-, Unfall- oder Lebensversicherungen im Rahmen der Sonderausgaben steuerlich geltend gemacht werden können. Konsequenterweise müßten diese Abzugsmöglichkeiten ebenfalls abgeschafft werden⁵. Eine rein private Vorsorge, welche aus versteuertem Einkommen finanziert wird, unterliegt insofern ebenfalls nicht der Doppelbesteuerung, als der Vermögensverzehr nicht der Einkommensteuern unterliegt. Über die Neutralität einer öffentlichen gegenüber einer privaten Vorsorge kann die Aufhebung der Abzugsfähigkeit der Pflichtbeiträge daher nicht begründet werden. Wollte man dagegen eine systemkonforme Steuerbefreiung der Einkünfte aus der gesetzlichen Pensionsversicherung einführen, so würden sich bei allfälligen Nebeneinkünften der Pensionisten Verzerrungen in der Erfassung der Leistungsfähigkeit ergeben.

Ein zusätzliches Problem der Beseitigung der Abzugsfähigkeit liegt im Zwangscharakter der Pflichtbeiträge. Höhe und Umfang dieser Beiträge sowie die Leistungen werden gesetzlich determiniert. Die Sozialversicherungsbeiträge sind damit nicht grundsätzlich verschieden von anderen öffentlichen Abgaben mit Zwangscharakter, sodaß das Argument einer „Steuer von der Steuer“ nicht ohne weiteres zurückzuweisen ist.

2 Quantitative Wirkungen der Reformvorschläge

Zur Erfassung und Beurteilung der Aufkommens- und Verteilungswirkungen der genannten Vorschläge ziehen wir ein disaggregiertes ökonometrisches Modell heran, welches auf der Lohnsteuerstatistik 1976 beruht⁶. Um das Aktualitätsdefizit zu verringern, wird die quantitative Analyse für zwei Zeitpunkte durchgeführt; für das Datenerhebungsjahr 1976 und das Jahr 1981. Für dieses Jahr werden die Verhaltensannahmen des Jahres 1976 fortgeschrieben und die steuergesetzlichen Änderungen in das Lohnsteuermodell eingebaut⁷. Um einen besseren Vergleich zu gewährleisten, wird das Lohnsteuersystem 1976 bereits ohne Kinderabsetzbeträge gerechnet.

Für die beiden Zeitpunkte werden folgende Varianten der Einkommensbesteuerung gegenübergestellt:

- a) das Lohnsteuersystem mit den bestehenden gesetzlichen Regelungen (Variante AKT);
- b) ein fiktives Lohnsteuersystem mit einer Höchstgrenze für die begünstigte Besteuerung mit fixen Sätzen. Als Grenze wird die doppelte Höchstbeitragsgrundlage der Pensionsversicherung gewählt. (1976 S 26.400,-, 1981 S 40.800,-). Bis zu dieser Grenze wird zu ermäßigten Sätzen versteuert, der die Grenze übersteigende Betrag unterliegt dem jeweiligen Grenzsteuersatz. (Variante SOB);
- c) ein fiktives Lohnsteuersystem mit ersatzlosem Wegfall der Abzugsfähigkeit des Kfz-Pauschales (Variante KFP);
- d) ein fiktives Lohnsteuersystem mit vollständigem Wegfall der Abzugsfähigkeit der Pflichtbeiträge (Variante PFB);
- e) ein fiktives Lohnsteuersystem mit Wegfall aller drei Begünstigungen (Variante TOT).

2.1 Aufkommenswirkungen

Aufkommensmäßig wirkt sich in beiden Untersuchungsjahren erwartungsgemäß die Variante PFB weit stärker aus als die Varianten SOB und KFP, welche etwa gleich hohe Aufkommenszuwächse erbringen (Tab. 1).

Eine Gegenüberstellung der Aufkommenswirkungen in den beiden Untersuchungsjahren ergibt 1981 im Vergleich zu 1976 eine Verringerung der Aufkommenswirkungen bei den Varianten SOB und KFP und eine Erhöhung der Aufkommenswirkung bei der Variante PFB. Der rückläufige Aufkommenseffekt der Variante KFP ist darauf zurückzuführen, daß das gesetzlich festgelegte Kfz-Pauschale zwischen 1976 und 1981 nicht erhöht wird; aufgrund des Hineinwachsens in höhere Grenzsteuersatzstufen erhöht sich zwar die durchschnittliche jährliche Steuerersparnis um rund 5,2 Prozent von S 574,- auf S 739,-, das durchschnittliche Steueraufkommen steigt jedoch wesentlich stärker an.

Der rückläufige Aufkommenseffekt der Variante SOB hat zwei Ursachen. Zum einen ist die Höchstbeitragsgrundlage (der Pensionsversicherung) – die gewählte Grenze für die Begünstigung – aufgrund exogener Erhöhungen stärker gestiegen als das Bruttoeinkommen (9,1 Prozent gegenüber 6,6 Prozent jährlich). Zum anderen trifft die Beschränkung der begünstigten Besteuerung nur die obersten Einkommensstufen, die bereits Grenzsteuersätzen in der Nähe des Maximalsatzes unterliegen, sodaß kein zusätzlicher Progressivitätseffekt zum Tragen kommt.

Der verstärkte Aufkommenseffekt der Variante PFB beruht auf dem überproportionalen Anstieg der Pflichtbeiträge (aufgrund von Erhöhungen der Beitragssätze und der Höchstbeitragsgrundlage). Die Aufhebung der Auszugsfähigkeit führt damit sowohl zu überproportional

steigenden Bemessungsgrundlagen, als auch zu einem verstärkten Progressivitätszugriff.

Übersetzt man die Aufkommenswirkungen für das Jahr 1981 in das veranschlagte Lohnsteueraufkommen (70,1 Mrd. S), dann würde die Variante TOT ein Lohnsteuermehraufkommen von 28 Mrd. S bewirken. Diese zusätzlichen Einnahmen liegen in der Höhe der prognostizierten Nettoverschuldung und weisen damit eine Größenordnung auf, die rein rechnerisch betrachtet den Bundeshaushalt sanieren würde. Ökonomisch betrachtet, würden sich über die Entzugseffekte und Rückkopplungen (Multiplikatoren) aber weit geringere Aufkommenswirkungen ergeben. Ob das Maßnahmenpaket überhaupt politisch durchsetzbar wäre, sei dahingestellt.

Tabelle 1:

Aufkommenswirkungen

	1976	1981	Ø jährliche Steigerungs- rate	Ø jährliche Aufkommens- elastizität
Ø Bruttoeinkommen in S	130.571,—	179.776,—	6,60	1
Variante AKT				
Ø Steuerbetrag in S	15.586,—	23.729,—	8,77	1,33
Ø Steuerbelastung in %	11,94	13,20		
Variante SOB				
Ø Steuerbetrag in S	16.160,—	24.468,—	8,65	1,31
(Aufkommenssteigerung in % gegenüber V-AKT)	(3,68)	(3,11)		
Ø Steuerbelastung in %	12,38	13,61		
Variante KFP				
Ø Steuerbetrag in S	16.219,—	24.469,—	8,57	1,30
(Aufkommenssteigerung in % gegenüber V-AKT)	(4,06)	(3,12)		
Ø Steuerbelastung in %	12,42	13,61		
Variante PFB				
Ø Steuerbetrag in S	19.331,—	31.612,—	10,34	1,57
(Aufkommenssteigerung in % gegenüber V-AKT)	(24,03)	(33,22)		
Ø Steuerbelastung in %	14,81	17,58		
Variante TOT				
Ø Steuerbetrag in S	20.630,—	33.161,—	9,96	1,51
(Aufkommenssteigerung in % gegenüber V-AKT)	(32,26)	(39,74)		
Ø Steuerbelastung in %	15,80	18,45		

2.2 Verteilungswirkungen

Die Beurteilung von steuerlichen Verteilungswirkungen anhand üblicher tariflicher Progressionsmaße liefert wenig Aufschluß, da die Verteilungseffekte progressiver Steuern davon abhängen, wie die Bemessungsgrundlagen der Zensiten verteilt sind. Gesamtwirtschaftlich ist es daher von höherem Informationsgehalt, die Progressivitätswirkungen durch einen Vergleich der Disparität vor und nach Besteuerung zu untersuchen. Hierbei ist jedoch zu beachten, daß die Verdichtung der Verteilungsphänomene auf skalare Verteilungsmaße ihrerseits einen erheblichen Informationsverlust bewirkt, der grundsätzlich nur durch die Verwendung verschiedener Disparitätsmaße, welche gegenüber Disparitäten in unterschiedlichen Einkommensbereichen sensitiv sind – vermindert werden kann⁸.

Zieht man zur Messung der Verteilungswirkungen Gini-Koeffizienten heran, so zeigt sich eine deutliche Verringerung der Disparität der Nettoeinkommen gegenüber den Bruttoeinkommen durch das aktuelle Steuersystem (Tab. 2). Nicht ausgeprägt sind die Unterschiede zwischen den einzelnen Tarifvarianten, vor allem die Varianten KFP und PFB ändern die Disparität der Nettoeinkommen gegenüber dem aktuellen System kaum. Deutlich feststellbar ist hingegen für alle Tarifvarianten eine Verschärfung der Progressivität zwischen 1981 und 1976 durch die Erhöhung der Absetzbeträge und durch das Hineinwachsen der Zensiten in höhere Grenzsteuersatzstufen.

Um die Verteilungseffekte der einzelnen Tarifvarianten besser zu vergleichen, läßt sich das Progressionsmaß von Kakwani⁹ heranziehen, das anstelle von Gini-Koeffizienten Konzentrationskoeffizienten vergleicht. Während die Lorenzkurve der Steuerlastverteilung die Rangordnung der Zensiten nach deren Steuerleistung festlegt, läßt sich in einer Konzentrationskurve die Rangordnung exogen, etwa nach der Höhe der Bruttoeinkommen normieren. Kakwani's Steuerkonzentrationskurve gibt an, wieviel Prozent der Bruttoeinkommensbezieher wieviel Prozent des Steueraufkommens tragen. Kakwani definiert nun sein Progressivitätsmaß als Differenz der Konzentrationskoeffizienten der gegebenen Steuerstruktur im Vergleich zu einer fiktiven Proportionalbesteuerung, deren Konzentrationskoeffizient mit dem Gini-Koeffizienten der Bruttoeinkommensverteilung identisch ist.

Tabelle 2:

Verteilungswirkungen anhand des GINI-Maßes

	1976	1981
Bruttobezug	0,3060	0,3060
V-AKT	0,2785	0,2735
V-SOB	0,2750	0,2702
V-KFP	0,2775	0,2726
V-PFB	0,2773	0,2736
V-TOT	0,2725	0,2690

Ein Vergleich der Kakwani-Progressionsmaße zeigt, daß die Variante SOB erwartungsgemäß die Progressivität des Steuersystems erhöht und die Variante KFB die Progressivität kaum beeinflusst (Tab. 3). A priori überraschend ist hingegen das Ausmaß der Progressivitätssenkung der Variante PFB.

Diese disparitätsverschärfende Wirkung ist darauf zurückzuführen, daß der Wegfall der Absetzbarkeit der Pflichtbeiträge gerade im unteren Einkommensbereich die Bemessungsgrundlagen und damit auch die Durchschnittssteuersätze am stärksten erhöht. Demgegenüber steigen die Grenzsteuersätze durch das Hineinwachsen in höhere Steuerstufen nur mäßig an. Im mittleren und im oberen Einkommensbereich wirken sich dieselben Effekte wesentlich schwächer aus. Insgesamt verringert diese Erhöhung der Durchschnittssteuersätze bei relativ stabilen Grenzsteuersätzen die Progressivität des Steuersystems erheblich.

Ein Vergleich der Jahre 1976 und 1981 zeigt wiederum den progressivitätsverschärfenden Effekt des aktuellen Steuertarifs und der Varianten SOB und KFP. Im Gegensatz dazu sinkt im Zeitablauf die Progressivität der Variante PFB weiter ab. Diese Tendenz führt dazu, daß der progressivitätssenkende Effekt eines Wegfalls der Abzugsfähigkeit der Pflichtbeiträge 1981 gegenüber 1976 zusätzlich verstärkt wird (Tab. 3).

Tabelle 3:

Progressionswirkungen anhand des KAKWANI-Maßes

	1976	1981
V-AKT	0,2032	0,2148
V-SOB	0,2196	0,2285
V-KFP	0,2017	0,2136
V-PFB	0,1660	0,1523
V-TOT	0,1796	0,1646

2.3 Aufkommens- und Verteilungseffekte in disaggregierter Darstellung

Anschaulicher demonstrieren lassen sich die bisher analysierten Wirkungen in einer disaggregierten Darstellung, welche von den Deziilen der Bruttobezüge ausgeht. In Tab. 4 und Tab. 5 ist die dezilsweise Erfassung des geltenden Steuersystems für 1976 und 1981 zusammengefaßt. Steuerpolitisch relevante Informationen der verschiedenen Tarifvarianten: Durchschnittssteuersätze, Steuerbeträge pro Kopf und Steuerbeiträge = Anteil einer Bruttobezugsstufe am Gesamtsteueraufkommen sind in Tab. 6 und Tab. 7 gegenübergestellt. Es zeigt sich, daß die Variante SOB nur die obersten 10 Prozent der Einkommensbezieher betrifft. Da aber deren Steuerbeitrag ansteigt, wird der Steuerbeitrag der anderen 90 Prozent entsprechend gesenkt. Bei der Variante KFP wird der Einfluß der Nutzung und der Höhe der Abzugsbeträge deutlich. Da die untersten Einkommensstufen das Kfz-Pauschale

kaum, und wenn nur in niedriger Höhe, ausnutzen, wird deren Steuerbelastung kaum verringert. Erst mit steigendem Einkommen tritt eine merkliche steuerliche Entlastung ein. Aufgrund der betragsmäßigen Fixierung des Pauschales nimmt die Bedeutung in den oberen Einkommensbereichen wieder ab. Die Pflichtbeiträge dagegen sind für alle Einkommensbereiche bedeutsam, wofür sowohl die allgemeine Nutzung (Beitragspflicht) als auch die Beitragshöhe (proportionaler Anteil am Einkommen) verantwortlich sind. Eine Aufhebung der Abzugsfähigkeit würde die Durchschnittssteuersätze aller Bruttobezugsstufen merklich erhöhen, am untersten Ende der Einkommensskala am stärksten. Darauf beruht die hohe Aufkommenswirkung, aber auch die Progressivitätssenkung eines Wegfalls dieser Steuerbegünstigung.

Schlußbetrachtung

Die Argumente für oder gegen einen der untersuchten Reformvorschläge können ausgeweitet, die statistische Darlegung weiter verfeinert werden. Eine solche Vorgangsweise wäre u. U. notwendig, wenn bestimmte Maßnahmen tatsächlich inkraft gesetzt werden sollten. Aufgrund der politischen Reaktionen, auch in den eigenen Reihen, hat sich der Finanzminister jedoch entschieden, diese Vorschläge zumindest vorübergehend ad acta zu legen. Und dies aus gutem Grund.

Die Aufhebung des KFZ-Pauschales oder die Beschränkung der Besteuerung mit fixen Sätzen für die obersten Einkommensbezieher ist fiskalisch nicht allzu ergiebig. Diese Maßnahmen betreffen zwar im wesentlichen nur den mittleren bzw. obersten Einkommensbereich.

Tabelle 4:

Steuersystem 1976: Variante AKT

Dezil	Bruttobezug in S		Bemessungsgrundlage in S		Steuerbetrag pro Kopf in S	Steuerbeitrag in %
	Dezilunter- grenze	Dezilmittel- wert	Dezilunter- grenze	Dezilmittel- wert		
1	0	33.505	0	20.377	122	0,078
2	52.126	63.464	33.987	41.370	2.669	1.712
3	73.132	81.111	47.211	52.369	5.386	3.456
4	88.723	95.621	56.991	60.827	7.719	4.952
5	102.436	108.918	64.978	69.474	10.122	6.494
6	115.927	123.011	73.059	77.207	12.273	7.874
7	130.588	138.964	82.006	87.203	15.063	9.665
8	148.362	159.399	92.674	100.078	18.808	12.067
9	173.353	193.956	110.122	122.429	26.125	16.762
10	219.486	307.758	139.184	200.208	57.573	36.939

Tabelle 5:

Steuersystem 1981: Variante AKT

Dezil	Bruttobezug in S		Bemessungsgrundlage in S		Steuerbetrag pro Kopf in S	Steuerbeitrag in%
	Dezilsunter- grenze	Dezilmittel- wert	Dezilsunter- grenze	Dezilmittel- wert		
1	0	45.955	0	28.452	438	0,185
2	71.777	87.208	44.674	52.345	3.951	1.665
3	100.702	111.920	59.079	65.939	7.737	3.260
4	122.172	131.567	72.027	77.929	11.075	4.667
5	141.055	150.212	84.114	89.732	14.350	6.047
6	159.631	169.442	95.563	102.716	18.129	7.640
7	179.820	190.949	108.475	116.325	22.572	9.512
8	204.295	220.590	125.709	135.741	28.992	12.218
9	238.707	266.227	147.973	166.378	40.024	16.867
10	302.232	423.271	189.709	274.015	90.024	37.938

Tabelle 6:

Steuersystem 1976: Aufkommens- und Verteilungswirkungen

Dezil	Variante AKT	Variante SOB	Variante KFP	Variante PFB	Variante TOT
Durchschnittssteuersätze in %:					
1	0,36	0,36	0,36	1,32	1,37
2	4,21	4,21	4,30	6,54	6,74
3	6,64	6,64	6,97	9,58	9,84
4	8,07	8,07	8,39	11,21	11,64
5	9,29	9,29	9,49	12,29	12,77
6	9,98	9,98	10,53	13,08	13,54
7	10,84	10,84	11,40	13,91	14,54
8	11,80	11,80	12,46	15,12	15,79
9	13,47	13,47	14,14	16,41	17,14
10	18,71	20,57	19,25	21,28	23,80
Steuerbeträge pro Kopf in S					
1	.122	.122	.122	.441	.458
2	2.669	2.669	2.730	4.149	4.280
3	5.386	5.386	5.652	7.767	7.979
4	7.719	7.719	8.024	10.722	11.131
5	10.122	10.122	10.336	13.388	13.906
6	12.273	12.273	12.947	16.095	16.659
7	15.063	15.063	15.845	19.324	20.208
8	18.808	18.808	19.861	24.096	25.164
9	26.125	26.125	27.425	31.826	33.245
10	57.573	63.308	59.247	65.500	73.260

Steuerbeiträge in %

1	0,08	0,07	0,07	0,23	0,22
2	1,71	1,65	1,68	2,15	2,07
3	3,46	3,33	3,49	4,02	3,87
4	4,95	4,78	4,95	5,55	5,40
5	6,49	6,26	6,37	6,93	6,74
6	7,87	7,59	7,98	8,33	8,08
7	9,67	9,32	9,77	10,00	9,80
8	12,07	11,64	12,25	12,47	12,20
9	16,76	16,17	16,91	16,46	16,11
10	36,94	39,18	36,53	33,88	35,51

Tabelle 7:

Steuersystem 1981: Aufkommens- und Verteilungswirkungen

Dezil Variante AKT Variante SOB Variante KFP Variante PFB Variante TOT

Durchschnittssteuersätze in %

1	0,95	0,95	0,95	3,04	3,04
2	4,53	4,53	4,59	9,50	9,50
3	6,91	6,91	7,13	11,98	12,04
4	8,42	8,42	8,68	13,36	13,67
5	9,55	9,55	9,97	14,44	15,06
6	10,70	10,70	11,02	15,55	15,97
7	11,82	11,82	12,30	16,64	17,04
8	13,14	13,14	13,66	17,55	18,14
9	15,03	15,03	15,55	19,29	19,84
10	21,27	23,01	21,78	24,94	27,26

Steuerbeträge pro Kopf in S

1	.438	.438	.438	1.398	1.398
2	3.951	3.951	4.006	8.283	8.283
3	7.737	7.737	7.975	13.413	13.478
4	11.075	11.075	11.415	17.582	17.984
5	14.350	14.350	14.981	21.685	22.615
6	18.129	18.129	18.668	26.345	27.053
7	22.572	22.572	23.481	31.772	32.546
8	28.992	28.992	30.143	38.705	40.014
9	40.024	40.024	41.393	51.367	52.819
10	90.024	97.410	92.175	105.575	115.393

Steuerbeiträge in %

1	0,18	0,18	0,18	0,44	0,42
2	1,67	1,61	1,64	2,62	2,50
3	3,26	3,16	3,26	4,24	4,06
4	4,67	4,53	4,67	5,56	5,42
5	6,05	5,86	6,12	6,86	6,82
6	7,64	7,41	7,63	8,33	8,16
7	9,51	9,23	9,60	10,05	9,81
8	12,22	11,85	12,32	12,24	12,07
9	16,87	16,36	16,92	16,25	15,93
10	37,94	39,81	37,67	33,40	34,80

Diese Einkommensbezieher sind aufgrund der durch die kalte Progression merklich erhöhten Steuerbelastung (Tab. 4 und Tab. 5) sensibler geworden und verfügen zudem über eine hohe Artikulationsfähigkeit. Die Besteuerung der Pflichtbeiträge, die dem Finanzminister die Budgetsanierung erheblich erleichtern könnte, ist nicht nur aufgrund der Inkonsistenz mit der steuerlichen Grundstruktur problematisch, sondern bringt gerade in den unteren Einkommensbereichen die stärkste Belastungserhöhung. Das fiskalische Dilemma jedes Finanzministers liegt darin, daß das Scheren nur dort einträglich ist, wo die Masse der Schafe weidet, auch wenn es vereinzelt Schafherden mit mehr Wolle gibt.

Anmerkungen

- 1 Man denke an die indirekte Investitionsförderung
- 2 Ein Beispiel für eine Änderung wirtschaftspolitischer Zielsetzungen ist etwa die mit dem 2. Abgabenänderungsgesetz 1977 eingeführte Beschränkung der Sozialkapitalbildung oder die Beschränkung von Aufwendungen für betriebliche Fahrzeuge als Betriebsausgaben.
- 3 Siehe hierzu etwa B. Genser-R. Holzmann, Ein Weg zur Neugestaltung des österreichischen Steuersystems, Wirtschaftspolitische Blätter 26 (5/1979) 127–138, oder G. Heideringer, Spaltung der Einkommensteuer-Betriebsteuer, in: Helige, O. (Hg.), Dokumentation zur Steuerreformkommission, Wien 1980, 156–171
- 4 Rechenbeispiel:
PKW-Fahrtstrecke 2 mal 10 km
Kfz-Pauschale: S 572,- monatlich
Werbungskosten: 20 Arbeitstage mal 20 km mal S 3,- Kilometergeld = S 1200,- monatlich
- 5 Nach kurzer Ventilierung wurde dieser Vorschlag schnell fallengelassen, da der Finanzminister darin eine Beeinträchtigung seiner Kreditfinanzierung über die Versicherungsunternehmungen erkannte.
- 6 Zum Aufbau des Lohnsteuermodells LOST siehe B. Genser-R. Holzmann, Einkommensteuerreform – Eine quantitative Analyse, Quartalshefte der Girozentrale, Sonderheft 1/1980, 176–209; bzw. B. Genser-Holzmann, R., Zur Operationalisierung von steuerstatistischem Datenmaterial, Wien 1981 (unveröffentlichtes Manuskript).
- 7 Konstante Verteilungsstruktur der Bruttobezüge, Steigerungsrate der Bruttobezüge entsprechend dem Tariflohnindex, Einbau der Erhöhung der Pflichtbeiträge, Berücksichtigung der erhöhten Steuerabsetzbeträge, usw.
- 8 Vgl. hierzu etwa A. Sen: Ökonomische Ungleichheit, Campus 1975
- 9 Siehe hierzu N. Kakwani: Measurement of tax progressivity: An international comparison. The Economic Journal 87 (1977) 71–80.

Gewinnbeteiligung und Einkommensverteilung

Kritik des vermögenspolitischen Konzepts des deutschen Sachverständigenrates

Thomas Delapina

Der seit 1964 in der BRD existierende „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ (in der Folge kurz SVR genannt) widmete in einigen seiner Jahresgutachten (v. a. 1968, 1972, 1975, 1976) der Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand verstärkte Aufmerksamkeit. Während in der BRD ab dem „Gesetz zur Förderung der Vermögensbildung der Arbeitnehmer“ vom 12. Juli 1961 („312-DM-Gesetz“) die steuerliche Begünstigung vermögenswirksamer Leistungen des Unternehmens an die Arbeitnehmer zentrales Anliegen war, bilden Gewinnbeteiligungskonzepte den Schwerpunkt der neueren vermögenspolitischen Diskussion¹. Solche Konzepte wurden in der Vergangenheit von fast allen Interessensgruppen präsentiert, wenn auch in unterschiedlichster Form (betrieblich oder überbetriebliche Fondsmodelle) und mit gegensätzlichen Zielen (von Plänen einer totalen Demokratisierung bis zu unmittelbar leistungsbezogenen akkordähnlichen Prämiensystemen).

In dieser Diskussion mußte sich natürlich auch der SVR, der „Rat der fünf Weisen“ zu Wort melden, von dem es heißt, er repräsentiere den politisch unabhängigen, rein wissenschaftlichen Sachverstand². Um zu erkennen, welche Rolle die Vermögenspolitik, und dabei speziell die Gewinnbeteiligung der Arbeitnehmer in den Gutachten des SVR spielt, muß zuvor ein kurzer Blick auf dessen allgemeine wirtschaftstheoretische Position geworfen werden.

Das Hauptanliegen dieser Arbeit ist das Herausarbeiten des tatsächlichen Zieles des SVR, nämlich der Stabilisierung der bestehenden Verteilung zur Sicherung der Profite. Dabei soll aufgezeigt werden, wie der Rat bloß als „Trittbrettfahrer“ auf den fahrenden Zug der Gewinnbeteiligungsdiskussion aufspringt, die ihm den Anschein verleiht, nach einer höheren Verteilungsgerechtigkeit zu streben.

1. Die wirtschaftstheoretische Fundierung des SVR:

Die ersten Gutachten des SVR waren noch von der Erhardschen Konzeption geprägt, den SVR als neutrale wissenschaftliche Autorität Argumente gegen steigende Lohnforderungen, welche sich im Zuge der erreichten Vollbeschäftigung zeigten, vorbringen zu lassen. Das Dogma der marktwirtschaftlichen Lenkung als Garant für einen optimalen Wirtschaftsablauf wurde jedoch aufgegeben, als „... die Stabilisierungsschwierigkeiten in einer vollbeschäftigten Wirtschaft vor 1967 und die darauffolgende Rezession... die Grenzen der Marktsteuerung sichtbar werden (ließen)“³.

In den folgenden Gutachten dominierten dann die keynesianischen Ratschläge zur Stabilisierung, die nicht zuletzt auf dem vom SVR begrüßten „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ vom 8. Juni 1967 beruhten. Dieses Gesetz, das dem Staat die Hauptverantwortung für eine stabile Entwicklung auferlegte und ihm ein möglichst breites Spektrum an wirtschaftspolitischen Instrumenten nahelegte, sowie die Köhler'sche Anti-Zyklen-Strategie des Sondergutachtens vom 9. Mai 1970 sind wesentliche Indizien für die eine aktive Fiskalpolitik zur Nachfragesteuerung fordernden Leitvorstellungen keynesianischer Herkunft.

Doch ab dem Jahresgutachten 1972/73 war in dieser Konzeption eine wesentliche Tendenzwende zu beobachten. Aufgrund gesteigerter Inflationsängste und infolge einer rasch umsichgreifenden Kritik der allgemeinen wissenschaftlichen Diskussion an einer naiv-keynesianischen Globalsteuerung verdrängten monetaristisch-neoklassische Positionen keynesianisches Gedankengut fast völlig. Von nun an hat der SVR wieder vollstes Vertrauen zu den Kräften des Marktes, die alleine Ungleichgewichte beseitigen können. Jede Abweichung vom Gleichgewicht könne im Prinzip durch Marktkräfte korrigiert werden, solange man ihnen nicht den Weg versperrt, zum Beispiel durch staatliche Konjunkturpolitik. Denn diese soll nach der neuen Konzeption des SVR nun bloß auf die Vorgabe einer bestimmten Geldmenge beschränkt sein.

Die zweite Akzentverschiebung ab dem Gutachten 1972/73 betrifft die Verteilungsproblematik, der sich der SVR in diesem Jahr wesentlich ausführlicher widmete als zuvor. Der Grund für die Betonung des lange Zeit vom SVR praktisch unberührten Schwerpunktes „Verteilung“ ist im Zusammenhang mit den im selben Gutachten (1972/73) aufgetauchten neoklassischen Positionen leicht ersichtlich. Denn das Verteilungsproblem ist das Kernstück einer monokausalen Darstellung der Entstehung von Ungleichgewichten, wie sie dem SVR bis dahin nicht gelang (oder möglich war).

Die Analyse der Ursachen von Ungleichgewichten bis zu diesem Zeitpunkt bezeichnet Kleps als „zusammenhanglos, fragmentarisch und unausgewogen“⁴, und er zitiert dazu aus dem Jahresgutachten 1966: „Der SVR hält es... für verfehlt, die Ursachen der schleichenden Geldentwertung in Teilbereichen der Volkswirtschaft oder bei einzel-

nen Gruppen zu suchen⁴⁵, denn: „läuft die Folge von Herausforderung und Anpassung ohne Unterbrechung ab wie bei der schleichenden Inflation, . . . so ist . . . meist nicht einmal mehr auszumachen, wer noch Störenfried ist und wer sich lediglich an eine für ihn vorgegebene Situation des Ungleichgewichtes anpaßt. Die Ursache der Geldentwertung ist dann nicht mehr zurechenbar⁴⁶. Demzufolge führt der SVR bis 1971/72 verschiedenste Inflationsursachen an, „die eine oder andere von ihnen gelegentlich als Hauptursache⁴⁷.

Doch seitdem die keynes'schen Ansätze völlig in den Hintergrund gedrängt wurden⁸, und seitdem „der SVR eine Konzeption der ökonomischen Ordnung (entwickelt), die starke Reminiszenzen an die vor Keynes herrschenden ökonomischen Vorstellungen erweckt, welche in der deutschen neoliberalen Tradition mit ihrem klaren Anti-Keynesianismus stets erhalten geblieben waren⁴⁹, also seit der Tendenzwende im Gutachten 1972/73, verfügt der SVR über ein einheitliches Konzept zur Erklärung von ungleichgewichtigen Entwicklungen, das im Gutachten 1975/76 erstmals in geschlossener Form präsentiert wird:

Der SVR geht davon aus, daß marktendogene Mechanismen eine tendentielle Annäherung an ein stabiles, makroökonomisches Gleichgewicht bei Vollauslastung der Produktionsfaktoren bewirken, daß also eine im Prinzip gewinngesteuerte Marktwirtschaft eine krisenfreie, optimale Produktion, Verteilung und Beschäftigung garantieren kann.

Ungleichgewichte können nach diesem Modell nur exogen verursacht werden, also durch Kräfte, die außerhalb des Marktes stehen, wie dies lt. SVR 1974/75 geschah, als wirtschaftlich relevante Gruppen (Gewerkschaften bei Lohnforderungen, der Staat bei Konjunktur- und Sozialpolitik) nicht marktkonforme Ansprüche mit Gewalt (Marktmacht) durchsetzten. „Der SVR begründet also systematische Ungleichgewichte durch Verteilungsansprüche, die den Marktergebnissen nicht entsprechen. Dabei geht es in erster Linie um die Aufteilung des Sozialprodukts in Profite, Löhne und Steuern bzw. Staatsausgaben, also um die Ansprüche der Unternehmer, der Arbeitnehmer und des Staates.“¹⁰

Als die „richtige“ Verteilung erachtet der SVR die konjunkturneutrale (auch gleichgewichtsgerecht, marktgerecht oder stabilitätskonform genannt).

Die Entlohnung soll streng nach der neoklassischen Grenzprodukttheorie erfolgen, wobei in der Lohnpolitik immer dann die Gefahr einer Arbeitslosigkeit steckt, wenn der „Zusammenhang mit Knappheit und Leistung verlorengeht“¹¹, wenn man sich also z. B. nicht nur von Marktgesetzmäßigkeiten, sondern auch von Gerechtigkeitsvorstellungen leiten lasse¹², indem man etwa die Einkommen in der unteren Hälfte der Lohnpyramide durch einen Sockelbetrag überdurchschnittlich anhebt¹³. Demzufolge sind also überhöhte Lohnforderungen die Hauptursache der Arbeitslosigkeit.

Mit der Definition der „marktgerechten Profite“ tut sich der SVR erheblich schwerer, und zwar weil er erkennen muß, daß es „eine ‚normale‘ Gewinnspanne nicht gibt. Richtig sind letztlich die Gewinn-

margen, die sich am Markt ergeben, wenn die Wirtschaftspolitik die richtigen Daten setzt, namentlich für Wettbewerb sorgt, und wenn dabei Vollbeschäftigung herauskommt.¹⁴

In der Praxis heißt dies wiederum, daß eine Zurückhaltung bei den Lohnforderungen die Stabilisierung ermöglichen soll. Die Argumentation des SVR läuft darauf hinaus, daß die Unternehmer beliebig hohe Profiterwartungen realisieren können, ohne die Preise steigern zu müssen: Denn in der Krise lautet das Argument des SVR, die Investitionen bleiben aus, da die *Gewinnmargen* zu gering sind.¹⁵

Als sich jedoch die Kostensituation erheblich gewandelt hat, als „die Erwartungen der Unternehmen, die auf eine Verbesserung der Erträge gerichtet waren, weitgehend erfüllt (waren)“,¹⁶ als „die Verteilungskorrektur zugunsten der Unternehmer durchaus deutlich war“,¹⁷ blieben dennoch die Investitionen aus. Und nun lautete die Begründung des SVR, daß wohl die *Gewinnerwartungen* nicht optimistisch genug gewesen wären, um die Gewinne als dauerhaft zu betrachten.¹⁸

2. Der soziale Konsens

Trotz der darin liegenden Gefahren für die Stabilität möchte der SVR das System der freien Tarifhandlungen nicht in Frage stellen, da es seine hohe Konsensfähigkeit in der Vergangenheit bewies.¹⁹ Eine Einigung der verhandelnden Gruppen wird jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen erfolgen, die der SVR unter dem Schlagwort „sozialer Konsens“²⁰ beschreibt, das in den SVR-Gutachten die Konzepte der „Kostenniveauneutralen Lohnpolitik“²¹ und der „konzertierten Aktion“²² ablöst.

Dieser „soziale Konsens“ bedeutet, in Stichworten dargestellt: Verständnis und Rücksicht beider Tarifpartner und Vertrauen auf die Disziplin des Verhandlungspartners, um nicht bei maßvollen Zuwächsen auf der einen Seite eine reale individuelle Schlechterstellung befürchten zu müssen. Da dabei immer die gesamtgesellschaftliche Bedeutung der Unternehmergewinne berücksichtigt werden sollte, empfiehlt der SVR für den Fall, daß mehr als erwartet zur Verteilung zur Verfügung steht, daß nur der Gewinnanteil erweitert wird, um Investitionen und Vollbeschäftigung zu sichern.

Prinzipiell bedeutet „sozialer Konsens“ also einen Verzicht auf das Realisieren von Verteilungschancen zugunsten einer Orientierung an Gleichgewichtswerten. Diese Forderung sollte allerdings den SVR in legitimatorische Schwierigkeiten bringen. Denn zurecht beanstanden die „Regensburger“,²³ daß der SVR übersieht, daß das Marktsystem endogen Ungleichgewichte produziert, die sich tendenziell selbst verstärken: Der gesamtwirtschaftlich rationale Weg aus der Krise, etwa durch verstärkte Investitionen, würde bei Fehlen eines allgemein verbindlichen Planes mikroökonomisch irrationales Verhalten bedeuten. Kumulierende Ungleichgewichte werden also nicht, wie vom SVR dargestellt, durch „nicht marktkonformes“ Verhalten sozialer Gruppen

produziert, sondern sind direkt im privat-dezentralen Entscheidungssystem des Marktes begründet.

Darüber hinaus ergeben sich aus dem „sozialen Konsens“ selbst Widersprüche zum Marktsystem. Wenn man sich auf einen sogenannten gleichgewichtsgerechten Verteilungsschlüssel einigen könnte, müßten fixe Preise zugestanden werden, um aus den ausgehandelten Nominallöhnen Reallöhne werden zu lassen. Bejahen des Marktsystems und der unternehmerischen Freiheit läßt jedoch keine Preisgarantien zu. Da der SVR das Marktsystem nicht antasten will und darf,²⁴ muß man annehmen, er wolle den Unternehmern weiterhin marktkonformes Verhalten (= Ausnutzen von „Marktchancen“) zugestehen. Dann ist es aber höchst inkonsequent, eben dieses „marktkonforme“ Verhalten der Gewerkschaften als Fehlverhalten darzustellen. Wiederum zeigt sich, daß es gerade das Handeln nach der Rationalität des Marktes ist, das Ungleichgewicht produziert.

Vor diesem verteilungspolitischen Hintergrund mit der „neuen“ neoklassischen Krisenerklärung ab 1972/73 wird die Bedeutung der Gedanken des SVR zur Gewinnbeteiligung ab diesem Zeitpunkt leichter erklärbar.

3. Vermögenspolitische Aussagen vor 1972

In den ersten Jahresgutachten, die der SVR publizierte, nahmen vermögenspolitische Erwägungen nur einen sehr geringen Raum ein. Im Gutachten 1964/65 ist dazu bloß zu lesen, daß „was dem Wachstum und der Geldwertstabilität zugleich förderlich ist, ... mittelbar auch dem Ziel stärkerer Vermögensbildung bei den breiten Schichten (dient)“ und: „Vermehrte Vermögensbildung – als Folge kräftigen Wachstums und stabilen Geldwertes – ist seinerseits geeignet, Wachstum und Vermögensbildung zu fördern.“²⁵

Im darauffolgenden Jahr weist der SVR unter dem Stichwort „Vermögensbildung“ nur auf die nach sozialen Schichten unterschiedliche Inanspruchnahme staatlicher Sparförderung hin.²⁶

Wiederum ein Jahr später untersucht der SVR die Wirkungen vermögenswirksamer Zuschläge auf das Arbeitseinkommen und er kommt zu dem Schluß, daß es höchst unwahrscheinlich ist, „... daß man, ohne daß es zu Überwälzungsprozessen kommt, tarifvertraglich etwas aufteilen kann, was als Unternehmensgewinn unabdingbare Funktionen erfüllt. Es muß damit gerechnet werden, daß die Unternehmen die zusätzlichen Löhne, die vermögenswirksam angelegt werden, in ihrer vollen Höhe als Kosten ansehen, die zu überwälzen sie sich berechtigt fühlen“ ... „Nur um den Preis einer Rezession also könnten die Reallöhne um den Betrag, der vermögenswirksam angelegt ist, zusätzlich steigen, jedenfalls auf kurze Sicht.“²⁷

Im Gutachten 1968/69 widmet sich der SVR einigen Problemen der gängigen Vermögensbildungspläne, wie etwa einem Investivlohnprogramm oder dem Erwerb dividendenberechtigter Beteiligungstitel

durch Arbeitnehmer“²⁸, wobei er sich „um auch dem Gedanken der Risikostreuung Rechnung zu tragen und eine bestmögliche Vermögensverwaltung sicherzustellen“²⁹ für eine überbetriebliche Regelung ausspricht, für ein sogenanntes „Fondsmodell“.

Zu den anderen Vermögensbildungsplänen, also zu Zwangssparplänen (die lt. SVR möglicherweise nur schwer „mit den Grundprinzipien einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung vereinbart sind“³⁰), sowie zu Investivlohnplänen äußert sich der SVR sehr skeptisch, und zwar wegen der bereits zwei Jahre zuvor hervorgehobenen Überwälzungsgefahr³¹: „Gelingt der Überwälzungsversuch, so wird über die Erhöhung der Preise der verfügbare Reallohn verringert, so daß sich – nach dem Umweg über Preissteigerungen – die gleiche Konsequenz ergibt, wie bei einem Zwangssparsystem: Die zu Fördernden bringen selbst die Mittel für die Vermögensbildung auf. Scheitert der Überwälzungsversuch, da bei steigenden Preisen erhebliche Absatzeinbußen hingenommen werden müßten, dann sinkt infolge verringerter Gewinnerwartungen wahrscheinlich die Investitionsneigung der Unternehmer; das Beschäftigungsniveau würde dadurch gemindert. Je nach der Stärke und der Dauer der nachteiligen Wirkung auf die Investitionen würde auch das Wachstum ungünstig beeinflusst.“³² Dieselben negativen Folgen könnten auch bei einer Gewinn- oder Ertragsbeteiligung auftreten. Für all diese Fälle wären lt. SVR kompensierende Maßnahmen des Staates in der Lage, die negativen Folgen zu verhindern: „Sowohl beim Investivlohn als auch bei der Gewinn- oder Ertragsbeteiligung kann der Staat durch Steuerermäßigungen, verstärkte Abschreibungsmöglichkeiten oder Investitionsprämien, die Traglast ganz oder teilweise übernehmen. Er könnte sich dazu entsprechend stärker verschulden. Die nachteiligen Nebenwirkungen auf Preisniveau, Beschäftigung und Wachstum würden sich dadurch verringern.“³³

Abschließend scheint sich der SVR noch an seinen Gesetzauftrag zu erinnern, der ihn als Hüter einer stabilen Entwicklung und nicht einer Berichtigung der Einkommens- und Vermögensverteilung einsetzt, und folglich weist er bezüglich der vermögenspolitischen Konzepte auf die Gefahr hin, daß die „laufende Diskussion . . . das gesellschaftspolitische Anliegen zumeist losgelöst von Überlegungen zur konjunkturpolitischen Strategie“ behandelt, und er empfiehlt daher, daß „bei diesen Bemühungen . . . zumindest solchen Plänen der Vorzug gegeben werden (sollte), die stabilitätspolitisch am wenigsten bedenklich sind.“³⁴

4. Gewinnbeteiligung bei begrenzter Haftung

Erst im Jahre 1972 greift der SVR erstmals massiv in die Diskussion um Vermögensbildung/Gewinnbeteiligung ein. Nachdem in den vorhergehenden Gutachten nur sporadisch und unsystematisch bestimmte Einzelaspekte dieses Problemkreises behandelt wurden, entschloß sich der SVR für das Jahresgutachten 1972/73 zu einer umfassenden Darstellung seiner Einschätzungen.

Aus dem Konflikt der Tarifvertragsfreiheit mit dem Ziel der Geldwertstabilität zieht der SVR den Schluß, daß „... die Verteilung der Einkommen, auf die es unter stabilitätspolitischen Gesichtspunkten ankommt, ihre Bedeutung für die verteilungspolitischen Zielsetzungen verlieren“ sollte, und folgert: „Die strategische Größe für die Verteilungspolitik scheint daher die Vermögensbildung der Arbeitnehmer zu sein.“³⁵

Zu seinen Zielen bemerkt der Rat: „Der SVR hat nicht die Absicht, einen zusätzlichen Plan zur Vermögensbildung vorzulegen. Im folgenden wird vielmehr versucht, die Grundsätze aufzuzeigen, die eine Verteilungspolitik, die erfolgreich sein will, beachten muß, wenn die Bedingungen Stabilität des Preisniveaus, Vollbeschäftigung und angemessenes Wachstum nicht verletzt werden sollen.“³⁶

Der SVR wechselt jedoch nicht sofort auf das Gebiet der Vermögenspolitik, sondern sucht die Lösung sehr wohl in einer Veränderung der funktionellen Einkommensverteilung. Denn die für ihn zentrale Frage bleibt: „... wie die Arbeitnehmer mehr Einkommen auf Kosten der Kapitaleinkünfte erhalten können, ... ohne daß ... zusätzlicher Inflationsdruck entsteht, ohne daß die Investitionen ... geschmälert werden.“³⁷

Die zentrale Größe, an der eine solche Umverteilung ansetzen kann, ist der Gewinn, definiert als Residuum, das sich nach Abzug aller Kosten, aller nach Kontrakt bestimmten Einkommen von den Erlösen ergibt.³⁸

In der Verteilungspolitik kann man sich nun den Umstand zunutze machen, daß das Residualeinkommen grundsätzlich genauso den Arbeitnehmern wie den Arbeitgebern zufallen kann. Bei einer Teilung des Residualeinkommens zwischen diesen beiden Gruppen müßten beide entsprechende Haftung übernehmen. Denn: „Nur wenn sich der Rückgang der Haftung der Kapitaleigner und der Rückgang des erwarteten Einkommens aus Kapitalinvestitionen die Waage halten, bleibt der Ertragswert der Investitionen unverändert und deshalb im Prinzip auch die Investitionsneigung.“³⁹ Es könnte tarifvertraglich vereinbart werden, „daß ein Teil des Lohnes der Arbeitnehmer nach vorher mehr oder weniger festgelegten Regeln unter Vorbehalt der Gewinnerzielung in der Branche oder auch in einzelnen Unternehmen gestellt wird.“⁴⁰

In der Praxis stellt sich der SVR das so vor: Wenn beispielsweise in einem Jahr eine Nominalloohnerhöhung durch Tarifverhandlungen um 9 Prozent zustande käme, und wenn die Arbeiter z. B. auf die fixe Kontrahierung von 4 dieser 9 Prozentpunkte verzichten, so würde der dadurch in der ganzen Volkswirtschaft (oder Branche/oder Betrieb) gesparte Betrag eine Haftungssumme ergeben, also eine Eventualverpflichtung. Schon bei Erzielung eines durchschnittlichen Gewinnes bekämen die Arbeitnehmer nicht nur diese 4 Prozent ausbezahlt, auf deren feste Kontrahierung sie verzichtet hatten, sondern einiges mehr. Denn hier stellt der SVR folgende Überlegung an: In einer Volkswirtschaft entstehen deshalb per Saldo Gewinne, da der erwartete Mehrbetrag groß genug sein muß, um das Risiko eines Residualeinkommens

abzudecken, und da die meisten Wirtschaftssubjekte nicht ohne Aussicht auf eine entsprechende Prämie bereit sind, dieses Risiko zu übernehmen.⁴¹

Daraus ergibt sich der große Vorteil für die Arbeitnehmer, der dem Verzicht auf feste Kontrahierung eines Einkommensteils gegenübersteht: „Im allgemeinen jedoch wird ihr Gesamteinkommen, bestehend aus ihrem kontraktbestimmten Lohn (Tariflohn) und der Erfolgsbeteiligung, höher sein, als wenn sie nur kontraktbestimmtes Einkommen bezögen.“⁴²

Im Gutachten 1976/77 wird diese Ansicht nochmals zusammengefaßt wiedergegeben: „Entstehen Gewinne, so haben die Arbeitnehmer daran Teil und erhalten in der Regel mehr, als sie sonst hätten tarifvertraglich vereinbaren können; gibt es keinen Gewinn, oder werden gar Verluste ausgewiesen, dann freilich hätten die beteiligten Arbeitnehmer auch keinen Anspruch auf eine nachträgliche Zahlung, die über das, was an Löhnen fest vereinbart ist, hinausgeht. Da die aufsummierten Gewinne ganzer Branchen in den meisten Jahren positiv sind, würde die Übernahme von Risiko durch die Arbeitnehmer auch meist mit einem Mehr an Einkommen honoriert.“⁴³

Diese aufgezeigten Zusammenhänge stellt der SVR anhand eines Rechenbeispiels dar,⁴⁴ wobei er hervorhebt, daß dieses rein fiktiv sei, und „aus dessen Zahlen keine Rückschlüsse darauf gezogen werden können, was quantitativ tatsächlich möglich oder wünschenswert wäre.“⁴⁵

Wie die Regelung in der Praxis aussehen könnte, wie hoch die Beteiligung am Gewinn sein könnte, wie der Gewinn zu ermitteln wäre, wie hoch der Prozentsatz der Löhne zu sein hätte, dessen Wert in die Haftung einbezogen werden soll, all diese Fragen wären lt. SVR vor allem zwischen den Tarifparteien in Ergänzung zu den Tarifabschlüssen auszuhandeln, nur eventuell auf anderer Ebene.⁴⁶

Während der SVR 1972 noch von „zahlreichen Problemen, die sicher nicht einfach am grünen Tisch gelöst werden können“⁴⁷ spricht, entwickelt er nicht zuletzt aufgrund der konjunkturellen Situation 1976 schon einen erheblich größeren Optimismus: „die konkrete tarifvertragliche Verwirklichung dürfte hingegen keine größeren Probleme aufwerfen als manche anderen, die von den Tarifvertragsparteien schon gelöst sind.“⁴⁸

Die Aufgabe des Gesetzgebers kann darauf beschränkt bleiben, die Rahmenbedingungen zu schaffen, um den Tarifvertragsparteien solche Verhandlungen zu erleichtern. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber die entsprechenden Regelungen zu treffen, daß aus diesen so entstandenen Einkommen auch Vermögen in Arbeitnehmerhand gebildet werden,⁴⁹ da nicht nur Einkommen, sondern auch die Vermögen breiter gestreut werden sollen, und da nicht nur eine Verschiebung der funktionellen Einkommensverteilung, sondern auch eine „besser ausgewogene personelle Einkommensverteilung“⁵⁰ erzielt werden soll.

Im Jahresgutachten 1975/76 (Ziffer 371) formuliert der SVR sogar einen Musterkollektivvertrag, der die Gewinnbeteiligung regelt, und

der die wesentlichen Punkte enthält, die die Tarifparteien zusätzlich zu einem Verzicht auf einen Teil der möglichen Nominalloohnerhöhung zu vereinbaren hätten. Der einzige nicht detailliert ausdiskutierte Punkt bleibt darin die Fondsbildung, wobei der SVR am ehesten zu einer Mischung aus unmittelbar betrieblicher Beteiligung und Bildung eines zentralen Anlagefonds als „Clearingstelle“ tendiert, „da es bekanntlich Wirtschaftszweige gibt, die sich in günstigen Entwicklungsphasen befinden, und andere, die notleidend sind, da ferner die Gewinne auch innerhalb der Wirtschaftszweige von Unternehmen zu Unternehmen erheblich abweichen, da außerdem das Verhältnis von Kapitaleinsatz zu Lohnsumme, das sich in der Kapitalintensität spiegelt, von Wirtschaftszweig zu Wirtschaftszweig und von Unternehmen zu Unternehmen unterschiedlich ist, da es kleine und große Unternehmungen, Personal- und Kapitalgesellschaften gibt.“⁵¹ Dennoch bleiben dem Rat bei dieser Lösung Bedenken, daß der Anlagefonds durch dessen Anlagepolitik recht bald unerwünschte wirtschaftliche Macht erhalten könne,⁵² und er steht mit diesen Bedenken nicht alleine da. Denn auch die Unternehmerverbände finden eine solche Lösung „unsympathisch“.⁵³

Die vorläufig letzte Modifikation seiner Vorstellungen zur Gewinnbeteiligung brachte der Rat 1976/77 in Form eines „Zweiphasen-Verhandlungskonzeptes“ ein.⁵⁴ Dabei sollen in der ersten Phase sowohl die Löhne „auf der Grundlage eher vorsichtiger Vorausschätzungen der wirtschaftlichen Entwicklung“⁵⁵ als auch „der Anteil der Arbeitnehmer an den noch unbekannten Gewinnen“⁵⁶ ausgehandelt werden. In einer zweiten Verhandlungsphase könnten (schon bei Vorliegen der Ist-Ergebnisse) Fehleinschätzungen der ersten Phase korrigiert werden.

Dieser Modus soll dazu dienen, die Unternehmer von einem wesentlichen Unsicherheitsmoment bei der Investitionsentscheidung zu befreien, „... weil die Entwicklung der Kosten für die Beschäftigten weniger Risiken enthält; das erhöht die Investitionsbereitschaft.“⁵⁷

Der SVR sieht zwar nicht ganz einfache technische Probleme auftauchen, wie etwa die „operationale Definition des Gewinns und dessen möglichst rasche und ausreichend genaue Feststellung für die Branche“,⁵⁸ doch sollten die Tarifparteien auch in der Lage sein, diese Probleme zu lösen, vor allem wenn sie nach einer eingehenden Prüfung des Konzeptes der Sachverständigen feststellen, „daß es in wesentlichen Punkten den Wünschen und Anforderungen auf beiden Seiten am ehesten entspricht.“⁵⁹

In den seit 1976 erschienenen Gutachten beschränken sich die vermögenspolitischen Aussagen des SVR auf Verweise auf die bis zu diesem Zeitpunkt vorgelegten Konzepte.

Darüber hinaus fordert der SVR noch den Gesetzgeber auf, durch entsprechende steuerrechtliche Vorschriften die Verwirklichung dieses Gewinnbeteiligungsschemas sowie dessen Verbindung mit der Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand zu erleichtern.

5. Von der Sozialpolitik zur Konjunkturpolitik

Die eben dargestellten Konzepte des SVR weichen in den wesentlichen Punkten kaum von den Argumenten ab, die in der allgemeinen Vermögensbildungs-/Gewinnbeteiligungsdiskussion vorgebracht worden sind. Sie stellen bloß eine Zusammenfassung verschiedener Vorschläge dar, manchmal bestimmte Details besonders hervorhebend, manchmal modifizierend. Doch im Gegensatz zu der seit über 20 Jahren laufenden Diskussion um die Arbeitnehmergewinnbeteiligung ist diese dem SVR eher ein konjunkturpolitisches als ein sozialpolitisches Anliegen. In Verbindung mit seiner verteilungstheoretischen Konzeption gesehen führt der SVR eine neue Qualität in die Diskussion ein, nämlich Gewinnbeteiligung nicht als Mittel zur Erreichung einer gerechteren, sondern einer *stabileren* Verteilung.

Die Grundlagen dazu sind in der Umstrukturierung der wirtschaftstheoretischen Position des SVR ab etwa 1972 zu suchen. In diesem „Eckjahr“ verdrängte ordoliberales Gedankengut weitestgehend die keynesianischen Ansätze der Krisenbewältigung, und in eben dem selben Jahr räumt der SVR „Wegen zur Umverteilung“⁶⁰ breiten Platz ein, indem er ein Konzept einer „Gewinnbeteiligung mit begrenzter Haftung“ vorlegt.⁶¹

Der zentrale Stellenwert, der dem Verteilungsproblem eingeräumt wird, und mit dem die Gedanken zur Gewinnbeteiligung legitimiert werden, dürfte jedoch kaum einem ideologischen Gesamtkonzept entspringen, das die bestehende Einkommens- und Vermögensverteilung ungerecht findet und Korrekturen aus sozialen Gründen für unumgänglich hält. Ein weiterer Beleg dafür ist die vom SVR gewünschte Abkoppelung der Mitbestimmungs- von der Gewinnbeteiligungsfrage: „Eine nach wie vor umstrittene Frage sollte mit der Diskussion der Arbeitnehmerbeteiligung an Gewinn und Haftung nicht vermengt werden: Die Mitbestimmung.“ ... „Die in der bisherigen Mitbestimmungsdiskussion vorgebrachten Argumente und Gegenargumente sind von einer Gewinnbeteiligung der Arbeitnehmer unabhängig. Die Beteiligungsdiskussion mag zwar die Mitbestimmungsdiskussion beeinflussen, umgekehrt sollte das jedoch weniger der Fall sein.“⁶²

Der SVR verleugnet sichtlich den grundlegenden Gedanken der Gewinnbeteiligungsdiskussion, daß sowohl diese als auch die Mitbestimmung aller am Produktionsprozeß Beteiligten die Basis einer allgemeinen Demokratisierung zu sein haben und somit Bestandteile einer einheitlichen Konzeption sind: Aus der Gleichrangigkeit von Kapital und Arbeit begründet z. B. Krelle sowohl den Anspruch auf Gewinnbeteiligung als auch eine Machtbegrenzung am Eigentum durch Mitbestimmung.⁶³

Obwohl im Gutachten 1972/73 noch davon die Rede ist, daß „... die Verteilung des seit Kriegsende gebildeten Vermögens ebenso wie die der laufenden Vermögenszuwächse vielfach als ungerecht empfunden wird“,⁶⁴ macht der SVR klar, worauf es ihm ankommt, nämlich, „... daß die funktionelle Verteilung der Einkommen, auf die es unter Stabilitäts-

politischen Gesichtspunkten ankommt, ihre Bedeutung für die verteilungspolitischen Zielsetzungen (verliert)“.⁶⁵

Dabei ist es das Primärziel des SVR, das Instabilitätspotential, das im Konflikt Verteilungskampf: Geldwertstabilität liegt, zu mindern. Die tatsächlichen verteilungspolitischen Ergebnisse sind dabei vergleichsweise irrelevant. Diese Überlegung wird bei einer genaueren Untersuchung des Jahresgutachtens 1975/76 noch deutlicher: In diesem Gutachten wird erstmals geschlossen das Krisenszenario dargestellt, das auf den seit 1972 vertretenen Positionen beruht (und den Gewerkschaften und dem Staat mit ihren überzogenen Ansprüchen die Hauptschuld an der Krise anlastet), und im selben bemerkenswerten Gleichschritt wie 1972 wird parallel dazu das Gewinnbeteiligungskonzept präsentiert. Und eben dieser Gleichschritt liegt in den stabilisierungspolitischen Thesen des SVR begründet.

Der Vorschlag des SVR, gleichgewichtiges Wachstum durch einen „sozialen Konsens“ zu erreichen, steht – wie oben gezeigt – auf sehr wackeligen Beinen. Für den Rat, der die bei der Verwirklichung auftretenden Schwierigkeiten und Widersprüche zu erkennen scheint, ist die in der politischen Öffentlichkeit seit einigen Jahren geführte Diskussion um eine Gewinnbeteiligung der Arbeitnehmer das ideale Instrument zur institutionellen Absicherung seines stabilisierungspolitischen Konzeptes des „sozialen Konsens“, das auf einer Absicherung der Unternehmergewinne beruht. Daß dabei die Verteilungsziele vollends auf der Strecke bleiben, zeigt sich endgültig im Gutachten 1976/77. Denn in diesem Gutachten verabsolutiert der SVR sein Anliegen auf die härteste Weise; er sieht den „Ursprung“ (!) der Gewinnbeteiligungs-/Vermögensbildungsdebatte in den „Erfahrungen mit der Lohnpolitik der siebziger Jahre“.⁶⁶ Eine seit mindestens fünfzig Jahren geführte Diskussion auf der Basis von Demokratisierungsplänen⁶⁷ übersieht er generös.

Schon im Gutachten 1968/69, dem ersten, in dem sich der SVR mit Gewinnbeteiligungsplänen befaßte, erkennt der SVR die Ansätze dessen, was später so präzise ausformuliert wird: „Einige Vermögensbildungsvorschläge sehen vor, unbeschadet des gesellschaftspolitischen Ziels, Förderungsmaßnahmen auch als Instrument der Konjunkturpolitik einzusetzen.“⁶⁸ Im Jahre 1968 ist dies noch eine allgemeine Beschreibung „einiger Vermögensbildungsvorschläge“. Doch ab der „Tendenzwende“ 1972 passen diese Pläne in das eigene geänderte Stabilisierungskonzept. Und während im Gutachten 1972/73 noch der Schein des Interesses an einer gerechteren Einkommens- und Vermögensverteilung gewahrt wird, verschärft sich der Sprachgebrauch des SVR nach der drastischen Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage, und bis 1976 werden verteilungspolitische Aspekte bereits völlig außer acht gelassen: „Gewinnbeteiligung in Verbindung mit der Bildung von Eigen- und Fremdkapital auf breiter Front könnte einen wesentlichen Beitrag zur Lösung der anstehenden mittelfristigen Wachstums- und Beschäftigungspläne leisten.“⁶⁹

Die völlige Unterordnung des Verteilungszieles ergibt sich auch aus

folgenden Passagen des Gutachtens 1976/77: „Die Einführung (des Zweiphasen-Verhandlungsschemas um die Gewinnanteile der Arbeitnehmer, Anm. d. Vf.) ... könnte also zur Beseitigung der gegenwärtigen Schwierigkeiten, insbesondere zur Überwindung der Investitionsschwäche und zum Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen und gleichzeitig die Verteilung zugunsten der Arbeitnehmer beeinflussen.“⁷⁰ Daß dabei letzteres bloß eine eventuelle Nebenerscheinung ist, die jedoch gar nicht unbedingt beabsichtigt sein muß, geht aus folgendem Nebensatz hervor: „Sofern damit (mit der Einführung von Tarifverträgen über vermögenswirksame Leistungen, Anm. d. Vf.) aber auch die Absicht der Umverteilung verbunden ist ...“⁷¹ Daß es nicht mehr unbedingt anzunehmen ist, daß mit Einführung einer Gewinnbeteiligung auch eine Umverteilung von Einkommen oder Vermögen erreicht werden soll, ergibt sich auch aus einem Satz, in dem der SVR die Stabilisierung der Unternehmererwartungen bezweifelt: „Selbst wenn im zweigeteilten System mit den Tariflohnverhandlungen keine Umverteilungsabsichten verbunden sein sollten und die Tariflohnentwicklung damit besser voraussehbar geworden ist, bleibt Unsicherheit bestehen.“⁷²

Damit ist das Verteilungsziel endgültig bedeutungslos, dominierend ist die neue zentrale Überlegung: Gewinnbeteiligung senkt die Unsicherheit über die Kostenentwicklung und festigt die Gewinnerwartungen. Damit können die Hauptprobleme Investitionsschwäche und Arbeitslosigkeit besser gelöst werden. Sollten dabei zu allem Überfluß auch noch Verteilungseffekte auftreten, so muß wiederum darauf geachtet werden, daß in gleichem Maß das Risiko der Kapitaleigner sinkt, um nicht die Investitionsbereitschaft zu gefährden.

6. Die Gewinnbeteiligung im neoklassischen Weltbild des SVR

Die gesellschaftspolitischen Normvorstellungen des SVR entstammen dem traditionellen idealistisch-liberalen Gedankengut, das der Idee einer freien Marktwirtschaft zugrundeliegt. Sogar noch im Jahresgutachten 1975 „... hat der Rat sein Credo von der Leistungsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Steuerungsmechanismus trotz aller widriger ökonomischer Umstände behauptet und die Forderung nach mehr Strukturpolitik strikt abgelehnt“.⁷³ Dieses Vertrauen auf die Marktkräfte verbunden mit der neoklassischen Verteilungskonzeption hat zur Folge, daß eine Umverteilung über eine Gewinnbeteiligung ohne negative gesamtwirtschaftliche Auswirkungen nur mit dem Einverständnis der Arbeitgeberseite realisierbar ist: „Sie (die Gewinnbeteiligung, Anm. d. Vf) ist nur stabilitätskonform, wenn die Arbeitgeberseite sie freiwillig akzeptiert“,⁷⁴ denn: „die Abwehrparameter der Unternehmer – Preis- und Investitionspolitik – sind stärker als die Angriffsparameter der Gewerkschaften – Lohnpolitik.“⁷⁵

Das freiwillige Akzeptieren einer Umverteilung durch eine Schmälerung der Profite wird jedoch dadurch unwahrscheinlich, daß Profite zumeist als Leistungsentgelt, also als Arbeitseinkommen betrachtet

werden, und nicht als Residualgröße oder als Risikoprämie. In der Regel wird also ein Überwälzungsversuch unternommen werden, oder es wird aufgrund der gesunkenen Rentabilitätsaussichten die Investitionsbereitschaft zurückgehen.

Wenn andererseits die Vermögensbildung ohne direkte Umverteilung, sondern bloß über institutionalisiertes Zwangssparen eines Einkommensteils der Arbeitnehmer erreicht werden soll, sind ebenso konjunkturpolitische Bedenken angebracht: „Vermehrtes Sparen bedeutet weniger Nachfrage nach Produkten, und wenn die Unternehmer angesichts dieser Tatsache den Investitionsaufwand nur auf gleicher Höhe halten und nicht einschränken, sind wir noch gut bedient. Eine höhere Sparneigung ist identisch mit einer geringeren Konsumneigung, und warum die Unternehmer deshalb mehr statt weniger investieren sollten, ist nicht recht ersichtlich.“⁷⁶

Über diese politischen Grenzen der Umverteilung hinaus fehlt dem SVR auch eine Vorstellung über das tatsächliche Ausmaß der Umverteilungswirkung. Denn der zu erwartende ökonomische Effekt dürfte äußerst gering sein. Daß „in bereits kurzer Frist – optimistische, aber ziemlich unkritische Pläne sprachen von 15 bis 20 Jahren – mehr als die Hälfte des Produktivvermögens in der Hand bisher Vermögensloser“ sein werde,⁷⁷ erwartete ohnedies kaum jemand ernsthaft. Doch die Zahlen der Krelle-Studie, der bisher nach wie vor umfassendsten Abhandlung des Themas Ertragsbeteiligung,⁷⁸ lassen extrem wenig Erfolg erwarten: Bei einem Ertragsbeteiligungssatz von 10 Prozent des Bruttogewinns bei – wie vom SVR vorgeschlagen – Unternehmen über 500 Beschäftigten, hätte sich das Einkommen aus unselbständiger Arbeit im Berechnungsjahr Krelles (1961) um 1660 Mio. DM erhöht. Da dieses Einkommen ohne Ertragsbeteiligung 157.180 Mio. DM betrug, ist die Erhöhung kaum als relevant zu bezeichnen.⁷⁹ Selbst bei einer in der Praxis kaum durchführbaren Erhöhung des Beteiligungssatzes auf 20 Prozent wäre maximal eine Verdoppelung dieser obigen Summe zu erreichen, was allerdings „auch im gesamtwirtschaftlichen Rahmen keine sehr eindrucksvollen Beträge (ergibt)“.⁸⁰

Trotz dieser engen ökonomischen und politischen Grenzen der Umverteilung propagiert der SVR weiterhin sein Gewinnbeteiligungskonzept. Dies deshalb, da etwaige auftretende Umverteilungswirkungen der Gewinnbeteiligung bestenfalls als Nebeneffekt registriert werden. Denn für Gerechtigkeitsvorstellungen ist im neoklassischen Weltbild des SVR kein Platz mehr.⁸¹ Der Zweck der Gewinnbeteiligung ist nunmehr eine Absicherung der Gewinne, eine freiwillige Einschränkung der Lohnforderungen der Gewerkschaften, also eine Institutionalisierung des „sozialen Konsens“. Das Motiv „soziale, gerechtere Verteilung“ wurde vom Motiv „stabiler Entwicklung“ abgelöst.

7. Die freiwillige Selbstbeschränkung des SVR

In seinem Gesetzauftrag wird dem SVR ausdrücklich aufgetragen, „im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung“ zu agieren. Daß das Gewinnbeteiligungskonzept kein geeigneter Weg ist, um den „sozialen Konsens“ und damit eine stabilere wirtschaftliche Entwicklung zu garantieren, würde der SVR allerdings dann erkennen, falls er das Marktmodell als solches in Frage stellte. Durch das Nichtberühren des vorgegebenen, institutionellen ökonomischen Rahmens bleiben zahlreiche Einflüsse als exogen vorgegeben und stellen damit kein Objekt der Analysen des SVR dar. Dadurch wird „mit der Übernahme des gängigen marktwirtschaftlichen Paradigmas eine in vielen Fällen nicht problemadäquate Selektion und Reduktion vorgenommen“.⁸³ Die Folge davon ist eine wesentliche Einschränkung des Spektrums der vorgegebenen Maßnahmen.

Das Rütteln an den Grenzen der Marktwirtschaft wird dem SVR zwar durch seinen Gesetzauftrag verboten. Dagegen muß sich der Rat den Vorwurf gefallen lassen, den ihm gesetzlich eingeräumten Rahmen der „marktwirtschaftlichen Ordnung“ gar nicht voll auszunutzen: „Er hat den Rahmen enger gezogen, als er von anderen ordnungspolitisch streng ausgerichteten Marktwirtschaftlern gesehen wird...“⁸⁴ „Die Möglichkeit einer planvolleren Wirtschaftspolitik im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung hat er nicht einmal ernsthaft erwogen.“⁸⁵

Durch diese freiwillige Selbstbeschränkung läßt der SVR wegen einer angeblichen Gefährdung der marktwirtschaftlichen Prinzipien zahlreiche Möglichkeiten außer acht, die in anderen westlichen Industriestaaten zur Anwendung kommen, ohne daß dort die Liquidierung der Marktwirtschaft befürchtet wird: „Andere Länder haben z. B. mittels direkter Eingriffe in die Lohn- und Preisbildung das Problem der Geldentwertung zu lösen versucht; Länder, deren Wirtschaftsordnung nicht a priori als nicht-marktwirtschaftlich einzustufen sind“,⁸⁶ und auch Meißner mußte feststellen: „Denkbare – und in zahlreichen westlichen Marktwirtschaften praktizierte – Lösungsvorschläge für Verteilungs- und Strukturprobleme wie (zeitweise) Preiskontrollen, die entsprechende Forderungen nach Lohnleitlinien oder gar Lohnstop ergänzen könnten, oder wie indikative Strukturplanung mit ausgeweiteten Interventionsmöglichkeiten in privatwirtschaftliche Investitions- und Kapazitätsentwicklungen werden vom Rat – falls sie überhaupt angesprochen werden – mit dem Hinweis auf ihre ordnungspolitische Gefährdung der Marktwirtschaft rundweg abqualifiziert.“⁸⁷

Die ordnungspolitischen Bedenken des SVR sind darauf zurückzuführen, daß der Rat an die prinzipielle Stabilität gewinngesteuerter Marktwirtschaften glaubt. Im Konzept des SVR sind die Gewinne die Zentralgröße, und Löhne werden bloß als Kostenfaktor behandelt; die Betrachtung von der Nachfrageseite her fehlt entweder ganz, oder es wird gar „die eigentlich krisenkompensierende Politik in die Ursache der Wirtschaftskrise umgemünzt“.⁸⁸

Im Rahmen der wirtschaftspolitischen Empfehlungen des Rates, die auf eine Absicherung der Gewinne hinauslaufen, wird die Forderung einer obligatorischen Gewinnbeteiligung aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit unglaublich, und tatsächlich bemühte sich der SVR auch nach 1972 immer weniger, den Deckmantel der Verteilungsgerechtigkeit aufrechtzuerhalten (vgl. oben, Kapitel 5).

8. Der fundamentale Trugschluß des SVR

Das Gewinnbeteiligungskonzept des SVR ist aber nicht nur bezüglich seiner Verteilungseffekte wirkungslos (vgl. oben, Kapitel 6) und unglaublich (vgl. oben, Kapitel 7). Auch wenn man die davon abweichenden Ziele des SVR akzeptiert, muß man dem Rat Erfolglosigkeit prophezeien, denn er klammert die Thematisierung der institutionell vorgegebenen marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen aus seiner Arbeit aus. Und die Ursachen der Instabilität der wirtschaftlichen Entwicklung liegt, wie oben im Kapitel 2 dargestellt, in der vom privat-dezentralen Entscheidungssystem des Marktes produzierten Unsicherheit.

Diese Unsicherheit kann auch durch das vom SVR vorgeschlagene Zweiphasen-Verhandlungskonzept um die Gewinnanteile nicht überspielt werden. Denn ebenso wie gewöhnliche Tarifverhandlungen „eine nach vorwärts und eine nach rückwärts gerichtete zeitliche Dimension“ haben,⁸⁹ analog werden bei zweiphasigen Verhandlungen die Strategien um den Gewinnanteil aussehen, auch wenn dieser für den noch unbekannten Gewinn der folgenden Periode ausgehandelt wird. Da in der zweiten (expost) Verhandlungsrunde die erzielten Ergebnisse noch korrigiert werden können, ändert sich grundsätzlich nichts an der Unsicherheit über die Lohnkostenentwicklung. Der Schluß des SVR: „die Unternehmer werden bei ihren Investitionsentscheidungen von einem wesentlichen Unsicherheitsmoment befreit, weil die Entwicklung der Kosten für die Beschäftigten weniger Risiken enthält; das erhöht die Investitionsbereitschaft“⁹⁰ – dürfte also nicht zutreffen.

Denn erstens wird die Unsicherheit über die Lohnkostenentwicklung nur zeitlich verzögert, und zweitens fehlt in der Analyse die Nachfrage-seite komplett: Ebenso wie die Löhne typischerweise bloß als Kostenfaktor und nicht als Komponente der Gesamtnachfrage betrachtet werden, wird auch die Abhängigkeit der Resultate der individuellen Entscheidungen von den Investitionsentscheidungen der übrigen Unternehmen und die damit verbundene Unsicherheit übersehen.

Diese Unsicherheiten, die umso schwerer wiegen, je reiner „marktwirtschaftlich“ im Sinne des SVR das System ist, werden also beim Befolgen der Empfehlungen des SVR weiterhin bestehen, und deshalb ist auch weiterhin die Entwicklung großer Ungleichgewichte zu erwarten. Denn Maßnahmen, die nur auf die Prozeßbedingungen gerichtet sind, können die Entstehung von Ungleichgewichten nicht verhindern, solange die Auseinandersetzung mit den Strukturbedingungen, die den Prozeßablauf bestimmen, fehlt.

9. Folgerungen

Im Gutachten 1976/77 ist zu lesen: „Für die Arbeitnehmer ist die Verwendungsseite (des Gewinnanteils, Anm. d. Vf.) zweitrangig, wenn es um ihr Ziel der Einkommensumverteilung geht.“⁹¹ Umverteilung als Effekt der Gewinnbeteiligung wird vom SVR also bloß als Ziel der Arbeitnehmer dargestellt. Von einem allgemein gesellschaftspolitischen Anliegen, von einer ungerechtfertigten Einkommens- und Vermögenskonzentration ist nichts mehr zu hören. Denn da sich der SVR zur „gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der Unternehmergewinne“ bekennt, und da im marktwirtschaftlichen System kaum eine wirtschaftspolitische Maßnahme gegen den Willen der privaten Unternehmer mit ihrer Entscheidungsgewalt über Produktion, Investitionen und Beschäftigung, durchgeführt werden kann, wird der Rat – freiwillig oder unfreiwillig – zum einseitigen Vertreter von Unternehmerinteressen. Und diesen dürfte eine Umverteilung der Einkommen und Vermögen nicht entsprechen, wie der SVR ja auch erkennt: „Die Unternehmer sind deshalb nur bereit, vermögenswirksame Leistungen als Teil der normalen Lohnsteigerungen zu vereinbaren. Der Einkommensvorteil für die Arbeitnehmer würde dann allenfalls in Steuervergünstigungen bestehen... Die in Unternehmerkreisen angestellten Überlegungen beziehen sich deshalb auch in erster Linie auf die Verwendungsseite...“⁹²

Ziel dabei ist die Absicherung der Gewinne mit der Möglichkeit der Reinvestition im eigenen Unternehmen mit einer teilweisen Übergabe des Risikos an die Arbeitnehmer.

Die Konsequenzen eines Gewinnbeteiligungskonzeptes nach dem Muster des SVR machen dieses für die Arbeitnehmer inakzeptabel. Neben das Arbeitsplatzrisiko tritt nun auch ein Einkommensrisiko, wobei zusätzlich noch die Verfügungsgewalt über Einkommen wesentlich beschnitten wird. Zur Vermögensbildung muß ein Teil ihres Einkommens zwangsgespart werden, was – ohne entsprechende Umverteilung – eine Einschränkung ihrer Konsummöglichkeiten bedeutet. Darüber hinaus bedeutet der aus Gründen der überbetrieblichen Verteilungsgerechtigkeit notwendige Abfluß dieser zwangsgesparten Beträge in einen Fonds einen weitgehenden Verlust der Kontrolle des einzelnen Arbeitnehmers über diese Mittel. Das durch die Gewinnbeteiligung zusätzlich auftretende Einkommensrisiko kann also kaum beeinflußt werden.

Der Effekt des Gewinnbeteiligungskonzeptes des SVR wäre für die Unternehmer eine bequeme, risikoarme Finanzierungsquelle. Dem Arbeitnehmer bliebe die trügerische Hoffnung, „sich aus seiner Klasse herausparen zu können“.⁹³

Anmerkungen

Achte: Die in Klammer gesetzten Zahlen bei SVR-Zitaten bezeichnen die Ziffer des Gutachtens, und nicht die Seitenzahl!

- 1 Vgl. SVR 1972/73 (499), daneben existieren im wesentlichen Investivlohn- und Sparförderungskonzepte
- 2 Zur Kritik der Stellung des SVR als angeblich rein wissenschaftlicher Politikberater in der Öffentlichkeit sowie zu den wirtschaftspolitischen Entscheidungsinstanzen vgl. Hickel, Rudolf: Alternativen zur Wirtschaftspolitik in der BRD, in: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 6. Jg. (1980)
- 3 Meißner, Werner: *Die Lehre der Fünf Weisen* (Köln 1980), S. 15, vgl. auch S. 16
- 4 Kleps, K.: Fragmentarisch und unausgewogen – Die Beurteilung des Inflationsproblems durch den Sachverständigenrat, in: Molitor, R. (Hrsg.): *Zehn Jahre Sachverständigenrat* (Frankfurt 1973) S. 110
- 5 SVR 1966/67 (203)
- 6 ebenda
- 7 Kleps, a. a. O., S. 110 f.
- 8 Vgl. Baisch, H. u. a.: *Die Wirtschaftskrise in der BRD*, in: *Leviathan* 5 (1977), S. 165
- 9 ebenda
- 10 ebenda, S. 166
- 11 vgl. SVR 1975/76 (361)
- 12 vgl. SVR 1975/76 (281)
- 13 vgl. SVR 1976/77 (431)
- 14 SVR 1976/77 (124)
- 15 vgl. SVR 1975/76 (66–68)
- 16 SVR 1976/77 (112)
- 17 SVR 1976/77 (422)
- 18 vgl. SVR 1976/77 (273)
- 19 vgl. SVR 1976/77 (420)
- 20 vgl. etwa SVR 1975/76 (295), SVR 1976/77 (283)
- 21 vgl. SVR 1964/65 (248)
- 22 vgl. SVR 1965/66 (188 ff.) und 1966/67 (241 ff.)
- 23 Baisch, a. a. O.: Diese Autorengruppe wird in den „Editorischen Vorbemerkungen“ zu diesem Artikel von W. D. Narr „... hier ‚Regensburger‘ genannt, weil viele der Beteiligten in Regensburg lernten und lehrten“ (S. 160)
- 24 lt. SVR-Gesetz, § 1
- 25 SVR 1964/65 (253)
- 26 SVR 1965/66 (114)
- 27 SVR 1966/67 (317)
- 28 SVR 1968/69 (291 ff.)
- 29 SVR 1968/69 (292)
- 30 SVR 1968/69 (307)
- 31 vgl. SVR 1966/67 (317)
- 32 SVR 1968/69 (311)
- 33 SVR 1968/69 (313)
- 34 SVR 1968/69 (317)
- 35 SVR 1972/73 (496)
- 36 SVR 1972/73 (500)
- 37 SVR 1972/73 (502)
- 38 vgl. SVR 1972/73 (503)
- 39 SVR 1972/73 (506)
- 40 SVR 1976/77 (361)
- 41 vgl. SVR 1972/73 (503)
- 42 SVR 1975/76 (370)
- 43 SVR 1976/77 (361)
- 44 SVR 1972/73 (507 f.)
- 45 SVR 1972/73 (509)
- 46 ebenda

- 47 SVR 1972/73 (510)
- 48 SVR 1976/77 (375)
- 49 vgl. SVR 1972/73 (516)
- 50 SVR 1972/73 (511)
- 51 SVR 1972/73 (510)
- 52 vgl. SVR 1976/77 (364)
- 53 SVR 1976/77 (364)
- 54 SVR 1976/77 (366 ff.)
- 55 SVR 1976/77 (366)
- 56 SVR 1976/77 (370)
- 57 SVR 1976/77 (373)
- 58 ebenda
- 59 SVR 1976/77 (374)
- 60 Zwischenüberschrift in SVR 1972/73, S. 161
- 61 SVR 1972/73 (501-510)
- 62 SVR 1972/73 (514)
- 63 vgl. Vermögenspolitische Pläne, Berichte des Deutschen Industrieinstituts zur Sozialpolitik, Jg. 2 (1978)
- 64 SVR 1972/73 (497)
- 65 SVR 1972/73 (496)
- 66 SVR 1976/77 (363)
- 67 vgl. z. B. Naphtali, der 1928 (!) ein grundlegendes Werk über Wirtschaftsdemokratie herausgab: Naphtali, F. (Hrsg.): Wirtschaftsdemokratie. Ihr Wesen, Weg und Ziel (Berlin 1928)
- 68 SVR 1968/69 (315)
- 69 SVR 1976/77 (379)
- 70 SVR 1976/77 (373)
- 71 SVR 1976/77 (377)
- 72 SVR 1976/77 (369)
- 73 Meißner, a. a. O., S. 140
- 74 Gahlen, Bernhard und Leifert, Eduard: Die Vorschläge des SVR zur Einkommenspolitik, S. 116, in: Gahlen, B. (Hrsg.): Wachstumszyklen, Einkommensverteilung (Tübingen, 1974)
- 75 ebenda, S. 118
- 76 Weissel, Erwin: Grundfragen der Einkommenspolitik, S. 24, in: Arbeit und Wirtschaft, Jg. 22 (1968)
- 77 Thiemeyer, Theo: Kapitalakkumulation und Vermögensbildung, S. 12, in: Beiträge zur Wirtschaftspolitik und Wirtschaftswissenschaft VI, Schriftenreihe der Wiener Kammer für Arbeiter und Angestellte
- 78 Krelle, Wilhelm; Schunck, Johann; Siebke, Jürgen: Überbetriebliche Ertragsbeteiligung der Arbeitnehmer (Tübingen 1968)
- 79 vgl. ebenda, S. 107
- 80 ebenda, S. 483
- 81 vgl. z. B. SVR 1976/77 (431)
- 82 vgl. § 2 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963
- 83 Neumann, Lothar F.: Im Sinne der „normalen Wissenschaft“, S. 14, in: Molitor, Regina (Hrsg.): zehn Jahre Sachverständigenrat (Frankfurt 1973)
- 84 Meißner, a. a. O., S. 21
- 85 ebenda, S. 164
- 86 Holzheu, Franz und Mattfeldt, Harald: Spiegelbild von Widersprüchen, S. 49, in: Molitor, R.: Zehn Jahre SVR (Frankfurt 1973)
- 87 Meißner, a. a. O., S. 21
- 88 Hickel, a. a. O., S. 307
- 89 SVR 1976/77 (367)
- 90 SVR 1976/77 (373)
- 91 SVR 1976/77 (365), Hervorhebung nicht im Original
- 92 SVR 1976/77 (364)
- 93 vgl. Thiemeyer, a. a. O., S. 28

KOMMENTAR

ZUR EMPIRISCHEN FORSCHUNG AUF DEM GEBIET DER INVESTITIONSFÖRDERUNG IN ÖSTERREICH*)

Ewald Volk

Two offsetting errors cancel, so don't make three. G. C. Harcourt, Cambridge 1972.

Trotz der wirtschaftspolitischen Brisanz des Themas „Investitionsförderung“ stellt die theoretisch und empirisch abgesicherte Fachdiskussion noch einen der „weißen Flecken“ (Tichy) auf der Ökonomie-Landkarte dar. Dabei ist Tichy zuzustimmen, daß dieser Umstand auf die „mangelnde theoretische und statistische Basis...“ (auf das) Fehlen von empirisch gesicherten Aussagen der Investitionstheorie und der schlechten Qualität disaggregierter Investitionsdaten¹ zurückzuführen ist. Man ist deshalb in den meisten Fällen auf Plausibilitätsüberlegungen angewiesen und diese lassen – in Ermangelung eines objektivierbaren empirischen Prüfsteins – subjektiven Vorurteilen relativ breiten Raum. Daher sind die beiden erwähnten Arbeiten Tichys – in denen er versucht, „theoretische und empirische Evidenz für die Verifizierung oder Falsifizierung (der) Hypothesen (zur Investitionsförderung, E. V.) zu sammeln“ (Tichy, B S 23) – eine nicht zu unterschätzende Pionierleistung auf diesem Gebiet. Seine Anregung zur „zusätzlichen empirischen Fundierung, die aufgrund des nun erarbeiteten Datenmaterials... leichter möglich sein müßte“ (Tichy, B S 171), wird hiermit aufgegriffen. Dabei beschrän-

ken sich die Ausführungen vor allem auf die Ausnutzungsgrad- und Nettoförderungsrechnungen.

I. Ausnutzung der vorzeitigen Abschreibung

Auf der Grundlage der von Gerhard Lehner (WIFO) ermittelten begünstigungsfähigen Ausrüstungs- und Bauinvestitionen² berechnet Tichy die theoretisch maximal mögliche vorzeitige Abschreibung. Dies geschieht durch Multiplikation der Lehner-Daten mit dem jeweiligen Satz der vorzeitigen Abschreibung³. Aus dem Vergleich mit der tatsächlichen Inanspruchnahme der vorzeitigen AfA (tatsächliche durch höchstmögliche vAfA) ergibt sich der Ausnutzungsgrad (AN), aus dessen Entwicklung über die Zeit Tichy drei Komponenten abzulesen glaubt. Eine Konjunkturkomponente, eine wirtschaftspolitische oder Reaktionskomponente und eine Trendkomponente. Sein gravierendster Fehler ist dabei, daß er bei seiner „Trendkomponente sinkender Nutzung der steuerlichen Möglichkeiten“ (Tichy A, S. 27 und B, S. 150) lediglich auf die Entwicklung der Inanspruchnahme der vorzeitigen Abschreibung (vAfA) abstellt und die Einführung der alternativen Instrumente (Investitionsrücklage (IR) seit 1967 und Investitionsfreibetrag (IF) seit 1972) nicht berücksichtigt. Denn die begünstigungsfähigen Investitionen – die in Kombination mit den vAfA-Sätzen den Nenner des AN ergeben – bilden die korrespondierende maximale Obergrenze für die gesamte steuerliche Investitionsbegünstigung. Da aber eine Investition, für welche der Investitionsfreibetrag in Anspruch genommen wird, nicht mehr vorzeitig abgeschrieben werden darf

(§ 10 Abs. (2)4 und § 7 Abs. (4) EStG 72), ist für den AN der vAfA der Nenner (= die maximale vAfA) entsprechend zu kürzen. Analoges gilt für die Investitionsrücklagen. Diese werden zwar gegen vAfA und IF aufgelöst, aber lediglich buchmäßig und gewinnneutral, denn es käme sonst zu einer Doppelabschreibung des mit Rücklagenmitteln finanzierten Investitionsgutes. Die Rücklagenaufösungen sind – um keine Doppelzahlungen vorzunehmen – in den Inanspruchnahmedaten der vAfA und des IF nicht enthalten (laut Auskunft des Bundesministeriums für Finanzen), verringern aber – wie der IF – die für die „reine“ vAfA verbleibenden begünstigungsfähigen Investitionen. Da es kein statistisches Material über die Auflösungen gibt, wurde für die folgende Betrachtung die Annahme getroffen, daß die im Zeitpunkt t gebildeten Rücklagen in $t+2$ aufgelöst werden⁴.

Tabelle 1 zeigt die Entwicklung des Ausnutzungsgrades der vAfA in der Tichy-Version (AN 1) – also ohne Berücksichtigung der anderen Förderungsalternativen⁵ – und die Entwicklung des durchschnittlichen maximal möglichen Prozentsatzes der vAfA (AP) von 1955 bis 1977. Ein Vergleich von AN 1 mit AN 2 bzw. AN 3 (Tabellen 1 und 2), wo unter verschiedenen Annahmen AN 1 um den Einfluß von IF und IR bereinigt wurde – zeigt deutlich, daß Tichys „Trend sinkender Nutzung“ lediglich auf einer unzulässig verkürzten Sicht der „Förderungsrealität“ beruht⁶. Dabei ist noch anzumerken, daß AN 2 und AN 3 die Ausnutzung der vAfA aus zwei Gründen noch immer unterschätzen, da einmal bei der Bereinigungsmethode implizit ein AN von 100 Prozent für die IR und IF angenommen wurde und sich dadurch die gesamte „Nichtausnutzung“ nur auf die vAfA bezieht⁷. Ebenso werden durch den Passus, daß sich vAfA (bzw. IF) und Rücklagenbildung im gleichen Jahr zum Teil ausschließen (§ 9 Abs. 1 EStG)⁸, die für die vAfA

verbleibenden begünstigungsfähigen Investitionen in einem geringfügigen Ausmaß verringert. Da diese Verringerung nicht berücksichtigt ist, wird seit 1967 der Ausnutzungsgrad aus diesem Grunde ebenfalls zu niedrig angegeben. Tichys Vorhaben, die „Ursachen (des sinkenden Trends in) einer späteren Untersuchung“ (Tichy B, S. 150) zu analysieren, ist somit hinfällig, da es diesen Trend nicht gibt.

Tichys Analysemethode – in seiner Diktion: der „etwas detailliertere Blick“ (Tichy B, S. 149) – aus der angeblich die „konjunkturelle Komponente“ (Sinken des AN in der Rezession und Steigen in der Hochkonjunktur) ergibt, ist kaum nachzuvollziehen⁹. Zwar bemerkt er, daß die AN-Schwankungen mit diskretionären Änderungen der Abschreibungssätze zusammenhängen (ebenda), doch daraus wird flugs eine „wirtschaftspolitische Reaktionskomponente“¹⁰ ein noch detaillierterer Blick zeigt aber, daß sich nicht – wie Tichy ebenda behauptet – nach einer Änderung der Abschreibungssätze der AN in die entgegengesetzte Richtung ändert, sondern daß sich diese Bewegung gleichzeitig vollzieht (vgl. die Spalten 6, 7 und 8 in Tabelle 1. Gilt auch für AN 2 und AN 3). Dies ist auch nicht weiter verwunderlich, da die Änderung der Sätze im Nenner des AN voll wirksam ist, während im Zähler nicht davon ausgegangen werden kann, daß z. B. eine Verdoppelung der Sätze zu einer Verdoppelung der Inanspruchnahme führt (in diesem Fall wäre der AN gleichgeblieben), da diese noch von anderen Bestimmungsgrößen – etwa der Gewinnhöhe – abhängt. Es ist daher anzunehmen, daß es bei einer Erhöhung des durchschnittlichen Prozentsatzes der vAfA zu einer Senkung des AN – und umgekehrt – kommen muß¹⁰. Ohne aber den Einfluß der diskretionären Änderungen zu analysieren bzw. zu eliminieren – was aufgrund des Datenmaterials nicht möglich ist – kann keine empirische Absicherung von Konjunktur-, Ausnut-

Ausnutzung der vorzeitigen Abschreibung und durchschnittlicher Prozentsatz der vorzeitigen Abschreibung (Spalte 1-4 in Mrd. S)

	Höchstmögliche vAfA			tatsächl.	Ausnutzungsgrad		Änderung der %-Sätze		Durchschn.
	Ausrüstun-	Bauten	Σ	Inanspruchn.	in % (4/3)		der vAfA in %-Punkten ⁴		%-Satz d. vAfA ⁵
	1	2	3	der vAfA	Tichy	AN 1	Ausrüstungen	Bauten	AP in %
				4	5	6	7	8	9
1955	3,98	0,88	4,86	0,60 ¹	15 ¹	12 ¹	+50	+20	39
1956	- ²	- ²	-	-	-	-	-50	-20	-
1957	4,15	1,20	5,35	2,26	42	42	+40	+20	33
1958	4,54	1,17	5,71	2,37	41	42	0	0	33
1959	4,93	1,22	6,16	3,15	51	51	0	0	33
1960	5,77	1,39	7,16	3,96	55	55	0	0	34
1961	6,52	1,61	8,14	- ³	-	-	0	0	33
1962	7,03	1,70	8,73	5,30	61	61	0	0	33
1963	7,12	1,85	8,97	5,20	58	58	0	0	33
1964	6,57	2,00	8,57	5,07	59	59	- 5	0	30
1965	7,26	2,19	9,45	5,44	58	58	0	0	30
1966	7,94	2,54	10,48	6,05	58	58	0	0	30
1967	9,81	2,63	12,45	6,22	50	50	+10	0	36
1968	10,12	2,67	12,79	5,93	46	46	0	0	36
1969	11,37	2,80	14,17	6,20	44	44	0	0	36
1970	13,27	3,32	16,58	7,84	47	47	0	0	36
1971	16,22	4,06	20,28	9,32	46	46	0	0	36
1972	19,75	5,01	24,76	13,02	53	53	0	0	36
1973	22,44	6,34	28,78	10,22	56	36	+ 5	+ 5	41
1974	37,22	7,39	44,61	15,37	34	34	+25	0	56
1975	35,39	- ²	35,39	10,34		29	0	-25	46
1976	38,61	15,73	54,34	13,27		24	0	+50	66
1977	28,62	17,60	46,21	12,51		27	-25	0	50
1978				10,50*			0	-20	
1979				10,40*			0	- 5	
1980				11,30*			0	0	

Quelle: eigene Berechnungen nach Lehner-Schätzungen sowie Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (op. cit.) und Bundesministerium für Finanzen.

* ab 1978 vorläufige Schätzung des Bundesministeriums für Finanzen.

1 Nicht vergleichbar mit den in der Zeitreihe folgenden Werten, da Inanspruchnahme nicht vollständig erhoben wurde (keine Erhebung bei der K6St).

2 vAfA nicht möglich.

3 Keine Erhebung.

4 Änderung in Prozentpunkten gegenüber dem Vorjahr.

5 Beim Verhältnis Ausrüstungen zu Bauten wurde angenommen, daß dieses dem Verhältnis begünstigungsfähiger Ausrüstungsinvestitionen zu begünstigungsfähigen Bauinvestitionen entspricht.

Tabelle 2

Ausnutzung der vorzeitigen Abschreibung unter Berücksichtigung von Investitionsfreibetrag und Investitionsrücklagen (in Mrd. S)

	durch		IF+IR	für vAfA verbleibende begünstigungs- fähige Investitionen			maximal mögliche vAfA		Σ	Ausnutzungs- grad (in %) AN2
	IF ¹ gefördertes In- vestitionsvol.	IR ² vestitionsvol.		Σ	Ausrüstun- gen	Bauten	Ausrüstun- gen	Bauten		
1965 bis inkl. 1968 wie AN 1										
1969		1,56	1,56	37,70	24,26	13,44	10,92	2,69	13,61	46
1970		1,61	1,61	44,46	28,45	16,01	12,80	3,20	16,00	49
1971		2,19	2,19	54,14	34,65	19,49	15,59	3,90	19,49	48
1972	9,30	3,00	12,30	56,53	35,99	20,54	16,20	4,11	20,31	64
1973	13,04	3,12	16,16	54,08	34,55	19,53	17,27	4,88	22,16	46
1974	13,00	3,64	16,64	62,55	39,19	23,36	29,40	5,84	35,23	44
1975	23,41	6,83	30,24	46,08	28,49	17,59	21,37	—	21,37	48
1976	25,13	5,74	30,87	52,07	32,32	19,75	24,24	9,88	34,11	39
1977	19,21	8,70	27,91	64,51	39,95	24,56	19,97	12,28	32,26	39
1955 bis inkl. 1971 wie AN 2										AN 3
1972	9,30	5,40	14,70	54,23	34,53	19,71	15,54	3,94	19,48	67
1973	13,04	6,40	19,44	50,80	32,45	18,35	16,23	4,59	20,81	49
1974	13,00	10,20	23,20	55,99	35,08	20,91	26,31	5,23	31,54	49
1975	23,41	15,70	39,11	37,21	23,01	14,20	17,26	—	17,26	60
1976	25,13	18,95	44,08	38,86	24,12	14,74	18,09	7,37	25,46	52
1977	19,21	21,75	40,96	51,46	31,87	19,59	15,93	9,80	25,73	49

¹ Gefördertes Investitionsvolumen = IF-Inanspruchnahme x 1/IF-Satz

² Annahme: die in t gebildeten Rücklagen werden in t+2 aufgelöst. Annahme für AN 2: die Auflösung erfolgt nur gegen vAfA. Gefördertes Investitionsvolumen = IR-Auflösung x 1/AP. Darin steckt die Annahme, daß sich die Rücklagenauflösung gegen vAfA im selben Verhältnis wie die begünstigungsfähigen Investitionen (respektive sonstige vAfA) auf Ausrüstungen und Bauten aufteilen.

Annahme für AN 3: bis inkl. 1971 wie AN 2, ab 1972 erfolgen die Rücklagenauflösungen nur gegen Investitionsfreibetrag.

Gefördertes Investitionsvolumen ab 1972 = IR-Auflösung x 1/IF-Satz.

Quelle: wie Tabelle 1

zungs- und time-lag-Hypothesen erwartet bzw. behauptet werden.

Dieser Effekt – daß die Inanspruchnahme der vAfA nicht nur vom maximalen vAfA-Satz, sondern auch von den Möglichkeiten der Unterbringung im Gewinn abhängt – führt auch dazu, daß die für 1982 vorgesehene Reduktion des vAfA-Satzes auf 40 Prozent (für Maschinen) nicht zu einer proportionalen einnahmeseitigen Budgetentlastung führt. Dies wäre lediglich dann der Fall, wenn vor der Reduktion der AN 100 Prozent betragen hätte. Einzelwirtschaftlich wird dies zwar für einige Unternehmen – vor allen Dingen für jene Unternehmen, deren Investitionen im Verhältnis zum Gewinn relativ gering sind – zutreffen. In solchen Fällen kommt es bei einer Reduktion des vAfA-Satzes tatsächlich zu einer Reduktion der Inanspruchnahme (= Investition x vAfA-Satz) und damit – in Abhängigkeit vom Grenzsteuersatz – zu einer entsprechenden Verringerung des Steuervorteils. Für das Gros der österreichischen Unternehmer ist diese Situation jedoch nicht charakteristisch, da ja der tatsächliche durchschnittliche AN weit unter 100 Prozent (siehe Tabelle 2) liegt, was darauf hindeutet, daß durchschnittlich nur etwa 50 bis 60 Prozent der maximalen Investitionsförderung in Anspruch genommen werden kann. Der „durchschnittliche“ Unternehmer kann also auf eine Reduktion des Multiplikators (vAfA-Satz) durch eine Ausweitung des Multiplikanden (Anschaffungskosten der Investition) reagieren, da er bei einem niedrigeren Satz für einen größeren Teil seiner Investitionen die vAfA in Anspruch nehmen kann, bzw. hat er – was auf dasselbe hinausläuft – bereits vor der Reduktion einen geringeren als den maximalen vAfA-Satz auf alle seine Investitionen angewendet. Das Gros der österreichischen Unternehmer wird daher von der für 1982 vorgesehenen Reduktion nicht bzw. nur geringfügig tangiert werden. In der gesamtwirtschaftlichen Inanspruchnahme der vAfA wird die

Reduktion daher kaum nennenswerte Auswirkungen – und damit auch kaum fiskalische Effekte – zeitigen¹¹. Für eine präzisere Vorhersage wäre zur Quantifizierung der Nebenbedingung „Unterbringungsmöglichkeit“ die Kenntnis der zukünftigen Gewinnentwicklung notwendig. Eine echte Budgetentlastung könnte also nur durch eine Totalreform des Systems der steuerlichen Investitionsförderung erreicht werden. Der jüngsten Marginaländerung – die aus diversen Gründen als positiver Ansatz zu bewerten ist – kann daher nicht unterstellt werden, daß sie in erster Linie aufgrund finanzpolitischer „Anspannungen“ erfolgte.

Wenn man von den methodischen Problemen bezüglich der Interpretationsmöglichkeit des AN absieht und annimmt, er könnte ein geeigneter Indikator für Unternehmerverhalten sein, so ist überraschend, daß sich die von Tichy behaupteten Zusammenhänge dennoch nicht erkennen lassen. Während nämlich im Zeitraum 1957 bis 1977 mit der Regressionsgleichung $AN\ 1 = 84,58 - 1,01\ AP$ (t -Wert = 6,65) erwartungsgemäß der Ausnutzungsgrad zu fast drei Viertel (Bestimmtheitsmaß $r^2 = 0,71$) durch die Höhe des durchschnittlichen Prozentsatzes der vAfA (AP) erklärt werden kann, ist die Kurvenanpassung mit den jährlichen Wachstumsraten (real, 58-77) der Industrieproduktion (y) als Konjunkturindikator nahezu sinnlos ($AN\ 1 = 42,26 + 0,76\ y$; $r^2 = 0,06$; $t = 1,07$).¹² Als „Abfallprodukt“¹³ der Berechnungen hat sich ergeben, daß sich nach der multiplen linearen Regressionsgleichung

$$AN\ 1 = 83,53 - 1,02\ AP + 0,37y$$

(t) (6,83) (0,95)

(Quadrat des multiplen Regressionskoeffizienten $R^2 = 0,76$) ein AN von 100 Prozent bei einem AP von nur 10 Prozent erst bei einer realen Wachstumsrate der Industrieproduktion von + 75 Prozent p. a. ergibt. Nimmt man einen durchschnittlichen Prozentsatz

der vAfA von 50 Prozent an, so müßte die Industrieproduktion jährlich bereits um 190 Prozent wachsen, damit es zu einer 100prozentigen Ausnutzung der maximalen Steuerbegünstigung kommt.

Beide Einschränkungen bezüglich der Konjunkturkomponente – nämlich daß erstens der AN auf Grund methodischer Probleme ein völlig ungeeigneter Indikator für Unternehmerverhalten ist und zweitens daß sich das von Tichy „beobachtete“ Verhalten statistisch gar nicht feststellen läßt – gelten auch für die Reaktionskomponente. Wenn es stimmen sollte, daß „nach Senkung der Sätze (der Ausnutzungsgrad, E. V.) . . . zu steigen tendiert, nach Erhöhungen zu sinken, offenbar weil die Investoren ihre Pläne nicht rasch genug ändern können“ (Tichy, B, S. 149) müßte die obige multiple Regression mit einem zeitversetzten AP eine bessere Kurvenanpassung ergeben, um Tichys „ein- bis zweijährigen“ (Tichy A, S. 26) Reaktionslag zu untermauern. Mit anderen Worten: der Zusammenhang des AN der Periode t mit dem durchschnittlichen vAfA-Satz der Vorperiode ($t-1$) müßte größer sein als der zeitgleiche. Wie zu erwarten¹⁴, ist dies jedoch nicht der Fall ($AN_1 = 85,19 - 1,01 AP_{t-1} - 0,19 y$; $R^2 = 0,62$)¹⁵. Es ist auch nicht notwendig einleuchtend, daß die Unternehmer auf eine Änderung der Sätze „verspätet“ reagieren. Solch ein lag wird am ehesten noch bei der Neueinführung von Förderungsinstrumenten auftreten, wenn die Unternehmer erst „lernen“ müssen, wie sie am „besten“ mit dem neuen Instrument umgehen. Im allgemeinen dürften in solchen Fällen große Unternehmungen – die über eigene Steuerspezialisten verfügen – am schnellsten reagieren, während kleine und mittlere erst später „nachziehen“¹⁶. Wenn aber ein Instrument bereits so lange Zeit besteht wie die vAfA, kann erwartet werden, daß eine Änderung der Sätze keine Umstellungsprobleme bei den Unternehmern hervorruft. Wie unsinnig das

„Abklopfen“ des AN auf Indizien für Unternehmerverhalten ist, wird in diesem Zusammenhang besonders deutlich: Nachdem wir nun festgestellt haben, daß der AN noch im selben Jahr der diskretionären Änderung der Abschreibungssätze reagiert, müßte in Sachen Konjunkturpolitik – wenn wir einmal von Erkennungs- und Durchführungslags der wirtschaftspolitischen Instanzen absehen – Tichy, der ja im AN ein Indiz für Unternehmerverhalten sieht, dem Wirtschaftspolitiker folgendes empfehlen: Erhöhung der Prozentsätze der vAfA im Boom – dadurch sinkt der Ausnutzungsgrad – und Senkung der Sätze in der Rezession – dadurch steigt der AN!¹⁷ In dieser Hinsicht würde ich lieber auf der Ebene von Plausibilitätsargumenten diskutieren.

II. Systemkosten und Ausnutzung der gesamten steuerlichen Investitionsförderung

Die an die AN-Ausführungen anschließenden „Netto-Förderungs“-Berechnungen Tichys (Tichy A, S. 27 ff.) bergen ein krasses Mißverständnis über das steuerliche Investitionsförderungssystem in Österreich. Ausgehend von der richtigen Überlegung, daß die in den Statistiken ausgewiesene Inanspruchnahme der vAfA (Brutto-Inanspruchnahme) die in den Vorperioden vorgezogenen Abschreibungen nicht berücksichtigt, errechnet er unter Zuhilfenahme einiger Hypothesen die vorweggenommenen Abschreibungen. Die Differenz (Brutto-Inanspruchnahme minus vorweggenommene) ergibt aber nicht die Nettoförderung (Tichy A, S. 28), sondern bestenfalls eine „Netto-Inanspruchnahme“. Wie sich diese Begriffsverwirrung rächt, zeigt sich am besten in Übersicht 6 Tichy A, S. 32): Die Kumulierung der Netto-Inanspruchnahme bezeichnet er als den ausstehenden Steuerkredit der vAfA. Da aber die vorzeitige Abschreibung keine Ab-

setzung von der Steuerschuld ist – sie wird vielmehr von der Bemessungsgrundlage abgezogen – ergibt sich der Steuerekredit daher als Netto-Inanspruchnahme multipliziert mit dem Grenzsteuersatz. Tichys Aussagen über die „Verfügbarkeit von Finanzierungsmitteln“ (Tichy A, S. 32) und über die liquiditätsvermehrnde Wirkung seiner „Nettoförderung“ (Tichy B, S. 157) sind daher entsprechend zu relativieren.

Folgende Korrektur wäre vorzunehmen: Bei Annahme eines durchschnittlichen Grenzsteuersatzes von 50 Prozent sind alle betreffenden Werte zu halbieren. Diese Werte verdienen meiner Einschätzung nach jedoch noch immer nicht die Bezeichnung „Förderung“: Der so ermittelte Steuerekredit der vorzeitigen AfA ist lediglich ein Maß für die „Systemkosten“ der vAfA. D. h. er zeigt die aus dem System der vAfA resultierenden jährlichen Steuermindereinnahmen (= die einnahmeseitigen Budgetkosten) im Vergleich zum System der ausschließlichen Linearabschreibung, also wenn es die vAfA nie gegeben hätte. Der Begriff Förderung sollte jedoch für die an die Unternehmen ausgehende „incentive“-Wirkung bzw. für die aus Opportunitätskosten-Überlegungen resultierende Begünstigung reserviert sein und nicht mit den Systemkosten gleichgesetzt werden. Diese incentive-Wirkung läßt sich aber nur auf mikroökonomischer Ebene diskutieren, da nur auf dieser Ebene Aussagen über die Beeinflussung der unternehmerischen Investitionsentscheidungen getroffen werden können. Wenn die Unternehmer in jedem Jahr bei ihren Investitionsentscheidungen die Vorteilhaftigkeit der vAfA dem Nachteil der in späteren Jahren fehlenden Abschreibungen gegenüberstellen (etwa in Form einer Barwertrechnung) und nur dann die vAfA in Anspruch nehmen, wenn der Vorteil größer ist als der Nachteil, sind in den folgenden Jahren ihre neuen Investitionsentscheidungen unabhängig von den in

früheren Perioden vorweggenommene Abschreibungen. Sie berücksichtigen in ihren neuen Entscheidungen lediglich die von den Neuinvestitionen in späteren Jahren fehlenden Abschreibungen, unabhängig von ihren in früheren Perioden getätigten irreversiblen Investitionen bzw. Investitionsentscheidungen. Es ist daher denkbar, daß die Systemkosten als Differenz der Brutto-Inanspruchnahme minus vorweggenommene AfA (mal Grenzsteuersatz) eines Jahres 0 sind und dennoch eine Förderungswirkung von der vAfA ausgeht oder daß im anderen Extremfall die Systemkosten besonders hoch sind und lediglich eine sehr geringe Förderung hervorrufen. Wenn wir nun in einer ganz groben Näherung einen durchschnittlichen Barwert der steuerlichen Investitionsförderung von 10 Prozent der Investitionskosten annehmen¹⁸ und diesen auf das gesamte steuerlich geförderte Investitionsvolumen (Tabelle 3, Spalte 8) anwenden, so können wir die Förderungswirkung mit den Budgetkosten (Tabelle 4, Spalte 9) vergleichen. Erwartungsgemäß zeigt sich, daß letztere in der Einführungsphase des Systems der vAfA beständig höher sind als die jeweilige Förderungswirkung des 10prozentigen Barwertes, der einem steuerfreien Investitionszuschuß von 10 Prozent entspricht¹⁹. Dies konnte deshalb erwartet werden, da in der Anfangsphase die Systemkosten höher als im „Normalzustand“ sind, weil sie noch nicht durch das volle Ausmaß der vorweggenommenen Abschreibungen gesenkt werden. Das erste Jahr, in dem sich das Förderungskosten-Verhältnis umkehrt (1966), ist tatsächlich auch das erste Jahr, in dem der „Normalzustand“ der aufsummierten vorweggenommenen Abschreibungen erreicht wurde²⁰. Von 1971 bis 1977 sind wiederum die Systemkosten beständig höher²¹. Wobei 1974 das krasseste Mißverhältnis auftritt: die Förderungswirkung beträgt nur knapp mehr als die Hälfte der steuerli-

Durch steuerliche Investitionsförderung gefördertes Investitionsvolumen (A, B und Spalten 1, 2 sowie 6 bis 8 in Mrd. S) und Ausnutzungsgrad der gesamten steuerlichen Investitionsförderung (AN 4 und KZ in %)

	F _A	F _B	S _B in %	S _A	V	durch vAfA gefördertes Investitionsvolumen			durch IF geförd. Inv.Vol.	ges. steuer- lich geförd. Inv.Vol.(6+7)	höchstmög- liche Be- günstigung	AN 4	KZ
	1	2	3	4	5	Ausrüstungen A	Bauten B	Σ 6	7	8	9	10	11
1955	7,95	4,39	20	50	0,60	0,98	0,54	1,53		1,53	4,86	12	5
1956	9,02	5,16	—	—	—	—	—	—		—	—	—	—
1957	10,38	6,00	20	40	2,26	4,38	2,53	6,92		6,92	5,35	42	14
1958	11,35	5,85	20	40	2,37	4,71	2,43	7,14		7,14	5,71	42	14
1959	12,33	6,12	20	40	3,15	6,31	3,13	9,44		9,44	6,16	51	17
1960	14,43	6,93	20	40	3,96	7,98	3,83	11,82		11,82	7,16	55	19
1961	16,31	8,06	20	40	4,58 ¹	9,18	4,54	13,72		13,72	8,14	56	19
1962	17,57	8,50	20	40	5,30	10,67	5,16	15,83		15,83	8,73	61	20
1963	17,80	9,27	20	40	5,20	10,31	5,37	15,69		15,69	8,97	58	19
1964	18,77	10,02	20	35	5,07	11,10	5,93	17,03		17,03	8,57	59	18
1965	20,74	10,95	20	35	5,44	11,94	6,30	18,24		18,24	9,50	58	17
1966	22,68	12,72	20	35	6,05	13,09	7,34	20,43		20,43	10,48	58	17
1967	21,81	13,17	20	45	6,22	10,90	6,58	17,48		17,48	12,45	50	18
1968	22,48	13,37	20	45	5,93	10,42	6,20	16,62		16,62	12,79	46	17
1969	25,26	14,00	20	45	6,76	12,05	6,68	18,73		18,73	14,17	48	17
1970	29,48	16,59	20	45	8,42	14,97	8,42	23,39		23,39	16,58	51	18
1971	36,05	20,28	20	45	10,11	17,97	10,11	28,08		28,08	20,28	50	18
1972	43,89	25,05	20	45	14,10	24,99	14,26	39,26	9,30	48,56	23,28	69	23
1973	44,87	25,37	25	50	11,50	17,93	10,14	28,07	13,04	41,11	26,04	54	20
1974	49,62	29,57	25	75	17,41	19,37	11,54	30,91	13,00	43,91	39,89	50	25
1975	47,19	29,13	—	75	13,48	17,97	—	17,97	23,41	41,38	29,23	62	24
1976	51,48	31,46	50	75	17,06	16,16	9,88	26,04	25,13	51,17	42,91	51	27
1977	57,23	35,19	50	50	16,86	20,88	12,84	33,72	19,21	52,93	40,45	51	22

F_A = begünstigungsfähige Ausrüstungsinvestitionen; F_B = begünstigungsfähige Bauinvestitionen.

S_A = Prozentsatz der vAfA Ausrüstungen; S_B = Prozentsatz der vAfA Bauten.

V = Inanspruchnahme der vAfA plus Auflösung der in t-2 gebildeten Rücklagen.

AN 4 = $V + IF \cdot \text{Inanspruchnahme in \% der höchstmöglichen Begünstigung (höchstmögliche Begünstigung bis inkl. 1971 wie in Tab. 1, ab 1972: } ((F_A + F_B) - IF \cdot \text{Inanspruchnahme} \times 1/IF\text{-Satz}) \times AP + IF \cdot \text{Inanspruchnahme}$

KZ = $V + IF \cdot \text{Inanspruchnahme in \% der begünstigungsfähigen Investitionen}$

¹ 1961 wurde die Inanspruchnahme nicht erhoben. Es wurde die Annahme getroffen, daß die Inanspruchnahme von 60 auf 61 mit der durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate 62/60 von +15,69% gewachsen ist.

Quelle: wie Tabelle 1.

chen Kosten. Ein Teil dieses Mißverhältnisses beruht darauf, daß in diesem Jahr der vAfA-Satz auf 75 Prozent erhöht wurde und die Annahme eines 10prozentigen Barwertes – der etwa einer vAfA von 50 Prozent entspricht – die Förderungswirkung unterschätzt²². Ein weiterer Teil dieses Mißverhältnisses ist darauf zurückzuführen, daß die Erhöhung des Satzes ähnliche Wirkungen zeitigt, wie bei der Neueinführung des gesamten Systems (vgl. Fußnote 20): die Kosten sind am Anfang höher, da die entsprechenden zusätzlich vorweggenommenen Abschreibungen erst später anfallen²³.

Da Tichy – neben der Vernachlässigung des Grenzsteuersatzes – seine Berechnungen zwar „Brutto- und Nettowirkung der steuerlichen Investitionsförderung“ nennt und dadurch den Eindruck erweckt, es handelt sich um die gesamte steuerliche Investitionsförderung, muß darauf verwiesen werden, daß er hier – im Gegensatz zu seinen AN-Berechnungen, wo er sowohl IF und IR vernachlässigt – zwar wenigstens den IF berücksichtigt, die IR aber noch immer außer Betracht läßt. Da über die Rücklagenaufösungen keine Daten vorliegen, ist dies zwar sehr bequem, gibt aber eben nicht das gesamte Ausmaß der steuerlichen Förderung wieder. Aufgrund der bisher skizzierten Mängel wurde daher die Netto-Inanspruchnahme neu berechnet, wobei für die Investitionsrücklagen die gleichen Annahmen wie für die Berechnung von AN 2 getroffen wurden: in t in Anspruch genommene IR werden in $t + 2$ ausschließlich gegen vAfA aufgelöst, wobei die Aufteilung auf Ausrüstungen und Bauten im selben Verhältnis wie begünstigungsfähige Ausrüstungsinvestitionen (F_A) zu begünstigungsfähigen Bauinvestitionen (F_B) erfolgt. Da die Inanspruchnahme-Daten nicht disaggregiert nach für Ausrüstungen und Bauten in Anspruch genommene vAfA (A bzw. B, siehe Tabelle 3) vorliegen, diese Kenntnis aber für die

Berechnung der vorweggenommenen Abschreibungen notwendig ist, wurde – wie bei den IR-Auflösungen – angenommen, daß sich $A : B$ wie $F_A : F_B$ verhält. Da die Inanspruchnahme der vAfA (inkl. der zeitversetzten Rücklagen-Inanspruchnahme) bekannt ist (V in Tabelle 3) und man die Sätze der vAfA für Ausrüstungen (S_A) und Bauten (S_B) kennt, kann aus den beiden Gleichungen ($A/B = F_A/F_B$ und $V = A \times S_A + B \times S_B$) A und B errechnet werden²⁴. Aus der Summe $A + B$ plus dem durch den IF geförderten Investitionsvolumen (= IF-Inanspruchnahme $\times 5$) ergibt sich das gesamte, durch die drei Investitionsbegünstigungen (respektive 2) geförderte Investitionsvolumen. In Tabelle 3 sind noch der Ausnutzungsgrad der gesamten steuerlichen Investitionsförderung (AN 4) und eine Kennzahl (KZ) angegeben, die sich dadurch vom AN 4 unterscheidet, daß im Nenner die Abschreibungssätze S_A und S_B nicht berücksichtigt werden, da sich hier die tatsächliche Inanspruchnahme auf die gesamten begünstigungsfähigen Investitionen bezieht.

Was bereits AN 2 und AN 3 erkennen lassen, bestätigt auch AN 4: Ein „Trend sinkender Nutzung“ existiert nicht. Wenn man bedenkt, daß sich die IR realiter nicht nur gegen vAfA auflösen, unterschätzt unser AN 4 aufgrund meiner Annahme seit 1972 die tatsächliche Ausnutzung. Ebenso wird der AN aufgrund des § 9 Abs. 1 EStG 1972 (vgl. S. 348 und Fußnote 8) seit 1967 und seit 1972 durch die Bereinigungsmethode unterschätzt. Im Gegensatz zur Berechnung von AN 2 und AN 3 jedoch nur durch die implizite Annahme, daß der IF einen AN von 100 Prozent hat (vgl. S. 348), da – um zur höchstmöglichen Begünstigung zu gelangen – im Nenner des AN zuerst das durch IF geförderte Investitionsvolumen abgezogen werden muß und dann die IF-Inanspruchnahme wieder hinzugezählt wird (vgl. die Erläuterungen zu Tabelle 3). Eine Verringerung des IF-AN unter 100 Prozent verrin-

gert somit den Nenner, da die Verkleinerung der für die vAfA verbleibenden begünstigungsfähigen Investitionen größer ist, als die zusätzliche höchstmögliche Begünstigung durch den IF, wodurch der durchschnittliche AN erhöht wird. Nimmt man beispielsweise einen hypothetischen Ausnutzungsgrad des IF von 75 Prozent an, so betragen die Werte für AN 4 in den Jahren 1976 und 1977 57 Prozent bzw. 53 Prozent und nicht wie in der Tabelle angegeben – jeweils 51 Prozent.

Zur Umgehung des letztgenannten Problems schlägt Aiginger vor, statt einer Nennerbereinigung eine Zählererweiterung vorzunehmen. Sein Ausnutzungsgrad ergibt sich daher als tatsächlich gefördertes Investitionsvolumen durch maximal begünstigungsfähiges Investitionsvolumen und beträgt – unter den selben Annahmen für die Rücklagenauflösung wie bei AN 4 – für die Jahre 1969 bis 1977 (AN 5 in chronologischer Reihenfolge in Prozent):²³ 48, 51, 50, 70, 58, 56, 69, 61, 57. Unter der Annahme, daß die Rücklagen nur gegen IF aufgelöst werden, beträgt er für die Jahre 1972 bis 1977 (AN 6): 74, 63, 64, 81, 77, 71. Der Ausnutzungsgrad nach Aiginger ist deshalb höher als AN 4, da er bei der Berechnung die Nichtausnutzung gleichmäßig auf alle Investitionsförderungsarten verteilt. Solange der IF-Satz < AP ist daher – aufgrund der Berechnungsmethode – notwendigerweise AN 4 < AN 5 < AN 6. Da jedoch keine der beiden Berechnungsmethoden (IF-AN = 100 Prozent bei AN 4 und IF-AN = Ø AN bei AN 5 und AN 6) für sich beanspruchen kann, die „richtige“ zu sein, ist man wiederum auf Plausibilitätsüberlegungen angewiesen. Meiner Einschätzung nach ist dabei der ersten Methode (AN 4) eher der Vorzug zu geben, da erstens ein IF leichter im Gewinn unterzubringen ist als eine vAfA und zweitens im Verlustfall der IF einen möglichen Vorteil und – im Gegensatz zur vAfA – keinen Nachteil bietet. Die Nicht-Inanspruch-

nahme des IF kann daher nur – abgesehen von Gründen der „Bilanzoptik“ – irrationalen Unternehmerverhalten entspringen.

Berücksichtigt man die oben erläuterte dreifache Unterschätzung in AN 4²⁶ seit 1967 bzw. seit 1972, so kann – ganz im Gegensatz zu Tichy – noch am ehesten von einem „Trend steigender Nutzung“ gesprochen werden. Am besten wird man den Interpretationsmöglichkeiten des AN gerecht, wenn man formuliert, daß im Durchschnitt für ca. 50 bis 60 Prozent der begünstigungsfähigen Investitionen die maximale Begünstigung in Anspruch genommen wird, bzw. daß für alle begünstigungsfähigen Investitionen die maximale Begünstigung (der maximale vAfA-Satz) etwa zu 50 bis 60 Prozent ausgeschöpft wird.

In Tabelle 4 sind die vorweggenommenen Abschreibungen (Spalte 3) angegeben. Die zur Ermittlung notwendigen Annahmen waren, daß die steuerliche Nutzungsdauer für Ausrüstungen 10 Jahre (Lineare Abschreibung mit 10 Prozent p. a.) und für Gebäude 34 Jahre (vgl. Fußnote 21) beträgt. Die so errechnete Nettoinanspruchnahme ergibt, bezogen auf das gesamte steuerlich geförderte Investitionsvolumen, den Nettoinanspruchnahmesatz, der dem Tichyschen „Netto-Förderungssatz“ entspricht (Tichy A, S. 29, Spalte 10). Die Abweichungen zu Tichy ab 1969 resultieren aus der Berücksichtigung und meiner Annahme bezüglich der Investitionsrücklagen-Auflösungen. Spalte 9 beinhaltet die „Systemkosten“ der gesamten steuerlichen Investitionsförderung, die aus dem Steuerkredit der vAfA und der Steuerersparnis des Investitionsfreibetrages resultieren, während in 10 die „Systemkosten“ der vAfA (inkl. der IR-Auflösungen) – also die jährlichen „Neuzugänge“ des Steuerkredites – enthalten sind. Es wurde zur Berechnung ein über die Zeit konstanter Grenzsteuersatz von 50 Prozent angenommen (Spalte 9 = 50 Prozent von Spalte 8). Die Differenz aus 9 und 10

Nettoinanspruchnahme und „Systemkosten“ der gesamten steuerlichen Investitionsförderung (Spalten 1 bis 5 und 8 bis 11 in Mrd. S, 6 und 7 in %)

Jahr	V 1	IF-Inan- spruchnahme 2	vorweg- genomme- ne AfA 3	N ^{tt} o-Inan- spruchnah- me (1+2-3) 4	gesamtes steuerl. ge- förd. Inve- stitionsvol. 5	B ^{tt} o-Inan- spruchnahme- satz in % (1+2)/5 6	N ^{tt} o-Inan- spruchnah- mesatz in % (4/5) 7	N ^{tt} o-Inan- spruchn. 1 (inkl. IF) 8	N ^{tt} o-Steuerkredit (vAfA) bzw. Steuerersparnis (IF) bei t' = 50 % kumulierter Steuerkredit		
									gesamt 9	ohne IF 10	11
1955	0,60			0,60	1,53	39	39	0,60	0,30	0,30	0,30
1956	-			-	-	-	-	-	-	-	0,30
1957	2,26			2,26	6,92	33	33	2,26	1,13	1,13	1,43
1958	2,37			2,37	7,14	33	33	2,37	1,19	1,19	2,62
1959	3,15			3,15	9,44	33	33	3,15	1,58	1,58	4,20
1960	3,96		0,10	3,86	11,82	34	33	3,86	1,93	1,93	6,13
1961	4,58		0,10	4,58	13,72	33	33	4,48	2,24	2,24	8,37
1962	5,30		0,10	5,20	15,83	33	33	5,20	2,60	2,60	10,97
1963	5,20		0,54	4,66	15,69	33	30	4,66	2,33	2,33	13,30
1964	5,07		1,01	4,06	17,03	30	24	4,06	2,03	2,03	15,33
1965	5,44		1,54	3,90	18,24	30	21	3,90	1,95	1,95	17,28
1966	6,05		2,34	3,71	20,43	30	18	3,71	1,86	1,86	19,14
1967	6,22		2,82	3,40	17,48	36	19	3,96	1,98	1,98	21,12
1968	5,93		3,42	2,51	16,62	36	15	3,09	1,55	1,55	22,67
1969	6,76		3,82	2,94	18,73	36	16	3,17	1,59	1,59	24,26
1970	8,42		3,58	4,84	23,39	36	21	5,34	2,67	2,67	26,93
1971	10,11		3,81	6,30	28,08	36	22	6,79	3,40	3,40	30,33
1972	14,10	1,86	4,53	11,43	48,56	29	24	12,39	6,20	5,27	35,60
1973	11,50	2,61	5,22	8,89	41,11	28	22	10,75	5,38	4,08	39,68
1974	17,41	2,60	5,23	14,78	43,91	40	34	16,53	8,27	6,97	46,65
1975	13,48	4,68	5,40	12,76	41,38	33	31	13,97	6,99	4,65	51,30
1976	17,06	5,03	6,71	15,38	51,17	33	30	16,06	8,03	5,52	56,82
1977	16,86	3,84	9,64	11,06	52,93	32	21	12,16	6,08	4,16	60,98
1978			13,35								
1979			12,95								
1980			11,45								
1981			9,66 ²								
1982			9,27 ³								

¹ Die Werte der Spalte 8 differieren mit Spalte 4, da für die Ermittlung des Steuerkredits die IR per Inanspruchnahme-Jahr (t_0) gerechnet werden müssen. In Spalte 1 bzw. 4 sind sie dagegen im Jahr der Auflösung ($t+2$) enthalten. Dies ist zwar nicht korrekt, es erschien jedoch sinnvoll, da so die Inanspruchnahme direkt auf das dadurch geförderte Investitionsvolumen bezogen werden kann (Spalte 6+7). Gleiches gilt für AN 4 und KZ in Tabelle 3.

² inklusive der ersten fehlenden Gebäudeabschreibung aus 1955 (1% von 0,54 Mrd. S). Vgl. Fußnote 21.

³ inklusive fehlender Gebäudeabschreibung im Ausmaß von 0,02 Mrd. S (3% von 0,54 Mrd. S).

Quelle: wie Tabelle 1

ergibt die aus der IF-Inanspruchnahme resultierende Steuerersparnis. Wenn Tichy bei seinem „Steuerkredit“ (Tichy A, Übersicht 6, S. 32) nicht auf die Berücksichtigung des Grenzsteuersatzes vergessen hätte, würden bei einem t' von 50 Prozent seine Werte bis inkl. 1966 mit Spalte 11 (kumulierter Steuerkredit) etwa übereinstimmen. Ab 1967 wäre die Übereinstimmung jedoch nicht mehr gegeben, da hier die IR berücksichtigt wurde.

III. Steuerkredit und Übergang zum System der Degressivabschreibung

Der Steuerkredit der vAfA – der manchmal auch als Mindestwirkung derselben bezeichnet wird – wird in den Berechnungen aus mehreren Gründen überschätzt. Die Annahme, daß sich die IR nur gegen vAfA auflöst, weist den Steuerkredit ab 1972 zu hoch und die Steuerersparnis zu niedrig aus. Ebenso ist die Annahme eines konstanten Grenzsteuersatzes problematisch. Tendenziell werden die Unternehmer die vAfA in Jahren hoher Gewinne und damit hoher Grenzsteuersätze vorziehen, während sie in Jahren niedriger Gewinne und Grenzsteuersätze mit Zurückhaltung reagieren. Unabhängig davon, ob dieses Verhalten aus makroökonomischen Aggregaten erkennbar ist oder nicht, so entspricht es auf mikroökonomischer Ebene durchaus betriebswirtschaftlicher Rationalität. Die Vernachlässigung der Steuerersparnis aus dem Progressionsspitzenausgleich ist meiner Einschätzung nach einer der gravierendsten Mängel der Steuerkredit-Berechnungen, da er dadurch wiederum zu hoch ausgewiesen wird. Ebenso wird der ausstehende Steuerkredit eines Unternehmens im Konkursfall zu einem Steuererlaß, „weil kaum anzunehmen ist, daß die aus zwangsweisen Verkäufen von Anlagegütern insgesamt resultierenden Erlöse die Buchwerte übersteigen und damit zu versteuernde außerordentliche

Erträge entstehen“²⁷. Es kommt daher zu einem Steuererlaß oder – im unwahrscheinlichen Fall – zu einer Schuldentilgung. Auf keinen Fall dürften jedoch die darauf entfallenden Beträge als noch ausstehender Kredit weiter fortgeschrieben werden, wie es aber im kumulierten Steuerkredit der Spalte 11 geschieht²⁸. Abgesehen vom Konkursfall gilt dies auch für alle anderen Formen der Tilgung und für die Wiederabschreibung bereits abgeschriebener Anlagen im Rahmen der Möglichkeiten des Strukturverbesserungsgesetzes. Ebenso kann es unter bestimmten Umständen im Verlustfall zu einer teilweisen Tilgung des Steuerkredites eines Unternehmens kommen²⁹. Diese zahlreichen Einschränkungen geben Anlaß zu der Vermutung, daß der tatsächliche ausstehende Steuerkredit beträchtlich unter den Werten der Spalte 11 liegt³⁰.

Da im Zusammenhang mit der aus Kreisen beider Großparteien geforderten Umstellung des Systems der vAfA auf Degressivabschreibung auch manchmal die Frage einer Schillingeröffnungsbilanz zum Zwecke der Tilgung des aufgelaufenen Steuerkredites ins Gespräch gebracht wurde, seien hier noch kurz einige Gedanken dazu skizziert. Neben dem Umstand, daß der Steuerkredit weit geringer sein dürfte, als bisher angenommen wurde, ist noch zu berücksichtigen, daß sich die „Rückzahlung“ – so es überhaupt zu einer „Rückzahlung“ kommt – des Steuerkredites über einen sehr langen Zeitraum erstreckt. Bei den von mir gemachten Annahmen über die steuerliche Nutzungsdauer wäre der Steuerkredit bei Fälligkeitstellung durch Auslaufen der vAfA in 1982 erst im Jahre 2016 vollständig getilgt, wobei die Rückzahlung jedoch in degressiven Beträgen erfolgt. Die vollständige Tilgung erfolgt aber nur, wenn nach Abschaffung der vAfA nur die Linearabschreibung zulässig ist. Da jedoch die in Aussicht stehende Degressivabschreibung im Vergleich zur Linearabschreibung selbst einen

Steuerkredit schafft – bzw. den alten prolongiert – kommt es nicht notwendigerweise zu einer Tilgung des alten Steuerkredites. Dies hängt lediglich davon ab, ob die Inanspruchnahme der degAfA mit den vorweggenommenen Abschreibungen aus der Zeit der vAfA (plus in einer späteren Phase auch anfallende vorweggenommene Degressivabschreibungen) eine positive bzw. negative Netto-Inanspruchnahme ergeben. Nur die negative Netto-Inanspruchnahme führt dann zu einer teilweisen³¹ Tilgung des Steuerkredites. Die Umstellung des Abschreibungssystems gekoppelt mit einer Schillingeröffnungsbilanz (= Neubewertung der durch vAfA angehäuften stillen Reserven und dadurch Möglichkeit diese wieder abzuschreiben) wäre – wenn die Wiederaufwertungsgewinne nicht entsprechend besteuert werden – ein Jahrhundert-Steuergeschenk: Der alte Steuerkredit wird gelöscht und gleichzeitig ein neues „Kredit-Konto“ eröffnet. Dabei ist eine „Umschuldung“ des Steuerkredites der vAfA auf einen Steuerkredit der degAfA denkbar, ohne daß es auch nur zu einer teilweisen Fälligstellung kommt, die Schillingeröffnungsbilanz also gar nicht „notwendig“ wäre: Die degressive AfA müßte lediglich degressiv eingeführt werden. D. h., daß – da in den ersten Umstellungsjahren noch relativ hohe Abschreibungsbeträge aus der Zeit der vAfA fehlen – in der Anfangsphase die Sätze der Buchwertabschreibung höher sind³² und sukzessive auf ein „normales“ Niveau – vergleichbar zur BRD oder der Schweiz – abgesenkt werden. Ausgehend von einer Extrapolation des begünstigungsfähigen Investitionsvolumens und des Ausnutzungsgrades kann man mit den hohen Sätzen der degAfA in der Anfangsphase die Brutto-Inanspruchnahme so hoch halten, daß sich eine positive – bzw. zumindest nicht negative – Netto-Inanspruchnahme ergibt. Ersteres würde bedeuten, daß der Steuerkredit weiterhin aufgestockt wird, während

durch eine Netto-Inanspruchnahme von 0 der Steuerkredit auf dem zuletzt erreichten Niveau eingefroren wird.

Abschließend sei nochmals auf die Bedeutung der Tichyschen Arbeit hingewiesen: Seine beständigen Bemühungen um die empirische Absicherung von in der Investitionsförderungsdebatte aufgestellten Plausibilitätsüberlegungen haben viel zu der notwendigen Problemsicht des wahrlich nicht mit theoretischen Erkenntnissen und empirischen Ergebnissen gesegneten Fachgebietes beigetragen. Daneben wurde noch durch die Publikation der bis dato unveröffentlichten Lehner-Schätzung der begünstigungsfähigen Bau- und Ausrüstungsinvestitionen ein weiterer wesentlicher Beitrag zur Investitionsförderungsdiskussion geleistet. Bisher war man in einer unzulänglichen Näherung auf das Verhältnis bzw. auf die Absolutbeträge des gesamten Bau- und Ausrüstungsvolumens angewiesen³³.

* Der folgende Artikel entstand aufgrund einer intensiven Diskussion mit meiner Kollegin Marianne Kager, der ich zahlreiche wesentliche Anregungen und Kritikpunkte verdanke. Ebenso danke ich folgenden Personen für Kritik und Anregung: Karl Aiginger, Kurt Bayer, Klaus Haase, Ewald Nowotny, Karl Pichelmann, Christine Reiterlechner und Gerhard Orosel. Verbleibende Fehler fallen selbstverständlich in den Verantwortungsbereich des Autors.

Anmerkungen

- 1 Tichy, Gunther (A): „Wie wirkt das österreichische System der Investitionsförderung?“, in: Research Memorandum Nr. 7906 der Universität Graz, Oktober 1979, S. 2. Wiederabgedruckt in: Quartalshefte der Girozentrale, Sonderheft 1/1980, S. 20. Sinngemäß auch derselbe (B): „Investorenverhalten in Österreich. Ist die hohe Investitionsförderung eine Folge der weitgehenden staatlichen Förderung?“, in: Research Memorandum Nr. 7907 der Universität Graz, Oktober 1979, S. 82. Wiederabge-

- druckt in: G. Bombach, B. Gahlen, A. E. Ott: „Neuere Entwicklungen in der Investitionstheorie und -politik“, Schriftenreihe des Wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Bd. 9, Tübingen 1980, S. 132. Im folgenden beziehen sich die Seitenangaben auf die jeweils zweite Publikation.
- 2 Das sind jene Investitionen, für die die steuerliche Investitionsförderung in Anspruch genommen werden kann (siehe F_A und F_B in Tabelle 3)
 - 3 Eine Übersicht über die Entwicklung der maximalen Prozentsätze der vorzeitigen AfA, des Investitionsfreibetrages und der Investitionsrücklage (in Prozent des Gewinnes) findet sich in: Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen: „Vorschläge zur Industriepolitik II“, Wien 1978, S. 35. Zu den Sätzen der vorzeitigen AfA vgl. auch Spalte 3 und 4 der Tabelle 3.
 - 4 Rücklagen können zwar bis zu einer Dauer von 4 Jahren gebildet werden. Eine durchschnittliche „Bindungsdauer“ von 2 Jahren ist aber plausibel, da die Auflösungsbestimmung restriktiv auszulegen ist: „Es steht nicht im Belieben des Steuerpflichtigen, ob und wann er eine Investitionsrücklage auflöst. Mit der Auflösung ist vielmehr bereits zum nächstfolgenden Bilanzstichtag nach Maßgabe der getätigten Investitionen zu beginnen. ... Solange noch eine Investitionsrücklage aus den Vorjahren aufzulösen ist, kann keine vorzeitige Abschreibung (Investitionsfreibetrag) gewinnmindernd vorgenommen werden“ (EStR 1979 Abschnitt 56 (5) Absatz 1 und 3).
 - 5 Der von Tichy ermittelte AN 1 (1955–74) wurde deshalb auch in der Tabelle aufgenommen, da daraus ersichtlich wird, daß seine Interpretation noch zusätzlich durch Rechenfehler beeinflusst wurde (1955 und vor allem 1973). Vor allem 1974/75 dürfte seine „konjunkturelle Komponente“ durch den Fehler in 73 stark verzerrt worden sein. Da alle vier Publikationen gleichlautende Zahlenreihen aufweisen (Tichy A 1979, S. 12; A 1980, S. 27; B 1979, S. 27; B 1980, S. 150), dürfte es sich nicht um Druckfehler handeln. Neben dem Berechnungsfehler für 1955 berücksichtigte Tichy nicht die unvollständige Erhebung der Inanspruchnahme in diesem Jahr (vgl. Fußnote 1 der Tabelle 1). Daher ist die Aussage, daß der Ausnutzungsgrad „im ersten Jahr der Geltung des neuen Systems (1955) relativ niedrig (war)“ (Tichy B, S. 149), in dieser Form (ohne Annahme über das Ausmaß der statistisch nicht erfaßten Inanspruchnahme bei der KSt) nicht zulässig.
 - 6 Da die IR sowohl teilweise gegen vAfA als auch gegen IF aufgelöst werden, wird der „tatsächliche“ AN zwischen AN 2 als Unter- und AN 3 als Obergrenze liegen. Es ließe sich zwar eine Aufteilung vornehmen (etwa im Verhältnis IF-Inanspruchnahme zu vAfA-Inanspruchnahme), jedoch rechtfertigt die in Aussicht stehende „Verbesserung“ des Ergebnisses nicht den rechnerischen Mehraufwand.
 - 7 Für diesen Hinweis danke ich Karl Aiginger vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung
 - 8 Die Ausschließlichkeit ist aber keine absolute. In Abschnitt 56 (3) der Einkommensteuerrichtlinien 1979 wird präzisiert, daß die hypothetische maximale Rücklage (= 25 Prozent des Bruttogewinnes vor Abzug der vAfA und/oder IF) um die Inanspruchnahme der vAfA bzw. des IF zu vermindern ist. Mit der verbleibenden positiven Differenz kann eine IR gebildet werden.
 - 9 abgesehen vom Rechenfehler in 1973 (vgl. Fußnote 5). Es sei hier nochmals darauf hingewiesen, daß Tichy empirische Bauweise zu Plausibilitätsüberlegungen liefern wollte. Die Ausführungen beziehen sich daher darauf, ob er seinem hohen Anspruch gerecht werden konnte und nicht darauf, ob die Plausibilitätsüberlegungen „richtig“ oder „falsch“ sind. Im Falle der prozyklischen Wirkung der vAfA – mit der Aiginger-Einschränkung bezüglich der Wirkung in leichten Rezessionen (Aiginger, Karl: „Investitionspolitik in Österreich“, in: ifo-Schnelldienst 16/79, S. 22) – teile ich diese voll mit Tichy.
 - 10 Im – unwahrscheinlichen – Extremfall läuft diese Scherenbewegung invers: d. h. daß z. B. eine Verdreifachung der Sätze den ursprünglichen AN auf ein Drittel senkt. Dieser Extremfall kann nur dann eintreten, wenn kein einziger Unternehmer durch die Satzerhöhung mehr als zuvor abschreiben kann (etwa weil alle Unternehmer vor der Erhöhung bereits an das Gewinnlimit gestoßen sind und keiner durch zusätzliche Abschreibung einen Bilanzverlust aufweisen will). Der umgekehrte Fall, z. B.

- die Halbierung der Sätze, die zu einer Verdoppelung des AN führt, kann nur dann eintreten, wenn vor der Halbierung nur für maximal die Hälfte der begünstigungsfähigen Investitionen die maximale vAfA in Anspruch genommen wurde.
- 11 So hat z. B. die Reduktion der vAfA für Maschinen um 25 Prozentpunkte im Jahre 1977 (Auslaufen der 25prozentigen Zusatzabschreibung) lediglich zu einer Verringerung der Inanspruchnahme um 6 Prozentpunkte geführt (vgl. Tabelle 1)
 - 12 der Korrelationskoeffizient r von AN 1 mit AP beträgt $-0,84$
 r von AN 1 mit $y = +0,25$
 die entsprechenden Werte für AN 2 lauten: $AN\ 2 = 68,84 - 0,49\ AP$; $r^2 = 0,37$
 $AN\ 2 = 50,04 + 0,11\ y$; $r^2 = 0,03$
 r von AN 2 mit AP = $-0,61$
 r von AN 2 mit $y = +0,05$
 Neben den Wachstumsraten der Industrieproduktion wurden noch jene des BIP real (in Preisen von 1964) als Konjunkturindikator herangezogen. Da sich jedoch bei keiner der Rechnungen nennenswerte Abweichungen ergaben, wurden die Ergebnisse hier nicht angeführt.
 - 13 Die Annahme, daß der betrachtete Zusammenhang über den gesamten Bereich linear verläuft, ist natürlich nicht realistisch.
 - 14 Dies war zu erwarten, da die Änderung der Sätze im selben Jahr den Nenner des AN beeinflussen (vgl. S. 3). Wenn Tichy aber aufgrund von Plausibilitätsüberlegungen meint, daß es nach einer Erhöhung von AP einige Zeit dauert, bis die Unternehmer via Preissetzungsstrategie höhere Abschreibungsmöglichkeiten „unterbringen“, kann ich mich dieser Annahme anschließen. Diese Überlegung geht aber weit über die Interpretationsmöglichkeiten des AN hinaus und kann durch ihn – aus bereits erläuterten Gründen – keine Bestätigung bzw. Widerlegung erfahren.
 - 15 Der Korrelationskoeffizient r von AN 1, mit $AP_{t-1} = 0,79$. Auch der zweijährige Reaktionslag ergibt eine schlechtere Kurvenanpassung als die zeitgleiche.
 - 16 Eine detaillierte Untersuchung über die Inanspruchnahme der Investitionsrücklagen in Schweden (disaggregiert nach Unternehmensgrößenklassen) bestätigt diese Vermutung. Volk, Ewald: „Investitionslenkung am Beispiel der Schwedischen Investitionsfonds“, unveröffentlichte Diplomarbeit, Wien 1980, S. 82 ff.
 - 17 Hier soll Tichy keineswegs unterstellt werden, daß er tatsächlich eine Verhältniszahl wie den AN für eine konjunkturpolitische Variable hält, da es ja dabei vielmehr auf das absolute Ausmaß der unternehmerischen Investitionstätigkeit ankommt. Es soll lediglich in einer „überspitzten“ Formulierung deutlich gemacht werden, daß – ohne Beseitigung des Einflusses der diskretionären vAfA-Satz-Änderungen – der AN keine sinnvolle Möglichkeit der Konjunktur-Interpretation bietet.
 - 18 Bei realistischen Annahmen über den Diskontsatz (7 bis 10 Prozent) und den Grenzsteuersatz (50 bis 63 Prozent) ergeben sich sowohl bei Maschinen (Nutzungsdauer 10 Jahre) und Bauten (Nutzungsdauer 25 bis 40 Jahre) Barwerte von ca. 10 Prozent. Vgl. dazu die Tabellen I bis IV im Appendix zu: Kager, Marianne und Kepplinger, Hermann: „Investitionsförderung in Österreich. Eine volkswirtschaftliche Analyse“, in: Band 5 der Schriftenreihe des Ludwig Boltzmann-Institutes für Wachstumsforschung, Wien 1981. Der Investitionsfreibetrag von 20 Prozent entspricht bei einem t' von 50 Prozent genau einem Barwert von 10 Prozent. In den Barwertrechnungen steckt implizit die Annahme eines gleichmäßigen Gewinnverlaufes und eines konstanten Grenzsteuersatzes. Zum Einfluß unterschiedlicher Gewinnverläufe auf die unternehmerischen Investitionskalküle vgl. Lehner, Gerhard: „Die steuerlichen Investitionsförderungssysteme und die Unternehmensbesteuerung in der Bundesrepublik Deutschland, in Schweden, in der Schweiz und in Österreich“, Studie des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung im Auftrag der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft“, Wien 1979, S. 88 ff.
 - 19 Wenn die vAfA für den Unternehmer aufgrund seiner subjektiven Zeitpräferenz einen Barwert von 10 Prozent des Investitionsvolumens erbringt, bedeutet dies, daß er die vAfA als gleichgut wie einen 10prozentigen steuerfreien Investitionszuschuß empfindet. Er ist dann gegenüber beiden Alternativen indifferent. Die Annahme eines 7 bis 10prozentigen Diskontsatzes für die Zeitpräferenz (vgl. Fußnote 18) trifft die

Opportunitätskosten des Steuerkredit-
tes wohl am besten.

20 Wenn – wie im maßgeblichen Zeitraum – der Prozentsatz der vorzeitigen AfA für Ausrüstungen konstant 40 Prozent beträgt und man eine Nutzungsdauer von 10 Jahren annimmt, so können im Zeitpunkt t_0 maximal Abschreibungen aus 4 Jahren (aus den Jahren t_9 bis t_6) fehlen. 1966 war dies erstmals der Fall. Es fehlten Abschreibungen, die im Zeitraum 1957 bis 1960 vorgenommen wurden.

21 Hierbei darf jedoch nicht vergessen werden, daß bis inklusive 1980 noch keine vorweggenommenen Gebäudeabschreibungen anfallen. Nimmt man für Gebäude eine Linearabschreibung von 3 Prozent p. a. über 33 Jahre plus 1 Prozent im 34. Jahr an, so betragen die vorweggenommenen Abschreibungen für Gebäude: 1981: 1 Prozent von 0,54 Mrd.; 1982: 3 Prozent von 0,54 Mrd.; 1983: 3 Prozent von 0,54 Mrd. + 1 Prozent von 2,53 Mrd.; 1984: 3 Prozent von 0,54 Mrd. + 3 Prozent von 2,53 Mrd. + 1 Prozent von 2,42 Mrd. usw.

22 Auf Grund der wirklich groben Näherung sollten daher die Aussagen nicht überschätzt werden. Eine substantielle Verbesserung würde sich ergeben, wenn man die Barwerte getrennt für Ausrüstungen und Bauten sowie für die unterschiedlichen Prozentsätze der vAfA und den IF ermittelt und erst dann das Förderungs-Kosten-Verhältnis einer näheren Analyse unterzieht. Ebenso wäre es angebracht, die Förderungswirkung mit unterschiedlichen Diskont- sowie unterschiedlichen Grenzsteuersätzen durchzurechnen. Leider konnten diese Berechnungen bis Redaktionsschluß nicht in Angriff genommen werden. Die Schwachstelle dabei ist immer der Zukunftsdiskont: es wird ein für alle Unternehmer gleicher (durchschnittlicher) Diskontsatz angenommen, der noch dazu im Zeitablauf konstant bleibt. Letzteres ist zwar rechentechnisch nicht notwendig, aber was ist schon der „richtige“ Diskontsatz?

23 Einer im Zeitablauf konstanten vAfA von 75 Prozent entspricht, daß im Zeitpunkt t_0 vorweggenommene Abschreibungen aus den Jahren t_9 bis t_{-2} – also aus 8 Jahren – fehlen. 1974 fehlten jedoch erst Abschreibungen aus 5 Jahren

(aus 1965 bis 1969). Der – seit 1955 bisher einmalige – „Achtjahres-Gipfel“ wurde erst 1978 erreicht (es fehlten Abschreibungen aus den Jahren 1969 bis 1976). Durch die Senkung des Satzes auf 50 Prozent in 1977 sank der „Gipfel“ auf 7 Jahre in 1979, 6 Jahre in 1980 und beträgt für 1981 und 82 wieder 5 Jahre. Der absolut höchste Wert an vorweggenommenen Abschreibungen in 1978 läßt vermuten, daß sich in diesem Jahr das Förderungs-Kosten-Verhältnis wieder umkehrt.

$$24 \quad A = \frac{V}{S_A + S_B \times (F_B/F_A)};$$

$$B = (F_B/F_A) \times A.$$

Die von Tichy angegebene Formel für A ist falsch. Es handelt sich aber dabei anscheinend um einen Druckfehler, der leider in beiden Publikationen vorkommt (Tichy A 1979, S. 12; A 1980, S. 28), da die Werte offensichtlich mit der richtigen Formel ermittelt wurden.

25 Für die Überlassung der unveröffentlichten Berechnungen danke ich Karl Aiginger (WIFO).

26 AN 4, AN 5 und AN 6 sind bis inklusive 1968 mit AN 1 aus Tabelle 1 identisch.

27 Seidel, Hans: „Struktur und Entwicklung der österreichischen Industrie“, Studie des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung, in: Schriftenreihe der Bundeswirtschaftskammer, Nr. 32, Wien 1978, S. 90

28 Die Ausführungen über das tatsächliche Ausmaß des Steuerkreditbezuges beziehen sich nur auf die noch ausstehenden „Verpflichtungen“ der Unternehmer, nicht jedoch auf die Systemkosten. Denn jede Form des Steuererlasses verringert zwar den Steuerkredit, nicht jedoch die Systemkosten der vAfA. Wenn man von Zinskosten absieht, ergibt sich eine Verringerung beider nur durch die „korrekte“ Schuldtilgung.

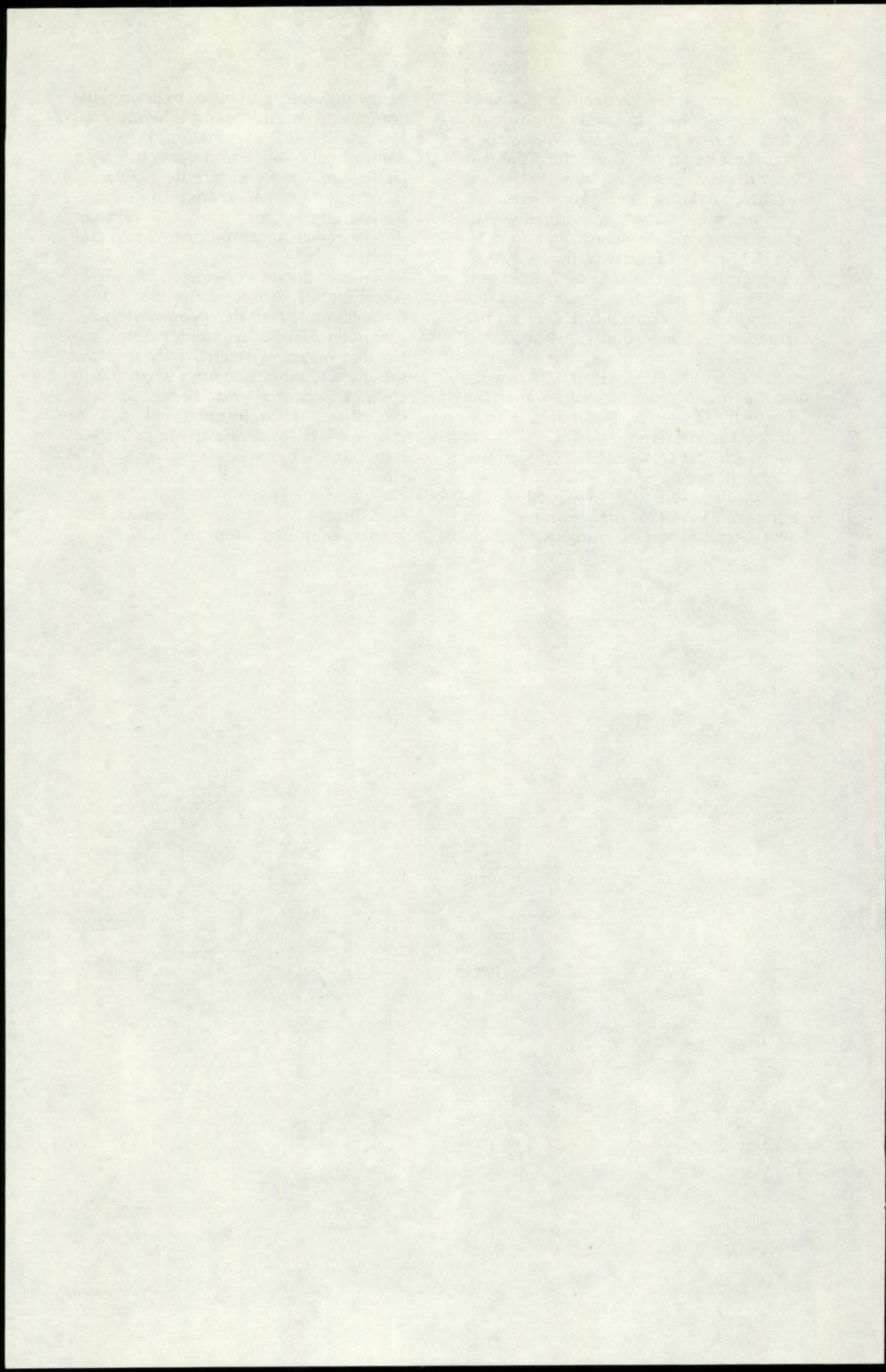
29 Der Zusammenhang ist aber komplex, da es in Österreich eine 5jährige Verlustvortragsmöglichkeit gibt. Die vorweggenommenen Abschreibungen werden daher im Verlustfall nicht sofort als Steuerkredit getilgt. Denn durch die fehlenden Abschreibungen wird erst einmal der Verlust geringer ausgewiesen, als dies der Fall wäre, wenn der Unternehmer in den Vorperioden nur linear abgeschrieben hätte. Durch den Verlustvortrag – der ja jetzt geringer ausfällt als im hypothetischen Fall der „Linearabschreibung – wird

daher vorerst die Laufzeit des Steuerkredites – ohne notwendige Fortsetzung der Investitionskette – nur verlängert. Erst wenn innerhalb der 5-Jahres-Frist der Ausgleich des hypothetischen Verlustes (tatsächlich ausgewiesener Verlust plus vorweggenommene Abschreibung) mit den Gewinnen der folgenden Jahre nicht bzw. nur teilweise möglich gewesen wäre, kann man von einem Erlaß bzw. teilweisen Erlaß des Steuerkredites sprechen. Daher ist die einfache Aussage, daß die Förderung im Verlustfall in einer echten Steuerersparnis besteht (Tichy B, S. 148) sowohl für die Rücklagenauflösung als auch für die vAfA (Tichy A, S. 23) falsch bzw. stark zu relativieren.

- 30 Die Werte der Spalte 11 ließen sich um einige der genannten Effekte – beispielsweise um die Wiederabschreibung der „Veräußerungsgewinne“ nach dem Strukturverbesserungsgesetz, die

den Einkommensteuerstatistiken entnommen werden können – bereinigen. Man muß jedoch festhalten, daß man dann bereits – aufgrund der schlechten Datenlage – bei einem guten Dutzend Hilfhypothesen angelangt sein wird.

- 31 Vollständig kann er durch das System der Degressivabschreibung nie getilgt werden.
- 32 Es sei hier darauf verwiesen, daß die in Abschnitt 51, Absatz 3 der EStR 1979 festgelegten Sätze der geometrisch-degressiven AfA für Wirtschaftsgüter, die „in den ersten Wirtschaftsjahren einer erhöhten technischen oder wirtschaftlichen Abnutzung (unterliegen)“ (ebenda, Absatz 1) im internationalen Vergleich als besonders günstig zu gelten haben, also bereits relativ hohe Sätze sind.
- 33 So z. B. der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen bei seinen Ausnutzungsgradberechnungen (op. cit., S. 37 ff.).



BÜCHER

PROJEKT EINER „DUALISTISCHEN GESELLSCHAFT“

Rezension von: André Gorz, Abschied
vom Proletariat – Jenseits des
Sozialismus. Europäische
Verlagsanstalt, Frankfurt/Main 1980

Für sein neues Buch „Abschied vom Proletariat“ hat André Gorz schon viel linke Schelte hinnehmen müssen. Wie leider so oft beschäftigt sich ein guter Teil seiner Kritiker nicht mit den Hauptgedanken des Buches, sondern mit der Frage, ob Gorz seinen Marx auch richtig gelesen und verstanden hat. Nun scheint mir gerade hier nichts weniger fruchtbar als ein Streit über das, was Marx zur Begriffsbestimmung der Kategorie des Proletariats „wirklich“ gesagt und gemeint hat. Sicher überwiegt beim jungen Marx in den frühen Schriften die Tendenz zur abstrakt-philosophischen Kategorienbildung à la Hegel, beim älteren der Versuch zur konkret-historischen Aufarbeitung. Ob und wie ihm die Vermittlung zwischen diesen beiden Arten von Analysen gelungen ist, wird vermutlich noch lange Stoff für die gelehrte Marx-Exegese bilden. Mit der Soziologie und Sozialpsychologie der heutigen Arbeiterschaft hat all das herzlich wenig zu tun, auch wenn Gorz wie jeder, der in dieser geistigen Tradition steht, zunächst seinen eigenen Strauß mit Marx ausfechten muß. Dabei geht es ihm wesentlich um die Zerstörung jenes proletarischen Mythos, der sich auf die vielzitierten Marx'schen Worte beruft, wonach es

sich nicht darum handle, was das Proletariat als Ziel sich *vorstelle*, sondern: „was ist *ist* und diesem Sein gemäß *geschichtlich zu tun gezwungen sein wird*.“ Auch müssen wir Gorz glauben, wenn er sagt, daß es eben dieser Mythos war, der die Aktivisten des Mai 1968 beflügelte, in dem Glauben, durch ihre eigene Bewegung dem französischen Proletariat zu seinem „wahren Bewußtsein“ verhelfen zu können. Das zwangsläufige Scheitern dieses Unternehmens bedeutete für ihn auch das Scheitern der Theorie, die dessen ideologische Basis gebildet hatte. Damit steht er sicher nicht allein, aber er hat aus diesen Erfahrungen andere, in mancher Weise radikalere Konsequenzen gezogen als die meisten seiner Mitstreiter aus den goldenen sechziger Jahren.

Was Gorz in Frage stellt, ist die grundlegende Perspektive des breiten Stromes der sozialistischen Erneuerungsbewegungen, die sich in der post-stalinistischen Ära als Reaktion auf Etatismus, Zentralplanung und bürokratische Herrschaft herauskristallisiert hat: die Perspektive der Arbeiter-Selbstverwaltung als Weg zur Vollendung der emanzipatorischen Ziele des Sozialismus. Diese Frage hängt natürlich aufs engste zusammen mit den Chancen, die man der Arbeiterschaft unter den heute konkret existierenden technologischen Bedingungen einräumt, ihre ungeliebten Produktionsstätten in Orte sinnvoller, kreativer, selbstgesteuerter Betätigung umzuwandeln, wie das linken (und vielfach auch gar nicht so linken) Sozialisten eingedenk der vielzitierten Passage aus der Marx'schen Kritik des Gothaer Programmes – Arbeit soll zum „ersten Lebensbedürfnis“ werden – vorschwebt. Eben von diesem Gedanken, den er selbst früher eloquent vertreten hatte, nimmt Gorz jetzt trauernd Abschied. Warum?

Jener Teil seiner Argumente, der die fortschreitende Entfremdung, Degradation, Routinisierung, Entqualifizierung, Enthumanisierung usw. der industriellen Arbeit seit der Einführung von Fließband und Taylorismus betrifft, kann kurz gefaßt werden. Gorz bewegt sich hier auf einem von linker Gesellschaftskritik schon reichlich beackerten Feld, wobei er jener Art von Radikalität zuneigt, die im langen Lauf der Entwicklung keinerlei Lichtblicke gelten läßt, sondern einen kontinuierlichen Ablauf vom Schlechten zum Schlechteren postuliert. In alledem verrät sich sehr deutlich der Einfluß der Frankfurter Schule, insbesondere Marcuses, der ja dieser ganzen Generation seinen Stempel aufgedrückt hat. Auf dieselbe Quelle geht die – heute übrigens fast schon zum Allgemeingut „kritischer“ Gesellschaftstheorie gewordene – These zurück, daß der kapitalistische Wurm nicht erst in der *Anwendung* der Technik, sondern in ihr selbst, in ihrer *Ausformung und ihrer ganzen Entwicklungsrichtung* sitze. So wird Gorz kaum auf Widerspruch stoßen, wenn er sagt, daß die vom Kapitalismus entwickelten Produktivkräfte „in einem solchen Ausmaß von ihm geprägt sind, daß sie nach den Kriterien einer sozialistischen Rationalität weder geleitet noch betrieben werden können... Sie sind *funktional allein* für die Logik und Bedürfnisse des Kapitalismus“ (Seite 9).

Wo sich Gorz allerdings entschieden von den herrschenden Auffassungen trennt, ist in der Einschätzung der Möglichkeiten, die Maschinerie, die Arbeitsprozesse und die Produktionszwecke nach den Bedürfnissen der Arbeiterschaft umzumodeln, sobald einmal die roten (oder schwarzen?) Fahnen von den Dächern der Fabriken flattern. Diese Hoffnung hält Gorz für verloren. Der durch den Kapitalismus geformte und verformte technische Fortschritt stellt nämlich – so argumentiert er – dennoch einen *irreversiblen Prozeß* dar. Und zwar irre-

versibel deshalb, weil er gleichzeitig auch durch die sachlichen und materiellen Notwendigkeiten des komplexen gesellschaftlichen Beziehungssystems bedingt ist, das mit ihm entstanden ist. So überraschend diese nüchterne, ja fast konservativ anmutende Schlußfolgerung nach dem radikal-kritischen Befund Gorzens über den Zustand der Arbeitswelt anmuten mag – sogar von „Funktionszwängen“, „Sachzwängen“ ist da, *horribile dictu*, die Rede – so läßt sie sich doch, wie gleich zu zeigen sein wird, durchaus logisch in seine neue Befreiungsstrategie einordnen. Vorerst sind aber doch noch einige Gedanken zu erörtern, die mir nicht unwichtig scheinen.

Da ist einmal die Auseinandersetzung mit dem traditionellen Begriff der Macht und der Machteroberung in den Betrieben. Im modernen Großunternehmen, ebenso wie in den staatlichen Bürokratien, gäbe es ja schon längst keine *personale* Macht mehr, d. h. die Macht so oder anders zu entscheiden, sondern lediglich *funktionale Macht*, deren Entscheidungsspielräume durch das Gesamtsystem und die ihm eigene Rationalität durchwegs prädestiniert und strukturiert sind. Diese Macht „vermag niemand für sich zu erobern, jeder kann nur versuchen, eine jener Positionen zu ergattern, die eine Machtparzelle einschließen.“ (Seite 49). Die Beschränkung der Entscheidungsspielräume folgt nach Gorz nicht nur aus der technischen und organisatorischen Komplexität des Einzelunternehmens, sondern ebenso aus der engen Verflechtung der nationalen Produktionsapparate in das Netz der internationalen Arbeitsteilung. All dies mache eine echte, von der Basis getragene Arbeiter-Autonomie illusorisch. „Arbeitermacht“ muß in dieser Sicht notwendig zu bloßer Gewerkschaftsmacht verkümmern, da nur der gewerkschaftliche Apparat imstande ist, die Vermittlung zwischen den Forderungen der Basis und den inneren

Erfordernissen des Systems institutionell zu besorgen, ohne daß der einzelne Funktionär an dem unvermeidlichen Rollenkonflikt zerbrechen müsse.

Den Ablauf eines solchen Prozesses schildert Gorz am Beispiel der *delegati di cottimo* in den Fiatwerken. Wenn wir ihm glauben wollen, wäre dieses Experiment nicht so sehr an der politischen Zerrissenheit der italienischen Arbeiterbewegung gescheitert als an dem unlösbaren Dilemma des Basisdelegierten, der der Direktion gegenüber als Garant des ausgehandelten Verhandlungsergebnisses gelten muß, im selben Moment aber der „Basis“ schon als Vertreter der Direktion erscheint. So bleibt ihm, wenn er nicht ohnehin abberufen wird oder zurücktritt, nichts anderes übrig als die Flucht unter das Schutzdach der Gewerkschaft, er wird zum klassischen Gewerkschaftsvertreter. Ob sich die Dinge bei Fiat wirklich so verhalten haben, soll hier nicht beurteilt werden. Der von Gorz sehr klar, ja logisch zwingend aufgezeigten Problematik sollte sich jedoch niemand entziehen, der sich die große Systemveränderung von der betrieblichen Mitbestimmung, wie überhaupt von der Änderung der Entscheidungsverhältnisse in den bürokratischen Großorganisationen, erwartet.

Eine zweite wichtige Gedankenkette knüpft Gorz an das, was er die „Marginalisierung“ des Produktionsprozesses nennt, d. h. die relative Schrumpfung des Anteils der Güterproduktion und damit auch des Anteils der „klassischen“ Arbeiterschaft am gesamten Wirtschaftsprozeß, verbunden mit der gleichzeitigen Abdrängung eines immer größeren Teils der Beschäftigten in den tertiären Sektor. Die Auswirkungen dieses Prozesses auf die Qualität der Arbeit sieht er womöglich noch düsterer als jene der Großtechnologien: Über die zahlreichen auswechselbaren Tätigkeiten und Verrichtungen des Dienstleistungssektors führt nach ihm der Weg

nur mehr in ein diffuses Niemandsland der Teilzeit- und Gelegenheitsarbeit, schließlich in die Arbeitslosigkeit, die Arbeit verliert ihr letztes Quentchen an Sinn und Würde, der marginale Arbeiter wird zum „konturlosen Träger einer konturlosen Verrichtung“. Im Gegensatz zu jener Sprachregelung, die die zunehmende Heterogenität der Arbeits- und Lebenssituationen in der modernen Industriegesellschaft mit dem *catch-all* Wort der „Lohnabhängigkeit“ zu überbrücken sucht, tendiert Gorz umgekehrt zu einer Verabsolutierung des Differenzierungsprozesses. So gelangt er schließlich zu der kühnen These von der Entstehung einer neuen Klasse, oder vielmehr einer „Nicht-Klasse“, die als ein „nachindustrielles Neoproletariat der Status- und Klassenlosen“ definiert wird (Seite 64). Diese ist – so Gorzens Vision – das wieder-auferstandene „historische Subjekt“ der menschlichen Emanzipation nicht nur jenseits aller Klassen, sondern auch jenseits der bisherigen sozialistischen Programmatik.

Von hier an wird vieles nebulos. Gorzens „Neoproletariat“ ist selbst – soziologisch gesehen – ein konturloses Gebilde, sein Bild von Art und Umfang der sogenannten „konturlosen“ Tätigkeiten ist stark überzeichnet, seine Idee eines revolutionären „Gründungsaktes der Freiheit“, der von dieser Nicht-Klasse zu setzen wäre, seine Forderung nach der Verwirklichung „absoluter Subjektivität“ – all das erscheint reichlich naiv, ein böser Rückfall in die von ihm anfänglich bekämpften Hegel'schen Abstraktionen. Aber bei alldem kristallisiert sich eine durchaus konkrete Perspektive heraus: Anstatt den vergeblichen Versuch zu machen, die Fabriken zu „erobern“, in denen ja doch nur ein ständig schwindender Teil der arbeitenden Bevölkerung beschäftigt ist, sollte sich die Strategie der Linken darauf richten, „neben und über diesem Apparat-Komplex (Staat und Großindustrie, Anm. d. V.) größere Autonomie-

räume zu erobern, die der gesellschaftlichen Logik entzogen sind, sich ihr widersetzen und eine uneingeschränkte Entfaltung der individuellen Existenz erlauben.“ (Seite 67).

In einer Zeit, in der bereits einige zig-tausend, oder zig-hunderttausend, jüngere Menschen verschiedenster Art und Herkunft dabei sind, sich mit oder ohne neu-linke Ideologiefracht, mit oder ohne Gewalt, solche Freiräume zu erobern, in der zudem ein nicht unbeträchtlicher Teil „marginaler“ Arbeitskräfte auf leiseren Wegen in das Niemandsland einer „schwarzen“ oder „second economy“ verschwindet – in solcher Zeit wird es nicht schwerfallen, Gorzens Überlegungen in das breite Spektrum von Ideen und Szenarios einer postindustriellen Zukunft einzureihen, die von der Handwerksromantik der alternativen Szene bis zu dem mit modernsten Techniken arbeitenden „Prosumer“ von Alvin Toffler reichen.

All das schwimmt ja auch im Hauptstrom der zeitgenössischen (westeuropäischen) Linken mit, in diesem Punkt ist Gorz mit ihr durchaus einig. Wo er sich von ihr unterscheidet, ist sein Insistieren auf dem unvermeidlichen Fortbestehen einer politisch-wirtschaftlichen Sphäre, die nach den Kriterien der technischen Rationalität funktioniert, daher auch technisch-bürokratische Machtbeziehungen („funktionale Macht“!) einschließt. Das hängt zu einem Teil mit seiner Überzeugung von der Unverzichtbarkeit der Großtechnologien zusammen, zum anderen – und meines Erachtens wichtigeren – mit der prinzipiellen Anerkennung eines *notwendigen* Dualismus von Staat und Gesellschaft, von Heteronomie und Autonomie. In diesem Dualismus sieht Gorz nun keineswegs einen faulen Kompromiß mit dem Schlechten in der Welt, sondern im Gegenteil eine Vorbedingung freier gesellschaftlicher Entwicklungen. So schreibt er: „Ein von der zivilen Gesellschaft unterschiedener Staat, der fähig ist, die objektiv not-

wendigen Rechtsnormen... zu gewährleisten, ist die *conditio sine qua non* sowohl für die Autonomie der zivilen Gesellschaft als auch... für die Entfaltung eines Experimentierfeldes vielfältiger Produktions- und Lebensweisen.“ (Seite 102). Darin liegt nun keineswegs nur eine Absage an einen naiven Anarchismus, es ist zugleich auch Absage an die tief im Marxismus verwurzelte Idee einer letztendlichen Aufhebung des Gegensatzes zwischen Individuum und Gesellschaft, zwischen individuellen und gesellschaftlichen Bedürfnissen, in einer vollharmonischen Gemeinschaft freier und gleicher Menschen. Was Gorz in diesem Zusammenhang schreibt, ist durchaus lesenswert, wenn auch in dieser alten Debatte keine *Novae* am philosophischen Himmel auftauchen können.

Zurück zum wirtschaftlichen Aspekt. Hier greift Gorz wieder stark auf seine Frankfurter Lehrmeister zurück, die die Unterscheidung zwischen „notwendiger“ und „überschüssiger“ Arbeit popularisiert haben. So gründet er sein Modell auf die wachsende Produktivität im industriellen Sektor, die es im selben Maß erlaubt, die Arbeitszeit zu verringern; gleichzeitig soll die von ihm vorgesehene zentrale Planung nur auf die Erzeugung der „gesellschaftlich notwendigen“ Güter gerichtet sein. Zusätzliche produktive Tätigkeiten können – ebenso wie unproduktive – in den autonomen Freiräumen vor sich gehen, in denen die individuellen Präferenzen maßgeblich sind. Am Ende dieser Entwicklung steht nicht die Abschaffung, sondern die „Trivialisierung“ der heteronomen Arbeit, die vielleicht nur mehr vier, drei, zwei Stunden im Tag in Anspruch nehmen wird. „Arbeit“ in diesem Sinn rückt also an die Peripherie des Lebens, kreative Tätigkeit findet in anderen gesellschaftlichen Dimensionen statt.

Nun kehrt ja schon bei den Utopisten immer wieder der Gedanke einer kurzen, jedoch der gesellschaftlichen

Disziplin unterliegenden Arbeitspflicht zur Produktion des „Notwendigen“ auf, neben der jeder für sich „Überschüssiges“ produzieren dürfe. Und auch Marx hat in seinen späteren Jahren – wenn auch ungern – einsehen müssen, daß die gesellschaftlich erforderliche Arbeit noch für lange – für immer? – dem „Reich der Notwendigkeit“ angehören würde. Aber Gorz ist meines Wissens der erste, der versucht hat, die vage Idee von den zwei Reichen zu einem konsistenten Modell einer „dualistischen Gesellschaft“ aufzuarbeiten. So viele Mängel man daran auch finden mag, es hat gegenüber allen harmonistischen Modellen einen großen Vorzug: Zur Feststellung der „notwendigen“ Produktion bedarf es nicht der Hypothese eines durch die menschliche Vernunft vermittelten allgemeinen Konsens, einer Rousseau'schen *volonté générale*, vielmehr fallen diese Entscheidungen im politischen Raum, das heißt sie sind und bleiben Gegenstand von Konflikten, die stets von neuem politisch vermittelt und geregelt werden müssen.

Alles in allem ist dieser „Abschied

vom Proletariat“ ein Buch, mit dem es sich durchaus lohnt, sich auseinanderzusetzen. Gewiß, verstiegen daran ist manches, übertrieben vieles. Die Arbeiterschaft, auch die „klassische“, ist gewiß nicht so total an den Rand des gesellschaftlichen Handlungsfeldes gerückt, wie Gorz meint, ihr Interesse an konkreten Mitbestimmungsmöglichkeiten mag größer sein als er vermutet. Trotzdem wird man gut daran tun, die grundsätzlichen Fragen nicht beiseite zu schieben, die Gorz sehr klar herausarbeitet: erstens auf der objektiven Seite, die system- und funktionsbedingte Begrenztheit der Entscheidungsspielräume in modernen Großbetrieben, die sich quer zur Verwirklichung emanzipatorischer Ideale via Partizipation stellt; zweitens auf der subjektiven Seite, die Möglichkeiten von „Selbstverwirklichung“ in industriellen Tätigkeiten, die nicht eigenen Bedürfnissen entspringen, sondern notwendigerweise von äußeren Zwecken genormt und geformt sind. Zu alledem hat Gorz Relevantes zu sagen, wenn er auch in vielem übers Ziel hinausschießt.

Maria Szecsi

WIRTSCHAFTSGESCHICHTE IN AG-BILANZEN

Rezension von: Alois Mosser, „Die
Industrieaktiengesellschaft in
Österreich 1880–1913“. Verlag der
Österreichischen Akademie der
Wissenschaften, Wien 1980

Die Geschichte der Kapitalgesellschaften in Österreich ist nicht eben eines der ruhmvollen Kapitel unserer Wirtschaftsgeschichte. Das erste größere Unternehmen dieser Art, die „Orientalische Kompanie“, welche 1719 zur Intensivierung des Balkan- und Orientexportgeschäftes der habsburgischen Erbländer gegründet wurde, erwies sich nur wenige Jahrzehnte später als spektakulärer Versager. Mag dergleichen in jenen Tagen auch nichts außergewöhnliches gewesen sein, die Schwierigkeit, private Kapitalgeber zu mobilisieren, war seither stets ein Charakteristikum der Kapitalmärkte in Österreich.

Ihren endgültigen Einzug in Österreich hielt die Aktiengesellschaft mit dem Eisenbahnbau in den vierziger Jahren des 19. Jahrhunderts. Auch der Aufbau eines modernen Banksystems ist ohne die Institution der AG nicht denkbar. Im Bereich der Industrie allerdings erlangte die Aktiengesellschaft niemals jene Bedeutung, die ihr in den westeuropäischen Ländern und in Deutschland zukam.

So etwa stellt schon ein Handelskammerbericht aus dem Jahr 1866 fest, daß „die den Erwerb bezweckende Association des Capitals . . . sowohl im ganzen Reiche als insbesondere in Wien . . . bedeutende Fortschritte gemacht“ habe. „Ist dieser thatsächliche Aufschwung auch sehr erfreulich“,

heißt es kurz darauf einschränkend, „so entspricht er dennoch nicht jenen Anforderungen, welche Industrie, Handel und Landwirthschaft an das Capital stellen.“ Als hauptsächliche Ursache der „mangelhaften Association des Capitals“ wird die „große Concurrenz“ genannt, „welche der Staat auf dem Geldmarkte der Industrie bereitete. Während die Staatspapiere dem Capital eine Fructification von 12 Percent und darüber gewährten, verzinst sich das Anlagecapital der Actiengesellschaften im Durchschnitt nicht viel über 6 Percent.“⁴¹

Die starke Entwicklung des Kapitalmarktes im Aufschwung 1867/73 erfuhr durch die Ereignisse des März 1873 ein jähes Ende. Diese Katastrophe traf die Wiener Börse viel härter als die Börsen der industrialisierten Zentren. Das Vertrauen des Publikums war auf lange Zeit schwer erschüttert, was an sich schon ein beträchtliches Hindernis für eine Wiederbelebung des österreichischen Aktienmarktes darstellte.

Mit der langsamen Überwindung der Krise von 1873 trat auch eine Stabilisierung und Erholung der Kapitalmärkte ein. Der Aktienmarkt fristete jedoch im Vergleich zu den anderen Industriestaaten ein eher kümmerliches Dasein. Die zeitgenössische Kritik dieses Zustandes konzentrierte sich sehr stark auf die zu hohe Besteuerung der Aktiengesellschaften, in der man allgemein die Hauptursache der Schwäche des österreichischen Aktienmarktes zu erkennen glaubte. Unternehmungen, die einer öffentlichen Rechnungslegungspflicht unterlagen, mußten eine „besondere Erwerbssteuer“ entrichten, mit der Konsequenz, daß Aktiengesellschaften in Österreich deutlich höher besteuert waren als etwa in Deutschland. Mittelbetriebe mit günstigen Wachstumschancen wurden dadurch in ihrer Expansion gehemmt, da sie im Falle einer Umwandlung in eine Aktiengesellschaft gewichtige steuerliche Nachteile in Kauf nehmen

hätten müssen und so meist auf die Umwandlung verzichteten.

Aus der ganzen Situation heraus entstand eine verhängnisvolle Konstellation, die durchaus heute noch gegeben ist: „Bezeichnend ist, daß die Bemühungen der Industrie zur Erleichterung der Aktienbesteuerung bei gewissen maßgebenden Leitern von Großbanken nur geringe Unterstützung gefunden haben. Der bestehende Zustand beförderte eben auch die Abhängigkeit der Industrie von den Banken und verlieh manchen Unternehmungen, an denen Großbanken interessiert sind, eine Monopolstellung, da die Aktienbesteuerung das Entstehen einer Konkurrenz hinderte.“ Die Abhängigkeit der Unternehmungen von den Banken wurde gleichfalls verstärkt, indem ihnen der Zugang zum Kapitalmarkt versperrt war und sie auf Bankkredite angewiesen waren.

Während in den letzten Jahrzehnten die Zahl der börsennotierenden österreichischen Aktiengesellschaften eher abgenommen hat, stieg im Zeitraum von 1880 bis 1910 die Zahl der Industrie-AGs immerhin von 271 auf 510. Die Bilanzen einer Stichprobe dieser Unternehmungen, die 1910 13 Prozent aller Gesellschaften und 27 Prozent des gesamten Nominalkapitals umfaßte, hat Alois Mosser für den Zeitraum von 1880 bis 1913 in seinem Buch „Die Industrieaktiengesellschaft in Österreich 1880–1913“ systematisch ausgewertet und analysiert.

Es handelt sich dabei zunächst um eine rein betriebswirtschaftliche Analyse. Der Autor hat ein enormes Forschungsprogramm absolviert. An die 180 Kennzahlen über Kapital- und Vermögensstruktur, finanzielle Verhältnisse, Ertragskraft, Investitionstätigkeit, Rentabilität u. a. wurden berechnet. Der tabellarische Anhang, in den bei weitem nicht alle Rechenergebnisse aufgenommen werden konnten, nimmt weit mehr als ein Drittel der Seitenzahl des Buches in Anspruch, dazu kommen noch zahlreiche

Texttabellen. Mossers Buch ist sicherlich keine leichte Lektüre. So mancher Historiker wird sich durch die vielen Zahlen abschrecken lassen, auch die meist mit ökonomischen, aber weniger mit betriebswirtschaftlichen Grundkategorien vertrauten Wirtschaftshistoriker werden sich eher mühsam durch den Text „durchbeißen“ müssen. Für denjenigen, der mit betriebswirtschaftlichen Konzepten einigermaßen vertraut ist oder sich anhand der im Buch selbst gegebenen Erläuterungen mit ihnen vertraut macht, präsentieren sich eine Fülle von interessanten Ergebnissen, die durchaus auch tragfähige Verallgemeinerungen zulassen.

Über die ganze Periode betrachtet bestätigt die zusammengefaßte Bilanzanalyse das Bild einer zu Beginn der achtziger Jahre noch unter dem Eindruck der schweren Katastrophe stehenden Wirtschaft, die ihren Schock langsam und nicht ohne Rückschläge überwindet, schließlich aber zu einer beachtlichen Dynamik zurückfindet.

Ein ausgeprägtes Sicherheitsbedürfnis prägt die Bilanzen der frühen achtziger Jahre, das seinen Ausdruck findet in einem hohen Eigenkapitalanteil, geringen Debitoren, niedriger kurzfristiger Verschuldung und niedrigen Investitionen.

Über die Gesamtperiode geht der Eigenkapitalanteil zurück, die Bereitschaft zur Verschuldung und zur Kreditgewährung nimmt zu, die Investitionen beleben sich. Der Kapitalumschlag wird rascher, die Vorratsintensität geht zurück.

Mossers Studie unterstützt jene Thesen, die behaupten, daß in der Dekade vor dem Ersten Weltkrieg (1903–1913) die Wirtschaftsdynamik in der Habsburgermonarchie ihren Höhepunkt erreicht hat. Vor allem ist diese Periode durch geringere Schwankungen der wichtigen Indikatoren, also durch eine größere Stabilität der Entwicklung gekennzeichnet. Dies hat insbesondere die Investi-

tionstätigkeit begünstigt, die nach dem Jahre 1906 auf bemerkenswert hohem Niveau blieb. Letzteres wurde ermöglicht durch eine nachhaltige Verbesserung der Finanzierungskraft der Unternehmungen (Cash flow). Desgleichen war die Steigerung der Kapitalrentabilität vor dem Ersten Weltkrieg stärker als in den zwei letzten Dekaden des 19. Jahrhunderts.

Die spezifische Problematik des österreichischen Aktienmarktes kommt in der Bilanzanalyse eher in ihren Nebenaspekten zum Ausdruck. Insofern ist das Umschlagbild des Buches – eine zeitgenössische Darstellung der „neuen Börse in Wien“ – etwas irreführend. Die Wechselbeziehung zwischen Finanzwelt, Börse und Industrieaktiengesellschaften bleibt bei der hier rezensierten Studie weitgehend ausgeschlossen, was jedoch der vom Autor gewählten Abgrenzung seiner Thematik entspricht und seiner Arbeit nicht als Mangel vorgehalten werden sollte.

Wollte man sich auf die Spekulation einlassen, was geschehen wäre, wenn Österreichs Wirtschaft nach 1913 noch einige Jahrzehnte friedlicher Entwick-

lung erlebt hätte, so liegt wohl die These nahe, daß manche der 1913 vorhandenen Strukturschwächen graduell gemildert worden wären. Der „Große Krieg“ hat in vieler Hinsicht Zäsuren geschaffen, die ein Anknüpfen an frühere Entwicklungslinien unmöglich gemacht haben. Sie waren kein absolutes Hindernis für neue Phasen dauerhafter Prosperität – das hat die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg gezeigt. Aber im Hinblick auf manche ökonomische Strukturmerkmale – z. B. den Kapitalmarkt – können wir heute noch unmittelbar den prägenden Einfluß historischer Ereignisse erkennen.

Günther Chaloupek

Anmerkungen

- 1 Statistik der Volkswirtschaft in Nieder-Oesterreich 1855–1866. Hrsg. von der Handels- und Gewerbekammer in Wien. Wien, o. J. (1867), Bd. 2, S. 782 f.
- 2 Friedrich Hertz, Die Produktionsgrundlagen der österreichischen Industrie vor und nach dem Kriege. 4. Auflage, Wien/Berlin o. J. (1917), S. 142

GIBT ES EINE „GEOGRAPHIE DES BILDUNGSWESENS“?

Rezension von: Peter Meusbürger,
Beiträge zur Geographie des
Bildungs- und Qualifikationswesens –
Regionale und Soziale Unterschiede
des Ausbildungsniveaus der
Österreichischen Bevölkerung.
Innsbruck 1980 (Innsbrucker
Geographische Studien, Band 7),
229 S. (und Kartenband)

Regionale Differenzierungen von Bildungsbeteiligung und Bildungsangebot, von Qualifikationspotential und Qualifikationsbedarf treten in der allgemeinen bildungspolitischen Diskussion wie in den verschiedenen Teildisziplinen der Bildungsforschung regelmäßig in den Hintergrund gegenüber Aggregatgrößen und Durchschnittswerten. Für eine Geographie des Bildungswesens ist dies notwendig anders und so liegt das besondere Verdienst der Arbeit Meusbürgers, einer Innsbrucker Habilitationsschrift, in dem sehr detaillierten Bild von räumlichen Strukturen der Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitsplätze und des Ausbildungsniveaus der österreichischen Wohnbevölkerung, das auf der Grundlage von Sonderauswertungen der VZ 1971 ermittelt wird. Für den Zusammenhang von Bildung und regionaler und sozialer Mobilität standen zudem die Daten eines Sonderprogramms im Rahmen der Mikrozensus-erhebung vom Juni 1977 zur Verfügung.

Die Beschränkung auf die VZ-Daten 1971 schließt es allerdings aus, auch die Veränderung von Mustern der regionalen Konzentration bzw. Dispersion von qualifizierten Arbeitsplätzen aufzuzeigen. Der Versuch ei-

ner theoretischen Erklärung von regionalen Konzentrationstendenzen der Arbeitsplätze für Hochqualifizierte mit Hilfe eines organisations- und kommunikationstheoretischen Ansatzes bzw. eines darauf begründeten Zentrum-Peripherie-Modells der Siedlungsstruktur reduziert sich daher auf einen Literaturüberblick, der zudem den Beitrag regionalökonomischer Ansätze weitgehend außer acht läßt.

Ähnlich wie die qualifizierten Arbeitsplätze sind die Wohnorte von Akademikern und Maturanten weitgehend auf die Stadtregionen konzentriert, während die Pflichtschulabsolventen in wirtschaftlichen Passivräumen und sozialen Beharrungsräumen besonders hohe Anteile erreichen. Für die Landeshauptstädte wird die sozial-räumliche Gliederung der Stadtregionen und die regionale Differenzierung des Ausbildungsniveaus der Wohnbevölkerung sehr differenziert auf der Ebene der einzelnen Zählgebiete erfaßt und ausführlich kommentiert. Für Wien werden hier zusätzlich Korrelationen zwischen dem Ausbildungsniveau der Wohnbevölkerung und der Wohnungsgröße und -ausstattung untersucht, die das Ergebnis früherer Untersuchungen bestätigen. Bemerkenswert sind zudem die Unterschiede des Ausbildungsniveaus der sprachlich-ethnischen und religiösen Minderheiten, deren Verteilung auf die verschiedenen Bildungsabschlüsse jedoch nur insgesamt der Qualifikationsstruktur der Bevölkerungsmehrheit gegenübergestellt wird.

Die Sondererhebung im Rahmen des Mikrozensus 1977 liefert die Datenbasis für eine Analyse des Bildungsverlaufs der Kinder in Abhängigkeit vom Ausbildungsniveau der Eltern und der Berufsschicht des Vaters, die bekannte Zusammenhänge bestätigt und im einzelnen belegt. Dasselbe Datenmaterial bildet schließlich die Grundlage einer Darstellung vertikaler sozialer Mobilität (Ausbildungsniveau von Eltern und Kindern) und von Wanderungsprozessen.

sen in Abhängigkeit vom Ausbildungsniveau. Auch hier werden Muster identifiziert, die im wesentlichen den Ergebnissen zahlreicher in- und ausländischer Untersuchungen der Mobilitätsforschung entsprechen: „Männer haben eine größere Aufwärtsmobilität und eine geringere Abwärtsmobilität als Frauen. Um ein mittleres oder höheres Ausbildungsniveau zu erreichen, müssen Frauen im Durchschnitt also aus höheren Sozialschichten stammen als Männer. Frauen haben in größerem Ausmaß das Ausbildungsniveau ihrer Eltern nicht erreicht als Männer . . . Mit zunehmendem Ausbildungsniveau erhöht sich besonders die Häufigkeit der berufsorientierten Wohnsitzwechsel sehr stark . . . Vor allem bei berufsorientierten Wohnsitzwechseln stehen auch die Distanzen der regionalen Mobilität in engem Zusammenhang mit dem Ausbildungsniveau“ (S. 210).

Generell leidet die Untersuchung Meusburgers an einer Diskrepanz zwischen dem weit aufgespannten Panorama von Fragestellungen und den verfügbaren statistischen Daten, die im wesentlichen nur ein regional sehr differenziertes Strukturbild von Ausbildung und Arbeitsplätzen ermöglichen. Entwicklungsverläufe der interessierenden Strukturen lassen sich damit ebenso wenig erfassen wie die Beziehungen zu anderen Aspekten des räumlichen Systems von Wirtschaft und Gesellschaft. Insofern kann die Studie nur als ein Beginn zu einer regional orientierten Forschung zur Entwicklung des Bildungswesens gelten. Gleichzeitig jedoch wirft diese Feststellung die Frage des spezifischen Beitrags einer Geographie des Bildungswesens zu den Bemühungen anderer Disziplinen der Bildungsforschung auf.

Hans-Joachim Bodenhöfer

KONSUMENTENSCHUTZ UND JURISTENMONOPOL

Rezension von: Heinz Krejci
(Herausgeber), Handbuch zum
Konsumentenschutzgesetz
ORAC-Verlag, Wien 1981

Rechtsliteratur soll im Besprechungsteil dieser Zeitschrift nur ausnahmsweise Platz finden. Der Sachverhalt rechtfertigt die Ausnahme ein bißchen: Immerhin ist das Konsumentenschutzgesetz bislang das erste Gesetz, das „zum Schutz der Verbraucher“ geschaffen wurde und auch das erste Gesetz, dem bereits im Entwurfsstadium ein in Buchform erschienener rechtswissenschaftlicher Kommentar gewidmet wurde. Das nunmehr rund zwei Jahre alte Konsumentenschutzgesetz hat sicherlich den Schutz des Verbrauchers vor unfairen Verkaufspraktiken (z. B. psychologischer Kaufzwang bei Vertreterbesuchen, Abschneiden von Gewährleistungsansprüchen in Vertrags-schablonen usw.) verbessert und damit erst ein Stück Privatautonomie des Verbrauchers wiederhergestellt. Dieses zum Schutz der Verbraucher bestimmte Gesetz bringt darüber hinaus nichts radikal Neues; – leider ist es für die Betroffenen nahezu unlesbar, da die Formulierungen nicht gerade „verbraucherfreundlich“ gefaßt wurden.

Das vorliegende Handbuch bringt auf rund 1000 Seiten neben einer abrißartigen Darstellung des Österreichischen Konsumenten(schutz)rechts, die sicherlich zu den lesenswertesten Beiträgen des Buches gehört, eine Zusammenfassung der Entstehungsgeschichte des Gesetzes und 22 Aufsätze zu Spezialfragen. Vielfach Schützen-

hilfe, könnte man meinen, für betroffene Branchen, haben sich bislang doch manche große Geschäftszweige, wie Kreditinstitute und Versicherungen, beharrlich nicht in der Lage gesehen, ihre Allgemeinen Geschäftsbedingungen dem Konsumentenschutzgesetz anzupassen.

Nicht nur bei den Aufsätzen dieses Buches, sondern generell in der rechtswissenschaftlichen Literatur stehen immer wieder drei Tendenzen ins Auge – vielleicht hier durch die thematische Zentrierung um ein Gesetz zum Schutz der Konsumenten etwas deutlicher abgehoben:

1. Viele Rechtswissenschaftler erzeugen – ob mit oder ohne Absicht ist sekundär – den Anschein, als ob sie generell die Fachleute in dem Gebiet, auf dessen Recht sie sich spezialisieren, sind. Es gilt hier quasi die Gleichung, wenn einer sich mit speziellen Rechtsnormen auskennt, weiß er, wie's im Leben blüht und läuft – und laufen sollte.

Das ist im Bereich des abweichenden Verhaltens so – Strafrechtler ersetzen hier kurzerhand Psychologen und Devianzsoziologen, ebenso natürlich im Bereich des Konsumverhaltens. Rechtsgelehrte tüfteln an der Analyse der Marktvorgänge und an der Marktsituation des Konsumenten und handhaben eine Materie, von der sie vielfach zuwenig verstehen.

Dieser Trend, andere Disziplinen bestenfalls als Hilfswissenschaften gelten zu lassen, dem Rechtsbereich aber die Position der fachlichen Autorität schlechthin zuschanzen, ist nicht ungefährlich: er führt zu einer schief gelegten Topik nicht nur in der Perspektive des Soziallebens, sondern im Sozialleben selbst.

2. In der Rechtsliteratur tritt vielfach ein konservierendes Bemühen zutage. Damit ist gar nicht so sehr gemeint, daß Juristen, vielfach aber auch andere homogene Berufsgruppen wie Ärzte oder Lehrer, ähnliche Haltungen aufweisen und das Leben rund um sie herum unter ähnlichen

Blickwinkeln betrachten. Aus einem bestimmten Milieu zu kommen und es während der ganzen Ausbildung nie verlassen zu haben, das ist eines der gravierenden Probleme dieser Berufsgruppen und der Gesellschaft.

Dies hat wahrscheinlich auch Anteil an jener immer wieder durchschimmernden Vorliebe der rechtswissenschaftlichen Literatur, zu belegen, daß eine ersetzte Rechtsnorm nicht viel schlechter war, eigentlich die ersetzende Norm nichts wesentlich Neues bringt, ja zum Glück nach wie vor das Alte gilt. Ein Beispiel sei dazu herausgegriffen: Das Konsumentenschutzgesetz legt fest, daß das Fehlen einer Gewerbeberechtigung jedenfalls Irrtum in der Person des Vertragspartners begründet und damit eine Vertragsanfechtung ermöglicht. In einem seiner Beiträge versucht der Herausgeber darzustellen, daß eben das nicht der Fall ist, da es ja bei Rechtsgeschäften auf Vertrauenswürdigkeit ankomme. Womit unterstellt wird, daß es einem Unternehmer auch dann noch nicht an Vertrauenswürdigkeit mangle, wenn er sich über gesetzliche Vorschriften (Gewerbeberechtigung) hinwegsetzt.

Ein physiognomisches Epiphänomen für diese konservierende Tendenz in der Rechtswissenschaft ist oft auch im Sprach- und Schreibstil ersichtlich; nicht so sehr die termini technici bringen dies mit sich, denn die hat notwendigerweise jede Fachsprache, sondern der Sprachduktus, der Unterzug von betulichen Aus-

drücken wie: Unter Ansehung des Umstandes, daß ... sohin ... anher ... hervorgehoben soll insbesondere sein ... usw. Die vorsichtigen An-schmiegun-gen an Sachverhalte und der häufige Konjunktiv, diese eigenartige Mischung aus zurückhaltendem Umschreiben und glattem Feststellen erinnert an den „Jargon der Eigentlichkeit“ Adornos.

3. Augenfällig ist auch der Möglichkeitsverlust in der rechtswissenschaftlichen Perspektive, der letztlich nahezu auf einen Wirklichkeitsverlust hinausläuft: Probleme werden nicht nur auf die Folie der Rechtsnorm projiziert und damit eindimensional dargestellt analysiert, die Eintrittskarte in die Gelehrsamkeit der Rechtswissenschaft besteht offenbar in einem Verzicht auf alles das, was nicht einem strikten Pragmatismus entspricht. Problemperspektiven und Lösungsansätze können sich nur in der festen Denkschiene der Rechtsnormenstruktur ergeben: Entwickelbar ist nur das, Fortschritt ist nur in jene Richtung möglich, die gleichsam vorprogrammiert ist. Die Praxis der Fehlgewichtung in den juristischen Analysen – es ist wirklich bemerkenswert, wie viele rechtswissenschaftliche Aufsätze den belanglosesten Fragen gewidmet sind – wundert einen dann nicht mehr. Allerdings sind darum wohl auch viele rechtlichen Neufassungen und Rechtsreformen in ihrer Essenz mager.

Karl Kollmann