

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

AK

AUS DEM INHALT

- | | |
|-------------------|---|
| Editorial | Von der Zinskonstanz zur Hochzinspolitik? |
| Gunnar Myrdal | Gedanken zu einer Reform des Steuersystems |
| Kunibert Raffer | Die Verschuldung der Dritten Welt: eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung |
| Josef Hochgerner | Von kritischer Wissenschaft zur Wissenschaftskritik |
| Dieter Bichlbauer | Zur ökonomischen Effizienz des Selbstbehalts in der Krankenversicherung |
| | Berichte und Dokumente |
| | Bücher |
| | Corrigendum |

/80

6. Jahrgang
Heft 4

ORAC

	Die in „Wirtschaft und Gesellschaft“ veröffentlichten Artikel geben nicht notwendigerweise die Meinung der Arbeiterkammer Wien wieder.	
REDAKTIONSKOLLEKTIV	„Wirtschaft und Gesellschaft“ wird redaktionell von der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien betreut. Günther Chaloupek Brigitte Ederer Irene Geldner Wilhelmine Goldmann Erich Haas Josef Hochgerner	
		Peter Kreisky Theodor Prager Nikolaus Reitzner Kathrin Svoboda Hans Wehsely
REDAKTIONELLE LEITUNG	Günther Chaloupek Erich Haas	
VERANTWORTLICHER REDAKTEUR	Hans Wehsely	
REDAKTIONSBEIRAT	Helfried Bauer Paul Blau Felix Butschek Peter Fleissner Helmut Frisch Rupert Gmoser Oskar Grünwald Heinz Klenzl Fritz Klenner Herbert Krämer Thomas Lachs Ferdinand Lacina Kazimierz Laski Eduard März Egon Matzner	Ewald Nowotny Herbert Ostleitner Claus J. Raidl Hans Reithofer Philipp Rieger Erich Schmidt Gerhard Schwödlauer Josef Steindl Hannes Suppanz Hannes Swoboda Maria Szecei 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 60,— (inkl. MwSt.) Jahresabonnement öS 200,— (inkl. MwSt.) Ermäßigtes Studenten-Jahresabonnement öS 100,—	
BANKVERBINDUNG	Postsparkassenkonto 1591.013	

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

6. Jahrgang · Nummer 4/80

Inhalt

EDITORIAL

Von der Zinskonstanz zur Hochzinspolitik? . . . 343

Gunnar Myrdal

Gedanken zu einer Reform des Steuersystems . 349

Egon Matzner

Was wir von Schweden lernen können 367

Kunibert Raffer

Die Verschuldung der Dritten Welt: eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung 369

Josef Hochgerner

Von kritischer Wissenschaft zur Wissenschaftskritik 385

Dieter Bichlbauer

Zur ökonomischen Effizienz des Selbstbehalts in der Krankenversicherung 407

BERICHTE UND DOKUMENTE

Christian Bauer, Helfried Bauer, Ernst Gehmacher: Straßengüterverkehr kritisch betrachtet. . 417

BÜCHER

Anton Pelinka: Gewerkschaften im Parteienstaat (Theodor Prager). 431

Ulrich Krause: Geld und abstrakte Arbeit (Michael Krüger). 433

CORRIGENDUM

Ewald Nowotny: Preisentwicklung und Lohnabgaben – eine Ergänzung 439

**Unsere
Autoren:**

CHRISTIAN BAUER ist Mitarbeiter des Instituts für empirische Sozialforschung in Wien

HELFRIED BAUER ist Leiter des kommunalwissenschaftlichen Dokumentationszentrums in Wien

DIETER BICHLBAUER ist Leiter des Instituts für arbeitswissenschaftliche Forschung in Wien

ERNST GEHMACHER ist Leiter des Instituts für empirische Sozialforschung in Wien

JOSEF HOCHGERNER ist Mitarbeiter der wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

EGON MATZNER ist Professor für Finanzwissenschaft an der Technischen Universität Wien

GUNNAR MYRDAL ist schwedischer Nationalökonom und Nobelpreisträger

KUNIBERT RAFFER ist Assistent am Institut für Wirtschaftswissenschaft der Universität Wien

**Betreff:
Erhöhung der Abonnementpreise**

Als im Jahre 1975 das erste Heft von „Wirtschaft und Gesellschaft“ erschien, wurde der Preis für das Studentenabonnement auf 100 Schilling und für das normale Abonnement auf 200 Schilling festgesetzt. Sechs Jahre lang blieb es bei diesen Preisen, obwohl in der Zwischenzeit beträchtliche Kostensteigerungen aufgetreten sind. Die durchschnittlichen Druckkosten pro Nummer stiegen seit 1975 um 70 Prozent, andere Kostenteile wiesen ebenfalls nicht unbeträchtliche Preiserhöhungen auf.

Aufgrund dieser Entwicklung ist es uns nicht mehr möglich, die bisherigen Preise aufrechtzuerhalten. Wir müssen unsere Abonnenten daher bitten, eine Preiserhöhung um je 50 Schilling zu akzeptieren.

Die neuen Preise betragen demnach (incl. Mehrwertsteuer) ab 1. 1. 1981: für das Studentenabonnement 150 Schilling und für das normale Abonnement 250 Schilling. Das Einzelheft wird ab 1981 80 Schilling kosten. Wir danken für Ihr Verständnis.

EDITORIAL

Von der Zinskonstanz zur Hochzinspolitik?

I.

Bis in die frühen siebziger Jahre war Österreichs Zinspolitik von einer Konzeption beherrscht, die sich vereinfacht folgendermaßen kurz darstellen läßt. Ihr wichtigstes Element war eine möglichst weitgehende *Nominalzinskonstanz*, d. h. die Schwankungen der Haben- und insbesondere der Sollzinsen sollten möglichst klein gehalten werden. Zur Verwirklichung dieser Konstanz war man bereit, ein im internationalen Vergleich eher hohes *Niveau* der Sollzinsen in Kauf zu nehmen, dessen negative Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit in zinsempfindlichen Bereichen wie vor allem Wohnbau und Industrie durch die Vergabe billiger Kredite bzw. durch Zinsenstützungen kompensiert wurden.

Über die Zweckmäßigkeit dieser durch mehr als zwei Jahrzehnte hin vorherrschenden zinspolitischen Konzeption ließen sich viele Pro- und Kontraargumente anführen. Wir begnügen uns hier mit der Feststellung, daß sie sich als einigermaßen praktikabel erwiesen hat – solange die weltwirtschaftlichen Verhältnisse halbwegs ruhig waren und Österreichs Geld- und Kapitalmärkte in einem Zustand des Halbschlummers dahindämmerten.

Diese im Rückblick geradezu beschaulich anmutende Ruhe wurde zunehmend in dem Maße gestört, in dem die österreichische Wirtschaft in den siebziger Jahren sich dem Niveau der westeuropäischen Industriestaaten näherte. Der Rentenmarkt – infolge des fehlenden Aktienmarktes das Kernstück des österreichischen Kapitalmarktes – war von seiner bis dahin eher marginalen Größenordnung seit Mitte der siebziger Jahre zu einem Faktor von gesamtwirtschaftlicher Bedeutung herangewachsen. Solange das Volumen des Rentenmarktes klein war, war seine Kontrolle kein Problem. Die beträchtlich gesteigerten Dimensionen ließen ihn jedoch eine Eigendynamik annehmen, an die sich die Wirtschaftspolitik erst gewöhnen mußte.

Allein diese Entwicklung bedeutete einen beträchtlichen Wandel in der Funktionsweise des Wirtschaftssystems. Hiezu kam die wachsende internationale Orientierung und Verflechtung des österreichischen Kapitalmarktes gerade in einer Zeit, in der die internationalen Kapitalmärkte durch häufige Währungskrisen und andere Erschütterungen destabilisiert wurden.

Schließlich spielt in diesem Zusammenhang die Neuregelung der gesetzlichen Grundlagen des österreichischen Kreditwesens, also des Kreditwesengesetzes, eine nicht zu unterschätzende Rolle. Die Neufassung des Kreditwesengesetzes und verwandter Gesetzesmaterien war angesichts der Kluft zwischen Realität und Gesetzeslage in weiten Bereichen des Geld- und Kreditwesens eine längst überfällige Maßnahme. Leider fanden dabei allzuvielen Sonderinteressen Berücksichtigung und die Verabschiedung der neuen Gesetze erfolgte zu einem denkbar ungünstigen Zeitpunkt. So kam es, daß durch diese „Reform“ verschiedene bedenkliche Tendenzen im Geldsektor in verhängnisvoller Weise verstärkt wurden.

Die vergleichsweise hohe Stabilität der österreichischen Kapitalmärkte wäre wohl in der früher gewohnten Form nicht aufrecht zu erhalten gewesen. Gegenwärtig zeichnet sich jedoch die Gefahr ab, daß in Österreich eine Konstellation entsteht, die die ungünstigste Kombination verschiedener Möglichkeiten darstellt: Kräftige Schwankungen um ein hohes Zinsniveau. Für die Investitionsneigung und damit aber auch für die Beschäftigungsentwicklung wäre dies in doppelter Weise verhängnisvoll: Ist ein hoher Zinssatz für Investitionen mit längerer Amortisationszeit an sich schon häufig prohibitiv, so hat sich eine hohe Labilität des Finanzsektors stets negativ auf die Realkapitalbildung ausgewirkt. Daher erscheint es aus volkswirtschaftlicher Sicht dringend geboten, eine langfristige ordnungspolitische Konzeption für die österreichische Zinspolitik zu entwickeln.

II.

Grundsätzlich muß dabei davon ausgegangen werden, daß Österreich weder auf die Vorgänge im internationalen Bereich irgendeinen nennenswerten Einfluß nehmen kann, noch seine Verflechtung mit den internationalen Geld- und Kapitalmärkten wieder rückgängig machen will oder kann.

Fest steht, daß die gegenwärtige Zinsenhausse zu einem keineswegs unbeträchtlichen Teil vom internationalen Finanzgeschehen ihren Ausgang genommen hat. Ebenso fest steht aber auch, daß „hausgemachte“ Ursachen gleichfalls einen gewichtigen Teil zur gegenwärtigen Misere beigetragen haben und insoweit sehr wohl Ansatzpunkte für wirtschaftspolitische Aktionen vorhanden sind, von dem gegenwärtigen auf die Dauer wohl untragbaren Niveau der Zinsen wieder herunterzukommen. Angesprochen sind damit bestimmte Strukturelemente des österreichischen Geld- und Kreditwesens sowie die Stellung der Banken und Kreditinstitutionen im Rahmen der Gesamtwirtschaft.

Der Zinsauftrieb erhielt beträchtliche Impulse aus dem beispiellosen Wettbewerb um Einlagen, auf den sich die Kreditinstitute in den letzten Jahren mehrfach eingelassen haben. Die Marktsituation ist dabei dadurch charakterisiert, daß einem eher polypolistischen Angebot an Ersparnissen ein oligopolistisch strukturierter Kreditapparat als Nachfrageseite gegenübersteht, der gleichzeitig als Kreditgeber auftritt und auf diesem Markt einen erheblich größeren Organisationsgrad aufweist als die Nachfrageseite der Kreditnehmer. In dieser Marktposition der Banken als Nachfragende um die Einlagen bzw. als Anbieter von Krediten liegt die einfache Erklärung für die Leichtigkeit, mit der sie sich mehrfach auf einen scharfen Wettbewerb um die Einlagen eingelassen haben. Daß ein solcher Wettbewerb zu einem volkswirtschaftlich nicht gerade optimalen Ergebnis führen würde, wäre mit Hilfe der Theorie von der „imperfect competition“ unschwer vorauszusehen gewesen. Man hat es statt dessen auf eine Probe ankommen lassen, und das Resultat entspricht durchaus den theoretischen Ableitungen: Die Preise des gehandelten Gutes, nämlich der gesparten und als Kredite wieder verliehenen Geldmittel, sind erheblich gestiegen, und auch die Effizienz des Apparates wurde keineswegs gesteigert, sondern dieser dank einer bisher noch nie dagewesenen Filialexplosion drastisch aufgebläht. Bezahlen für diese Entwicklung muß der Kreditnehmer, was, soweit dieser Konsument ist, d. h. Konsumkredite betroffen sind, bei dem anhaltenden Importboom sogar von Vorteil ist. Mit voller Wucht getroffen wurden jedoch auch die Kredite für Investitionen. Eine entsprechende Kompensation durch eine Erhöhung bzw. Ausweitung der staatlichen Zuschüsse stieß zunehmend an die Finanzierungsengpässe im Budget und führte überdies zu Mißbräuchen: Während die Banken in Zeiten mit niedrigerem Zinsniveau bei den subventionierten Darlehen auf der förderbaren Höchstgrenze blieben, gingen sie in Zeiten steigender Kreditzinsen dazu über, unter verschiedenen Vorwänden Provisionen, Gebühren etc. zu verrechnen. Aus der Subventionierung der Industrie drohte eine solche der Banken zu werden.

Daß die Überwälzung der durch Einlagezinsen und Filialboom erhöhten Kosten so leicht möglich war, hängt mit der eingebürgerten Praxis bzw. Unsitte zusammen, bei längerfristigen Kreditverträgen keinen festen Zinssatz zu vereinbaren, sondern die Möglichkeit zur „Anpassung“ offen zu lassen. Die Konsequenzen der Erhöhung der Zinsen aus zum Teil jahrelang zurückliegenden Verträgen haben nun nicht nur jene Haushalte zu tragen, deren Wohnungsmiete hinaufgesetzt wurde, sondern auch die Arbeiter und Angestellten derjenigen Betriebe, die die Zinssatzerhöhung für u. U. lange in der

Vergangenheit vorgenommenen Investitionen nicht verkraften konnten und ins Schleudern gerieten. Es zeigt sich, daß das Fehlen von langfristig stabilen Zinssätzen ein gravierender Nachteil ist. Denn wäre die Erhöhung der Sollzinsen durch die Banken nicht so leicht möglich gewesen, so hätten sie sich wohl kaum auf ein so hemmungsloses Lizitieren bei den Habenzinsen einlassen können.

III.

Die gegenwärtige Situation läßt wieder einmal drastisch die Konsequenzen deutlich werden, die mit der dominierenden Stellung der Banken auf dem Kapitalmarkt verbunden sind. Das Ausmaß, in dem die Unternehmungen von den Zinserhöhungen betroffen sind, und die Direktheit, mit der diese in die Investitionsfinanzierung durchschlagen, sind dadurch bedingt, daß der industriell-gewerbliche Unternehmensbereich fast keinen direkten Zutritt zum Kapitalmarkt hat. Es lohnt sich in diesem Zusammenhang wohl kaum, Klage über die Nichtexistenz eines Aktienmarktes in Österreich zu erheben. Aber auch auf dem Rentenmarkt wurden die ohnehin nie stark präsenten produktiven Wirtschaftsbereiche in den späteren siebziger Jahren zurückgedrängt.

Wozu es auf längere Sicht gesehen führt, wenn die Industrieunternehmungen in ihrer Außenfinanzierung sich in so weitgehender Abhängigkeit von den Banken befinden, läßt sich beispielhaft an jenen Unternehmungen verfolgen, die zum Konzernbereich der beiden verstaatlichten Großbanken gehören. Ein Eigentümer, dessen Hauptinteresse darin besteht, ein Höchstmaß an Erträgen aus diesen Unternehmungen in Form von Kreditzinsen herauszuziehen und der sich um ihre innere Struktur erst im Krisenfall Gedanken macht, erweist sich in Zeiten eines verschärften Drucks zum Strukturwandel als höchst unvorteilhaft. Hier liegt wohl ein wesentliches Versäumnis der Wirtschaftspolitik der siebziger Jahre, das allerdings nicht nur den Banken und der staatlichen Kapitalmarktpolitik zum Vorwurf gemacht werden muß, sondern auch der Industrie und deren Interessenvertretungen. Denn diese hat sich damit begnügt, periodisch über hohe Zinsen zu stöhnen und vom Staat Kreditsubventionen und immer neue „Sonderaktionen“ zu fordern und gleichzeitig lautstark ihrer Angst über eine damit angeblich Hand in Hand gehende „kalte Sozialisierung“ Ausdruck zu verleihen, die durch die schwindende Innenfinanzierung erzwungen werde. Die Ursache für die zunehmende Schwäche der Innenfinanzierungskomponente wird einer angeblichen „Belastungswelle“ durch ständige Steuererhöhungen zuge-

schrieben, für die der statistische Nachweis bis heute nicht geliefert werden konnte.

Auf die Idee, sich durch eine konzertierte Aktion intensiv um eine verstärkte Außenfinanzierung direkt bei potentiellen heimischen Kapitalgebern unter Ausschaltung der Banken zu bemühen, ist man bisher nicht gekommen. Dabei mangelt es keineswegs an anlagesuchendem privaten Kapital: Die in den letzten Jahren allerorten aus dem Boden sprießenden Verlust- und sonstigen Beteiligungsgesellschaften wie Profinanz, Bautreuhand etc. konnten sich nur deshalb so günstig entwickeln, weil über das Bedürfnis zum „Steuersparen“ hinaus ein gesteigertes Interesse an Kapitalanlagemöglichkeiten vorhanden ist, das derzeit vorwiegend auf Immobilien hin orientiert ist.

IV.

Das oberste Ziel der Zinspolitik kann heute nur sein, in den sensiblen Bereichen der Investitionen des gewerblich-industriellen Sektors sowie des Wohnbaus wieder zu einigermaßen vernünftigen Zinssätzen zu kommen. Dazu dürfte der Abschluß eines Habenzinsabkommens, das die Zinsen für Spareinlagen wieder unter Kontrolle bringt, eine unabdingbare Voraussetzung sein.

Die Erwartungen, die von mancher Seite dem neuen Kreditwesengesetz entgegengebracht worden sind – etwas voreilig wurde es als „Jahrhundertgesetz“ bezeichnet – haben sich als maßlos übertrieben herausgestellt. Vielmehr muß man heute – weniger als zwei Jahre nach seiner Verabschiedung – an seine Novellierung denken. Zu den offensichtlich zutage getretenen Mängeln dieses Gesetzes gehören die Möglichkeiten zur Umgehung des Habenzinsabkommens (via Kassenobligationen), die fehlenden Voraussetzungen für eine aktivseitige Kreditkontrolle, die jetzige völlige Liberalisierung der Filialeröffnung (Filialen im weitesten Sinne!) u. a. Um hier Abhilfe zu schaffen, müßte sehr bald von seiten der Gesetzgebung der Hebel angesetzt werden.

Weiters sollten verschiedene Praktiken im österreichischen Kreditwesen, die sich als nachteilig für die Volkswirtschaft erwiesen haben, geändert werden. So etwa wären für langfristige Investitionskredite stabile Zinssätze wünschenswert. Eine solche Verpflichtung gegenüber dem Kreditnehmer wäre eigentlich nur das Korrelat zur Kartellfreiheit des Geldsektors. Hypothekendarlehen rechtfertigen aufgrund ihrer erhöhten Sicherheit eigentlich einen im Verhältnis zu anderen Kreditarten niedrigeren Zinsfuß als derzeit üblich.

Schließlich sollte nach Möglichkeiten gesucht werden, gewerblich-industrielle Unternehmungen dazu zu bringen, sich direkt um privates Sparkapital als Finanzierungsquelle

zu bemühen, bzw. die Industrie als Bereich der Kapitalanlage (relativ) interessanter zu machen. Dies kann einerseits dadurch geschehen, indem Begünstigungen, die primär anderen Bereichen zugute kommen, wie etwa die vorzeitige Abschreibung von Bauten in ihrer derzeitigen Höhe dem Immobilienbereich, oder die Verlustzuweisung über die Höhe der Einlage hinaus, reduziert bzw. gestrichen werden. Andererseits müßten geeignete institutionelle Formen – z. B. Beteiligungsgesellschaften und -fonds – geschaffen und vielleicht auch zusätzliche finanzielle Anreize gegeben werden, um das gar nicht geringe Volumen privaten Kapitals in den gewerblich-industriellen Bereich zu lenken.

Gedanken zu einer Reform des Steuersystems

Gunnar Myrdal

Das schwedische Steuersystem ist meiner Ansicht nach reif für eine radikale Reform. Gute Gründe sprechen für eine drastische Senkung der progressiven Einkommensteuer, die in vieler Hinsicht heute eine schlechte Steuer ist und durch Steuererhöhungen noch schlechter wird. Ich stelle daher Überlegungen an über andere Formen der Steuererhöhung und über neue Steuern.

Dies ist keine gelehrte Abhandlung. Ich will nur in einer stark zusammengedrängten Form einige persönliche Auffassungen darüber kundtun, wie aufgrund meiner Wertprämissen das schwedische Steuersystem geändert werden sollte. Ich gehe dabei von verschiedenen Erfahrungen aus, die ich als politisch aktives Mitglied der schwedischen Gesellschaft gemacht habe.

Steuerniveau

Meiner Kritik am schwedischen Steuersystem möchte ich voranschicken, daß ich nicht das Steuerniveau an sich kritisiere, sondern konkrete Formen der Besteuerung. Die Steuerbelastung weist praktisch im gesamten zwanzigsten Jahrhundert einen steigenden Trend auf. In den letzten Jahrzehnten, und besonders in den 44 Jahren, in denen die sozialdemokratische Partei an der Regierung war und die politische Initiative innehatte, hat die Steuerbelastung ständig zugenommen. Dies spiegelt eine bedeutende politische Entwicklung in Schweden wider, mit der ich persönlich einverstanden bin.

Wie ich im folgenden darlegen werde, müssen wir auch künftig damit rechnen, daß die Zunahme der öffentlichen Ausgaben und damit der Steuerbelastung weiterhin anhalten wird. Wir haben uns bereits daran

gewöhnt, daß der Staatsanteil mehr als die Hälfte des Nationalprodukts ausmacht, und wir werden es vielleicht bald erleben, daß er auf 60 Prozent und noch höher steigen wird.

Es ist eine bedeutsame Entwicklung, die in Schweden weiter gegangen ist als in irgendeinem anderen Land, daß das Gemeinwesen in wachsendem Ausmaß Dienste, zum geringeren Teil auch Waren, den Konsumenten unentgeltlich oder zu sehr ermäßigtem Preis anbietet. Was Alva Myrdal und ich um die Mitte der dreißiger Jahre als „Sozialisierung der Konsumtion“ befürwortet haben, ist in einem Ausmaß Wirklichkeit geworden, mit dem wir damals kaum rechnen konnten.

Wichtige Bereiche der Befriedigung menschlicher Bedürfnisse sind jetzt praktisch vollständig sozialisiert. Hierzu zählen nicht nur das Unterrichts- und Bildungswesen auf allen Stufen, sondern auch das Gesundheitswesen und eine ganze Menge anderer Dinge. Selbst wenn man davon absieht, daß durch die Vergesellschaftung eine Produktionsrationalisierung angestrebt und wohl auch erreicht wurde, so hat diese Sozialisierung der Konsumtion eine gewaltige quantitative und qualitative Erhöhung der von ihr betroffenen Arten des Konsums möglich gemacht.

Im großen und ganzen hat die Zunahme des öffentlichen Sektors, insbesondere der sozialen Dienste, zu größerer Gleichheit geführt, und die Reformen zielten auf besonders bedürftige Gruppen, wie Behinderte, Ältere und Kinder. Für die Gleichheit noch bedeutsamer sind die Transferleistungen. Was diese betrifft, war es allerdings stets ein Grundprinzip des schwedischen Modells, der gesamten Bevölkerung so viele Zuschüsse zum Konsum wie nur möglich zukommen zu lassen.

Diese Art der Sozialpolitik ist naturgemäß sehr kostspielig, und sie wird nie zu einem Abschluß kommen; schon deswegen nicht, weil ständige Veränderungen in der Gesellschaft ununterbrochen die Bedürfnisse steigern beziehungsweise neue Bedürfnisse schaffen. Ich denke bei meinen Überlegungen zum Wachstum des öffentlichen Sektors vor allem an Sozialausgaben im weitesten Sinne. Die übrigen öffentlichen Ausgaben – für Rechtswesen, Polizei, Landesverteidigung, diplomatische Vertretung usw. – bieten insgesamt keine großen Einsparungsmöglichkeiten und werden wohl in Zukunft auch weiter wachsen, wie dies bis jetzt der Fall gewesen ist.

Durch dieses Wachstum der Staatsausgaben ist Schweden allmählich zu dem geworden, was Jörgen Westerstahl einmal eine „service democracy“ genannt hat. Mit einer Wahlbeteiligung von 90 Prozent ist es für alle Parteien eine Notwendigkeit geworden, immer mehr für finanziell kostspieligere Reformen einzutreten. Unterschiede zwischen den Parteien führen zu kleineren Auseinandersetzungen über den Fahrplan, die Priorität, und über Methodenfragen, die es normalerweise auch innerhalb der Parteien gibt. Diese Diskussionen tragen zum Prozeß der ständigen Um- und Ausgestaltung der verschiedenen Sozialausgaben bei.

Und die Entwicklung geht weiter. In einer Meinungsumfrage vor einigen Jahren war in allen Parteien eine Mehrheit für größere Unter-

stützung der Älteren und der Kinder festzustellen, auch wenn dies zu noch höheren Steuern führt. Als ich das erste Staatsbudget der jetzigen bürgerlichen Regierung las, fand ich, daß es im großen und ganzen eher eine Steigerung der Wohlfahrtsausgaben, auch im realen Sinne, vorsah: und dies trotz der schweren Zeiten und trotz des deklarierten Willens zur Zurückhaltung hinsichtlich neuer Reformen¹. Das nächste Budget war nicht anders.

Es ist ein höchst bedeutsamer Erfolg der Sozialdemokratie, daß nach ihrer langen Regierungszeit jetzt alle bürgerlichen Parteien nicht nur die Verteidigung jener Sozialreformen, die bereits abgeschlossen sind, übernommen haben, sondern auch das Reformprogramm für die Zukunft. Nach anfangs schwerem Widerstand, aber mit wachsender Unterstützung durch die anderen Parteien, war die Politik, die sich auf die ganze Bevölkerung bezieht, erfolgreich, den Schweden verständlich zu machen, daß das reale Einkommen einer Person auch alles das umfaßt, was sie von der Gesellschaft unentgeltlich oder beinahe unentgeltlich erhält; wozu noch die Gewißheit kommt, Zuschüsse zu erhalten, wenn sie tatsächlich benötigt werden.

Diese Einsicht haben sich nicht alle Schweden zu eigen gemacht, und es gibt in gewissen Kreisen der Oberschicht, die am wenigsten erhält und am meisten hergeben muß, einen starken Steuerwiderstand. Der Steuerwiderstand findet seinen Niederschlag in Interviews, die Angehörigen dieser Oberschicht Auslandsjournalisten geben, welche Material für ihre Propaganda gegen den Wohlfahrtsstaat suchen. Dieser Widerstand ist aus historischen Gründen in der konservativen Partei konzentriert. Wenn Schweden dennoch keine Glistrup-Partei hat, so muß dies unumwunden der konservativen Partei als Verdienst angerechnet werden. Sie hat die bösartigsten Steuerhasser bei sich versammelt, sie aber dann zum Stillhalten veranlaßt. Die einzige Chance der konservativen Partei, Regierungseinfluß zu erlangen, besteht in einer Koalition mit den beiden anderen bürgerlichen Parteien, die unsere schwedische service democracy akzeptiert haben².

Es ist die Folge der finanziell unerhört kostspieligen Sozialpolitik und der faktischen Einkommensverteilung, die teilweise ein Resultat dieser Politik ist, daß das Steuersystem allen Einkommensschichten mit Ausnahme der allerniedrigsten hohe Belastungen auferlegt.

Die Zahl der Reichen ist sehr gering. Dies darf uns aber nicht davon abhalten, an der progressiven Besteuerung festzuhalten. Neben der einkommensnivellierenden Wirkung der wohlfahrtsstaatlichen Maßnahmen wünschen wir zusätzlich einen Einkommensausgleich durch die Progressivität der Steuern.

Bezüglich der letzteren Art des Einkommensausgleiches bin ich persönlich bereit, insoweit an eine vollständige Gleichheit anzunähern, wie es eine im wesentlichen unverminderte ökonomische Effizienz der Gesellschaft gestattet. Als institutionalistischer Ökonom bin ich der Ansicht, daß die Antwort auf diese letzte Frage durch intensivere empirische Arbeit gesucht werden sollte und nicht wie jetzt nur von Spekulationen abhängig sein dürfte.

Wenn ich für eine starke Progressivität der Verteilung der Steuerbelastung eintrete, so heißt dies allerdings nicht, daß die Progressivität durch eine ökonomisch, moralisch und juridisch so unglückliche Einkommensbesteuerung verwirklicht werden muß. Und ich kann selbstverständlich nicht als rational verteidigen, daß die Progressivität ohne Diskussion und Gesetzgebung ganz automatisch durch die Inflation gesteigert wird.

Die Aushöhlung der Steuerbasis bei der Einkommensteuer

Ein großer Teil der Finanzierung der öffentlichen Ausgaben erfolgt durch die rechtlich und administrativ miteinander verbundenen staatlichen und kommunalen Einkommensteuern. Diese Einkommensteuern sind äußerst schlechte Steuern. Der Grundfehler ist, daß sie offensichtliche Ungerechtigkeiten enthalten. Das Ausmaß dieser Ungerechtigkeiten ist ständig gesteigert worden durch die laufenden Steuererhöhungen und durch die Inflation. Zu einem großen Teil sind sie in den Bestimmungen für erlaubte Abzüge von der Steuerbasis mitenthalten.

Ich werde sogleich die wirklich wichtigen Abzugsposten behandeln. Zunächst möchte ich aber noch einige kleinere Abzugsmöglichkeiten mit Beispielen illustrieren, die zur Steuermanipulation verlocken und durch die alle diejenigen verärgert werden, die sie nicht nützen können. Aber die Schweden sind ein geduldiges Volk, und mit der Zeit sind immer mehr von uns in die Steuermanipulation hineingezogen worden.

Jedesmal, wenn ich ein Taxi nehme, werde ich höflich gefragt, ob ich eine Quittung haben möchte – selbst dann, wenn die Fahrt um Mitternacht stattfindet, oder zum Theater führt. Ich nehme an, daß es bei Fahrten zum Sexclub nicht anders ist. Die Taxifahrer erzählen, daß Frauen oft Quittungen verlangen, wenn sie zum Warenhaus einkaufen fahren. Die Quittung ist offensichtlich ein Wertpapier in Steuersachen für alle Personen, die entweder selbst oder durch ihren Arbeitgeber diese Art von Ausgaben bei der Einkommensteuer als Werbungskosten geltend machen können.

Die Hälfte der Gäste unserer besseren Restaurants essen und trinken „auf Repräsentation“. Das Privilegium, als Gastgeber auftreten zu können, wird offensichtlich immer häufiger gewährt als Ersatz für eine Einkommenserhöhung, die, wenn sie effektiv sein sollte, durch die Arbeitgeberabgaben viel zu kostspielig wäre. Dabei muß man bedenken, daß heutzutage die Geschäfte weit weniger als zu Anfang dieses Jahrhunderts an den Wirtshaustischen abgeschlossen werden.

Diese Art von Abzügen von der Steuerbasis kann für die Rentabilität der Unternehmungen kaum von größerer Bedeutung sein. Sie verursachen jedoch das Bedürfnis nach einer Kontrolle seitens der Finanzämter, die wahrscheinlich doch nicht effektiv durchgeführt werden kann. Sie sind typisch für die Forderung nach Millimetergerechtigkeit der Einkommensbesteuerung, die in Wirklichkeit zur Steuermanipulation verlockt und Ungerechtigkeiten zur Folge hat.

Einkommensabzüge für Reparatur- und Erhaltungsaufwand in jeder Unternehmungstätigkeit sind ein viel größeres Problem. Es ist einerseits klar, daß solche Abzüge bei einer Besteuerung des „Netto“-Einkommens erlaubt werden müssen. Andererseits ist es tatsächlich äußerst schwierig, die Höhe der Abzüge so zu ermitteln, daß ein entstandener Einkommenszuwachs nicht unbesteuert bleibt.

Es handelt sich dabei um ein allgemeines Problem, das vor allem beim Realkapital auftritt, insbesondere bei Wohnhäusern in den Städten. Es ist eine große Schwierigkeit, hier Heilmittel vorzuschlagen, da die Finanzämter wahrscheinlich nicht mit der notwendigen technischen Fähigkeit ausgestattet sein können, die für eine effektive Kontrolle nötig sein würde. Da außerdem die Steuereinheitswerte niedrig gehalten werden und hinter der Realität zurückbleiben, wird das Besitzen von Wohnhäusern eine Methode des Steuersparens. Dies vor allem in Zeiten, in denen die Mieterhöhungen zurückgehalten werden, so daß das Einkommen ebenfalls zurückbleibt, der Grundstückswert aber bei sich beschleunigender Inflation zunimmt.

Weiters sind zu nennen die Abzüge für Verluste aus anderen Einkunftsarten. Einerseits muß eine Person offensichtlich beim Einkommen als eine Einheit betrachtet werden. Andererseits eröffnet sich doch dadurch die Möglichkeit, der Besteuerung zu entgehen, indem Investitionen, die keinen erwerbswirtschaftlichen Ertrag ergeben, getätigt werden. Auch dies wird durch die sich beschleunigende Inflation forciert.

Ein häufig anzutreffendes Beispiel ist der Erwerb von Landwirtschaftsgrundstücken, der die sogenannten „Gehsteigbauern“ geschaffen hat. Trotz Gesetzgebungsversuchen seit mehr als dreißig Jahren, die die Höfe denen vorzubehalten trachteten, die sie bewirtschaften, haben „die Gehsteigbauern“ einen immer größeren Teil der schwedischen Erde an sich gebracht. Sie können die Kosten für Investitionen absetzen, die keine unmittelbare Steigerung des Ertrages ergeben oder nur ihr Spielinteresse befriedigt, und auf diese Weise große Verluste verzeichnen, die mit den Einkünften aus anderen Einkaufsarten saldiert werden. Sie werden auch dadurch immer reicher, daß der Wert ihrer Höfe steigt, teilweise als Folge der Konkurrenz zwischen diesen Spekulanten, aber auch durch die Inflation.

Schließlich sind auch Zinsaufwendungen Abzugsposten vom Einkommen. Auch hier ist klar, daß solche Abzüge bei einer „Netto“-Einkommensbesteuerung prinzipiell anerkannt werden müssen. Hätten wir einen stabilen Geldwert, so wäre nichts dagegen einzuwenden. Bei Preisinflation entsteht jedoch die Möglichkeit zu Spekulationsgewinnen in großem Maßstab. Es lohnt sich dann, Realkapital zu erwerben, dessen Preis erwartungsgemäß steigt, und es zu niedrigem oder sogar negativem (Real-)Zins zu belehnen, und außerdem damit zu kalkulieren, daß die reale Schuldenlast abnimmt. Ein „Steuerdenken“ ist die natürliche Konsequenz dieser Faktoren, und dies führt – neben den ungerechten Verteilungswirkungen – zu einer irrationalen Ressourcenallokation.

Ein solches „Steuerdenken“ wird bei stabilem Geldwert und erst recht bei Inflation durch die Möglichkeit gefördert, aus Aufwendungen für Reparatur und Instandhaltung Gewinne aus dem Wertsteigerungseffekt zu erzielen, oder aus Investitionen von kurzfristig verlustbringendem Charakter. Ich bin gegenüber der volkstümlichen Auffassung immer skeptisch gewesen, die manchesmal auch in wissenschaftlichen Schriften vertreten wird, daß eine höhere Besteuerung allgemein auf die Investitionsneigung dämpfend wirkt. Eine Besteuerung von „Netto“-Einkommen muß regelmäßig eine Menge von nichtlohnenden Investitionen privatökonomisch lohnend erscheinen lassen.

Neben diesen Arten der Steuerersparnis, die durch Abzüge von der Steuerbasis erreicht werden, gibt es einige andere Möglichkeiten der Steuerersparnis, die an der Grenze zur Steuerhinterziehung liegen und von denen wir in den Zeitungen lesen: die Errichtung von Aktiengesellschaften in der Schweiz und in Liechtenstein, um das Einkommen aus dem Ausland abzufangen, oder das Jonglieren mit vielen Unternehmensformen in Schweden.

Die erwähnten Beispiele erschöpfen bei weitem nicht die Möglichkeiten zur Steuerreduktion im großen Ausmaß. Im August eines jeden Jahres veröffentlichen die Zeitungen Listen von bekannten Personen, die für ihren Reichtum bekannt sind, flott leben, nicht ärmer werden und nur ein niedriges Einkommen deklarieren. Es ist vielleicht merkwürdig, aber eine Tatsache, daß die Öffentlichkeit diese Enthüllungen mit großem Gleichmut zur Kenntnis nimmt. Besonders von den Möglichkeiten, mit Abzügen zu manipulieren und auf die Inflation zu spekulieren, machen große Teile des Mittelstandes und – was Einfamilienhäuser anbelangt – auch Teile der Arbeiterklasse Gebrauch. Das Gemeinschafts- und Zusammengehörigkeitsgefühl derer, die hier besonders erfolgreich waren, verbindet bereits eine Schichte, die zahlenmäßig keineswegs mehr unbedeutend ist.

Irrationale Steuerung der Investitionen

Zu den Möglichkeiten der Steuerersparnis, die die Einkommensabzüge bieten, kommt die offenbar irrationale Diskriminierung zwischen verschiedenen Arten von Investitionen, die als Folge der Steuergesetzgebung selbst entsteht. Inflation verstärkt ununterbrochen die verzerrende Wirkung auf die Rentabilität verschiedener Verwendungen von verfügbarem Kapital.

Geldanlagen in Möbel, Kunstgegenständen, Gold und Diamanten, Medaillen, Briefmarken usw. werden entweder steuerlich gar nicht erfaßt oder können einer solchen Erfassung leicht entzogen werden. Sie werden dann zunächst einmal von der Vermögensteuer, die an der Einkommensteuer anknüpft, nicht betroffen. In einem Inflationsklima sind solche Anlagen für viele eine sehr lohnende Spekulation geworden, nicht zuletzt auch deshalb, weil die Einkäufe selbst eine kräftige Preissteigerung bewirken. Der Spekulationsgewinn bleibt unbesteuert.

Der Gewinn dieser Anlagen wird nicht ermittelt. Dasselbe gilt für eine Menge anderer Anlagen in dauerhafte Konsumgüter wie z. B. Freizeitbooten, das Auto als Gegenstand des Privatgebrauchs wird ebenfalls nicht besteuert³.

Die Zurechnung von niedrigen Pauschaleinkommen für Villen, noch dazu bei niedrigen und nachhinkenden Berechnungsgrundlagen, bedeutet zwar keine völlige Eliminierung, aber eine drastische Herabsetzung des zu steuernden Einkommens von solchen Investitionen. Bei der Inflation, an die wir uns zu gewöhnen angefangen haben, wird die Steuer mehrfach von der Wertsteigerung aufgewogen.

Im Gegensatz dazu werden Einkünfte aus Bankguthaben, Aktien und überhaupt von Investitionen im produktiven Bereich nach dem vollen nominellen Betrag besteuert. Ingemar Hansson hat in einem wichtigen Aufsatz „Das Steuersystem, die Inflation und die Investitionen“ (Hansson 1978) das gewaltige Ausmaß der Diskriminierung errechnet, von der produktive Investitionen betroffen sind. Sie hat zur Flucht in Eigenheime und dauerhafte Konsumgüter beigetragen. Die Aktienkurse wurden nach unten gedrückt und die Investitionen im produktiven Bereich beeinträchtigt. Angesichts der Tatsache, daß die privaten Haushalte ihre Spartätigkeit aufrechterhielten, würde man tiefenpsychologische Studien brauchen, um dieses Phänomen wirklich erklären zu können.

Vorschläge zur Begrenzung des Steuerentzuges

Ich habe hier keine Geheimnisse enthüllt. In den letzten Jahren, als die Zunahme der Steuerbelastung, die Inflation und wohl auch die wachsende Bekanntheit und Ausnützung jener Möglichkeiten, die die Gesetze dem findigen Steuerzahler eröffnen, immer stärker als skandalös empfunden wurden, sind verschiedenste Vorschläge gemacht worden, für Abzüge von der Steuerbasis einen Plafond einzuziehen. Sie bezogen sich auf das Recht zum Abzug von Zinsaufwendungen für Hypotheken oder zum Abzug für Verluste aus anderen Einkunftsarten. Die Vorschläge waren leider schlecht durchdacht. So einfach sind die fundamentalen Ungerechtigkeiten unserer Einkommensbesteuerung nicht zu beseitigen.

Was den Abzug von Zinsaufwendungen betrifft, hat man zunächst an die Villenbesitzer gedacht und eine Begrenzung dieses Abzuges verlangt. Über die Höhe des Plafonds ist gestritten worden. Ich möchte hier die Prognose wagen, daß man sich schließlich auf einen sehr hohen Plafond einigen wird, in Anbetracht der breiten Mittelklasse, die jetzt mehr und mehr aus den Wohnhäusern flüchtet und eigene Villen baut oder kauft. Diese Mittelklasse betrachten alle Parteien als „unser Volk“, da zum Großteil um deren Stimmen gefeilscht wird. Sie umfaßt nicht zuletzt die mächtigen Kader in allen Parteien, Organisationen und in der Bürokratie.

Die Spekulationsgewinne aus der Inflation würden also geschützt

werden und sogar eine moralische Sanktion erhalten bei allen jenen, deren Hypothekarzinsen unter der Grenze liegen, was ich für unbegründet und geschmacklos hielte. Ökonomisch gesehen würde ein solcher Plafond in einer inflationären Entwicklung die Vorteile des Wohnens im Eigenheim anstatt in einer Mietwohnung festigen.

Gleichzeitig wäre es eine Illusion zu glauben, daß die wenigen, die sich über dem Plafond befinden würden, dort auch lange blieben. Die Reichen haben nicht nur große Ressourcen, sie sind auch die großen Schuldner. Der Kreditmarkt ist zu ihrem Vorteil stark diskriminierend. Es ist zu erwarten, daß sie die Zinsaufwendungen für ihre Villen durch Umdispositionen herabsetzen und den entsprechenden Teil ihrer Schulden irgendwo anders unterbringen. Das Einführen eines Zinsenplafonds wäre daher ein Schlag ins Wasser.

Ich gehe davon aus, daß der Plafond für den Hausbesitz und für die Hypothekarzinsen gelten würde, worauf sich die Diskussion bisher auch bezogen hat. Ein allgemeiner Zinsenplafonds für alle Arten der Verschuldung wäre eine antikapitalistische Revolution, leider völlig irrational und von verheerenden Auswirkungen. Der Vorschlag eines Plafonds für den Abzug von Verlusten aus anderen Einkunftsarten ist ebenfalls gedankenlos. Nicht alle Investitionen, die keinen unmittelbaren Gewinn bringen, wurden zum Zweck der Steuerersparnis unternommen. Einige und normalerweise wohl auch die meisten davon sind Investitionen risikofreudigen Kapitals, das angeblich alle fördern wollen, besonders in der jetzigen Stagflationssituation.

Als alter Sozialreformer wird man traurig darüber, daß sonst verantwortungsbewußte Leute sich dazu verleiten lassen, so egoistisch, klein-kariert und dazu noch schlampig zu denken, wenn sie mit den unglücklichen Konsequenzen unserer Einkommensbesteuerung konfrontiert werden, die viel radikalere Reformen verlangen.

Die Grenzsteuersätze

Ein Hauptproblem unseres Steuersystems bilden die hohen Grenzsteuersätze, von denen alle behaupten, daß man sie herabsetzen müsse, ohne daß jedoch jemand erklären würde wie. Sie sind eine natürliche und unvermeidliche Folge davon, daß die Einkommensteuer so hoch und progressiv ist, worin sich aber nichts anderes ausdrückt, als daß wir uns entschieden haben, einen so großen Teil der öffentlichen Ausgaben durch Einkommensteuern zu finanzieren. Die Grenzsteuersätze müssen dann bei allen Einkommensklassen hoch werden, außer bei den Allerärmsten, bei denen wir es uns leisten können, sie billiger davonkommen zu lassen.

Die Reichen mit einem noch größeren Teil der Einkommensteuern zu belasten ist nicht mehr möglich. Diese Gruppe ist relativ klein, ihre Einkommensteuern sind durch die Inflation derart gesteigert, daß es dort nicht viel mehr zu holen gibt. Es ist wahr, daß viele von ihnen durch Methoden, die ich anhand von Beispielen illustriert habe, ihre

Steuerbelastung senken. Daran läßt sich jedoch durch noch höhere Grenzsteuersätze nichts ändern.

Was die Auswirkungen der hohen Grenzsteuersätze betrifft, so fehlt es an sicheren und brauchbaren Forschungsergebnissen. Wir müssen uns daher auf Beobachtungen verlassen, die wir als Angehörige einer Gesellschaft mit hohen Grenzsteuersätzen selbst machen können. Bei jenen breiten Schichten, die keine so interessante Arbeit haben, daß man sagen könnte, sie leben um zu arbeiten, bei jenen also, die arbeiten um zu leben, muß eine hohe und progressiv steigende Marginalsteuerbelastung den Willen, mehr zu arbeiten als sie brauchen, vermindern. Das gesamte Einkommen würde ja dadurch nicht wesentlich höher.

Durch das Wegfallen von verschiedenen Transferleistungen, die einkommensabhängig sind, werden die Auswirkungen der hohen Grenzsteuerbelastung noch gesteigert.

In Sonderfällen ist die Möglichkeit, Transferleistungen zu erhalten, davon abhängig, ob jemand Einkommensteuer zahlt. Beihilfen und Zuschüsse für Wohnen und die Kinderbetreuung können Halbtagsarbeit beinahe genauso lohnend machen wie Ganztagsarbeit. Ich sehe den Fehler nicht in den Transferleistungen, sondern in der Einkommensbesteuerung.

Die hohen Grenzsteuersätze bringen es notwendigerweise mit sich, daß die Leute versuchen, ihr Einkommen so niedrig wie nur möglich anzugeben, auf jede mögliche Weise, auch durch den regelrechten Betrug. Was wir überall beobachten können, ist unter anderem eine zunehmende Tendenz zu Kauf- und Tauschgeschäften ohne Rechnungslegung und zu mehr undeklarierten und dadurch steuerfreien Entgelten für Waren und Dienste. In beiden Fällen sind zwei Parteien an der Transaktion beteiligt. Unglücklicherweise hat sich diese Art von Steuerhinterziehung jetzt in allen Gesellschaftsschichten verbreitet, nicht am wenigsten in denjenigen mit relativ niedrigen Einkommen. Sie wird für viele Lohnempfänger und Handwerker zu einer Art von Kompensation für die Steuerflucht in großem Ausmaß, von der die Kapitalbesitzer und Spekulanten Gebrauch machen können, indem sie die Abzüge ausnützen. Haushaltshilfe und Kinderfürsorge gegen ein Entgelt, das vom Arbeitgeber den Finanzämtern vorschriftsmäßig mitgeteilt würde, ist beinahe unmöglich, da die wenigsten in der Lage sind, den Lohn mit allen Arbeitgeberabgaben zu bezahlen.

Die Einkommen aus der Prostitution und aus anderen dunklen Geschäften sind zum größten Teil steuerfrei. Schlimmer jedoch ist die um sich greifende Demoralisierung der städtischen Wohnungsmärkte. „Geld unter dem Tisch“ ist eine sehr gebräuchliche Geschäftstransaktion geworden. Ursprünglich konnten sich vor allem Wohnungsbesitzer und -vermittler bereichern – steuerfrei natürlich. Eine Gesetzgebung, die die Stellung des Mieters gestärkt hat, hat jedoch als Nebeneffekt dem Mieter zu den gleichen Möglichkeiten verholfen.

Die schwedische Ehrlichkeit war für mich und meine Generation immer etwas, worauf wir stolz gewesen sind. Jetzt aber habe ich das Gefühl, daß wir durch schlechte Gesetze ein Volk von Schummlern

werden. Von all den Mängeln unserer Einkommensbesteuerung ist für mich der allerschwerste, daß sie zur Steuerflucht und zur Steuermanipulation direkt einlädt.

Eine plumpe Gesetzgebung und Verwaltung

Im Laufe der Jahrzehnte sind die staatlichen und kommunalen Einkommensteuergesetze ausgebaut und den jeweiligen Erfordernissen entsprechend verändert worden, während gleichzeitig die Steuersätze schrittweise erhöht wurden. Die Steuergerichte haben ununterbrochen neue Präjudize produziert, die oft Veränderungen gegenüber der früheren Rechtspraxis mit sich brachten. Offensichtliche Inkonsistenzen und Unklarheiten sind geblieben, neue sind geschaffen worden, von denen ich einige aus eigener Erfahrung exemplifizieren könnte.

Das Ergebnis dieser Rechtssprechung liegt jetzt in einem mehr als 200seitigen Gesetzbuch vor, wenn man das Bewertungsgesetz dazu rechnet. Die Anordnung der Materie ist so gestaltet, daß sie von einem gewöhnlichen Menschen als verwirrende Unordnung empfunden werden muß. Viel von dem Text ist kleingedruckt, und es wurden viele Hinweise auf Präjudize aufgenommen, die selbst wiederum mehrere hundert Seiten Lektüre erfordern würden und sich keineswegs durch eine klare und schlichte Sprache auszeichnen. Trotzdem sind die Gesetze und Präjudize unvollständig, was sich in der Forderung nach einer „Generalklausel“ zeigt.

Dieses für gewöhnliche Menschen in höchstem Maß unzugängliche Werk greift doch in die Ökonomie jedes Steuerpflichtigen stark ein. So manchem könnte natürliche Abhilfe geschaffen werden. Aber eine individuelle Einkommensbesteuerung, die dazu noch Familienverhältnisse und vieles andere berücksichtigen soll, muß an sich schon kompliziert sein. Sie müßte jedoch nicht ganz so plump sein.

Um die mehr als 6 Millionen Einkommensteuererklärungen zu überprüfen, über Fehler zu entscheiden, die entstehenden Prozesse durch die Steuergerichte zu führen, und bei diesen schließlich auch Urteile zu fällen, erfordert eine riesige Bürokratie. Alle anderen Steuern zusammen genommen benötigen nur einen Bruchteil davon an Kontrolle und Aufsicht. Rechnet man dazu die Arbeit, die nahezu der gesamten erwachsenen Bevölkerung durch die Steuererklärungen entsteht, sowie die Tätigkeiten der Steuerberater und sonstigen Rechtsberater für Steuererklärungen und in Steuerprozessen dazu, dann wird deutlich, was für eine unerhörte Gesetzesinterpretationslast die Einkommensteuern der Nation auferlegen. Wenn mit der Erhöhung der Einkommensteuern die Steuerhinterziehung zunimmt, wird von allen Seiten eine bessere Kontrolle gefordert. Obwohl sich niemand vorstellt, daß diese Kontrolle wirklich effektiv werden kann, müssen solche Vorschläge dazu führen, daß eine weitere Vergrößerung der an sich schon wuchernden Bürokratie stattfindet.

Der Mangel an Interesse für Steuerfragen bei den Nationalökonomern, der lange Zeit vorherrschend war, jetzt aber glücklicherweise überwunden zu sein scheint, war wohl durch den natürlichen Widerwillen bedingt, in das monströse Steuerrecht und seine Vollziehung einzudringen. Die Einkommensbesteuerung wurde so zu einem Monopol für die Juristen. Aufgrund meiner eigenen Erfahrungen mit Steuerjuristen im Laufe der Jahre argwöhne ich, daß sie im Durchschnitt eine ziemlich negative Auslese darstellen. Erstklassige Juristen verspüren wohl wenig Neigung, sich als öffentliche Beamte mit dieser Art von Gesetzgebung und Verwaltung zu beschäftigen. Für private Juristen ist allerdings das Steuerrecht Gegenstand einer sehr gewinnbringenden Tätigkeit. Akademische Juristen scheinen sich aber in letzter Zeit ähnlich wie die Nationalökonomern für das Steuerrecht und besonders für die Fragen seiner Verbesserung zu interessieren.

Zufällig erhielt ich meine Grundausbildung als Jurist und meine erste Professur war unter anderem in Finanzlehre. Ich fühle mich deshalb ein bißchen kompetent, eine Zusammenarbeit zwischen Juristen und Ökonomen, an der es bisher fast vollständig gefehlt hat, zu empfehlen. Sie sollten miteinander diskutieren und gemeinsame Studien und Untersuchungen durchführen und so zu besseren Ergebnissen kommen.

Zusammenfassend möchte ich festhalten, daß Nettoeinkommensteuern in vieler Hinsicht schlechte Steuern sind. Ihre schädlichen Wirkungen werden durch die Erhöhung der Steuersätze und durch die Inflation verstärkt. Es stellt sich also die Frage, welche anderen Steuern die Einkommensteuer – ganz oder teilweise – ersetzen könnten.

Die Lohnsummensteuern

Die Arbeitgeberabgaben wurden erst in letzter Zeit in unser Steuersystem eingeführt, um die laufende kräftige Expansion unserer Wohlfahrtspolitik zu finanzieren, die durch noch höhere Einkommensteuern, als wir sie ohnehin schon hatten, wahrscheinlich nicht finanzierbar gewesen wären. Ihre „philosophische“ Begründung, für bestimmte Sozialausgaben ein Sonderbudget zu erstellen, erscheint mir nicht besonders einleuchtend. Für andere Sozialausgaben fungiert in Schweden die ganze Gesellschaft als Versicherungsrahmen. Die Hinweise darauf, daß in anderen Ländern, hauptsächlich in europäischen, eine ähnliche ideologische Konstruktion gefunden worden sei, imponiert auch nicht sehr.

Ich nehme mir die Freiheit, die Arbeitgeberabgaben als das zu bezeichnen, was sie eigentlich sind: eine Besteuerung der Unternehmungen, die auf die Summe der Löhne und Gehälter abstellt. Bei diesen Lohnsummensteuern besteht für die meisten Unternehmungen keine Möglichkeit zur Steuerflucht oder zur Steuermanipulation wie bei den Einkommensteuern. Sie können sehr einfach durch Gesetz eingeführt und auch einfach administriert werden, was kein geringer Vorteil ist⁴.

Die Lohnsummensteuer, die proportional zur Lohnsumme ist, nimmt

andere Produktionsfaktoren von der Besteuerung aus. Sie muß den Arbeitgeber vorsichtig machen, Arbeitskräfte einzustellen. Weil wir in Schweden praktisch während der gesamten Nachkriegsperiode Vollbeschäftigung hatten, mußten wir uns niemals über die Automation Sorgen machen, die zum Beispiel in den Vereinigten Staaten stets in der öffentlichen Diskussion herumgeisterte. Auch die Arbeitnehmerseite hat bei uns die arbeitssparenden Technologien stets nur als einen Fortschritt betrachtet und in ihnen eine Basis für steigende Löhne und Gehälter bei anhaltender Vollbeschäftigung gesehen. Allen erkennbaren Anzeichen zufolge hat die Entwicklung dieser Technologien jetzt einen neuen Impuls bekommen. Und dies geschieht in einer Zeit, in der man erwarten muß, daß die ökonomische Expansion auch auf längere Sicht nachlassen wird. Wir unterstützen jetzt die Unternehmungen, damit sie die Arbeitskräfte halten oder neue einstellen. Gleichzeitig dabei eine sehr belastende Steuer auf den Löhnen zu haben, die vom Arbeitgeber bezahlt werden muß, scheint mir nicht rational zu sein.

Die Mehrwertsteuer

Eine Alternative zur Lohnsummensteuer stellt die Besteuerung sämtlicher Produktionskosten, also nicht nur der Löhne dar, wenn diese auch den allergrößten Teil der Kosten ausmachen. Diese Steuer würde dann vom Produktionsergebnis minus dem Ertrag berechnet werden; oder man könnte den Ertrag in die Steuergrundlage mit einbeziehen. Vielleicht könnten wir eine Produktionssteuer so listig konstruieren, daß die Unternehmungen beim Export eine Rückvergütung erhalten könnten, wie jetzt bei der Mehrwertsteuer. Eine solche Steuer müßte billigerweise, wie jetzt die Arbeitgeberabgaben, auch für die staatliche und kommunale Geschäftstätigkeit bezahlt werden. Die gesamte öffentliche Tätigkeit, die normalerweise durch Steuern finanziert wird, dadurch zu belasten, würde meiner Meinung nach einen ganz unnötigen Umlauf von Papier und Geld verursachen.

Eine solche Unternehmenssteuer oder „Steuer auf das Produkt“, in die die Lohnsummensteuer wie aufgezeigt umgewandelt werden könnte, wäre an sich mit der Mehrwertsteuer identisch, die eine Steuer auf die Wertschöpfung ist. Sie wäre auch von dem selben Rechtssubjekt zu bezahlen.

Lars Söderström (1977) hat uns in einem interessanten Aufsatz dazu aufgefordert, „auf die Mehrwertsteuer zu setzen.“ Sein Ziel war es, zu zeigen, daß wir die Einkommensbesteuerung aufheben oder stark herabsetzen könnten, indem wir sie durch eine nicht abschreckende Erhöhung der Mehrwertsteuer ersetzen. Er geht davon aus, daß wir die Lohnsummensteuern behalten sollten. Es würde dem Sinn seines Vorschlags entsprechen, wenn man die Lohnsummensteuern durch eine Art von Steuer ersetzt, wie ich es vorgeschlagen habe – außer, daß dann offenkundig werden würde, wie unerhöht stark unsere Gesamtsteuern die Wertschöpfung bereits belasten.

Mit der derzeitigen Lohnsummensteuer hat die Mehrwertsteuer gemeinsam, daß die Gesetzgebung einfach ist. Diese Steuern kann man auch mit der Konjunktur variieren. Ein Übergang zu höherer Besteuerung kann stufenweise vor sich gehen. Ernstzunehmen ist jedoch die Frage, ob bei wesentlich höheren Steuersätzen die Steuervermeidung und die Steuermanipulation niedrig genug gehalten werden könnten. Beiläufig gesagt teile ich Söderströms Präferenz dafür, Steuerfreiheit nicht wie jetzt für Investitionen, sondern nur für Abschreibungen zu erlauben.

Die Ausgabensteuer (expenditure tax)

Als möglicher Ersatz für die Einkommensbesteuerung oder eines großen Teils derselben hat die Mehrwertsteuer wie auch die derzeitige Lohnsummensteuer den entscheidenden Nachteil, daß sie nicht progressiv gestaffelt werden kann. Die Einkommensbesteuerung hatte zum Ziel, das Element der Progressivität in das Steuersystem einzuführen, und mit allen ihren Fehlern und Ungerechtigkeiten hat sie wohl auch eine solche Wirkung gehabt. Auch wenn wir uns darauf verlassen würden, daß die Mehrwertsteuer die großen Einnahmen bringt, würden wir dennoch als Ergänzung andere Steuern brauchen, die die höheren Einkommen treffen.

Es ist aber nicht so einfach, diese Ergänzung zu finden, um das Steuersystem im Sinne eines Einkommensausgleichs wirksam zu machen. Eine Einkommensteuer nur für die Reichsten beizubehalten erscheint angesichts der Möglichkeiten zur Steuervermeidung, die ich aufgezeigt habe, nicht befriedigend. Luxussteuern auf einzelne Waren und Dienstleistungen sind gewöhnlich nicht effektiv. Der meiste Luxuskonsum besteht einfach in großer Inanspruchnahme von Basisgütern, besonders von Wohnraum und Dienstleistungen. Die Besteuerung von Alkohol und Tabak ist vom Verteilungsgesichtspunkt aus zweifelhaft. Knut Wicksell war gegenüber den Alkoholsteuern kritisch. Sie vergrößerten das Elend in armen Familien, wenn der Vater der Trunksucht verfallen war. Wollen wir eine Progressivität in der Besteuerung des Konsums erreichen, so reicht die Besteuerung von einzelnen Waren und Dienstleistungen nicht aus. Der Gedanke an eine progressive Besteuerung des gesamten Konsums einer Person anstatt ihres Einkommens ist in der Finanzwissenschaft nicht neu und hat üblicherweise ein beträchtliches Maß an Sympathie⁵.

Die Idee hat schon einmal zu einem Vorschlag für eine Steueruntersuchung geführt, in Schweden durch das Carleson-Komitee 1916 – wenn ich mich recht erinnere. Jetzt ist sie in ausgearbeiteter Form in der bedeutsamen Untersuchung über die Ausgabensteuer von Professor Sven-Olof Lodin (1976) vorgebracht worden. Lodin geht davon aus, die Kommunalsteuern, die proportional sind, beizubehalten, und eine viel niedrigere staatliche proportionale Einkommensteuer einzuführen. Die Ausgabensteuer würde allein für die gewünschte Progressivität sorgen.

Daß diese am Lebensaufwand statt am Einkommen anknüpft, was das Sparen begünstigt, sollte ganz allgemein akzeptiert werden, besonders in dieser Zeit. Die Ausgabensteuer hat noch andere Vorteile. Sie eröffnet keine Möglichkeiten der Steuervermeidung durch Einkommensabzüge wie ich sie beschrieben habe. Da sie beim Steuerzahler das Interesse verstärkt, Investitionen zu tätigen und diese auch auszuweisen, sollte auch die verbleibende wesentlich niedrigere und proportionale Einkommensteuer effektiver werden. Durch die Senkung der letzteren fallen im großen und ganzen auch die unglücklichen Wirkungen der hohen Marginalsteuersätze weg. Die irrationale Verlagerung von Investitionen aus der Produktion in dauerhafte Konsumgüter würde gebremst werden, besonders, wenn auch die Detailregelungen der verbleibenden Einkommensteuer überprüft werden.

Die Möglichkeit, den Übergang selbst zur Steuervermeidung auszunützen, etwa indem man in dem betreffenden Jahr große Summen in bar hält, beunruhigen mich nicht sehr. Das renkt sich ein⁶.

Da das nicht gesparte Einkommen neben dem Einkommen als solchem als Steuerobjekt eingeführt wird, mag es auf dem ersten Blick scheinen, als ob die Bemessung der Steuer komplizierter geworden sei. Mit der Benützung der neuen EDV-Techniken dürfte dies aber nicht so schlimm werden. Vor allem wird der Bedarf an Kontrolle und Prüfung geringer werden, da das Interesse der Steuerzahler an Steuervermeidung und Steuerhinterziehung stark vermindert würde. Ich rechne auch nicht mit internationalen Verwicklungen, die nicht bewältigt werden könnten.

Die Studien und Untersuchungen, die einer Entscheidung in diesem Sinne vorangehen müßten, sollten natürlich von einer radikalen Neuformulierung sämtlicher Gesetze, inklusive der Präjudize des Obersten Verwaltungsgerichtshofes ausgehen. Sie revidieren schließlich die Hauptbestimmungen des Gesetzbuches aus dem Jahre 1734, und daß dieses jetzt schon elefantiöse Einkommensteuerrecht tabu bleiben sollte ist unbegreiflich.

Vermögensbezogene Steuern

So wie ich die Sache sehe, ist der Grund, warum wir die Einführung einer Ausgabensteuer ernstlich ins Auge fassen sollten, der, daß sie die Forderung nach Progressivität der Besteuerung berücksichtigen und gleichzeitig die Möglichkeiten der Steuervermeidung und Hinterziehung, wie sie unsere jetzigen Steuergesetze bieten, eliminieren würde. Ich stelle mir in diesem Zusammenhang noch die Frage, welche anderen Steuern dem selben Zweck dienlich sein könnten. Als solche kommen in Frage die Steuern auf das Vermögen, auf den Vermögensertrag und auf die Vermögensübertragung. Unsere progressiven Vermögensteuern könnten stark erhöht werden, wenn die Einkommensteuern gesenkt würden. Da der Wert eines Vermögensobjekts prinzipiell die diskontierte Summe aller zukünftigen Erträge abzüglich der Kosten

darstellt, bietet die Besteuerung des Kapitals keine Steuervermeidungsmöglichkeiten wie sie die Einkommensteuer durch die Abzüge offen läßt. Die hohen Marginalsteuern haben keine Entsprechung.

Die größere Rolle im Steuersystem für die Vermögensteuern setzt aber, wenn diese effektiv werden sollen, eine viel sorgfältigere Bemessung des Vermögens voraus, vor allem überall dort, wo kein effektiver Markt eindeutige Anhaltspunkte für eine Bewertung bietet, wie etwa bei Börsenpapieren. Rein technisch sollte eine Bemessung des Vermögens einfacher sein als die eines Nettoeinkommens, wo Abzüge für den Aufwand gemacht werden müssen. Zu der selben Kategorie, wo eine viel schärfere Besteuerung notwendig ist, gehört der Vermögensertrag, den wir schließlich in sehr abgeschwächter Form durch die Realisationsertragsteuer besteuert haben. Ich werde aber auf all die technischen Probleme nicht eingehen, die größtenteils damit zusammenhängen, daß wir es uns erlaubt haben, in eine Inflationsentwicklung hineinzugeraten. Ich möchte nur festhalten, daß die Steigerung des Realwertes eines Vermögens prinzipiell auch ein Einkommen impliziert, das bei normalen Kreditverhältnissen auch konsumiert werden kann. Das Zögern in Schweden und auch in anderen Ländern, das Kapital und den Wertzuwachs zu besteuern, hängt mit der Konfusion um Steuerobjekt und Steuerquelle zusammen. Die Steuerquelle ist letzten Endes immer das Einkommen.

Die Erbschafts- und Schenkungsteuer kann ebenfalls stark erhöht werden, als Kompensation für eine verminderte Einkommensteuer. Meiner Ansicht nach ist unser gesamtes Erbrecht für ein drastisches Umdenken reif. Seine zähe und ziemlich gedankenlos aufrecht erhaltene Grundstruktur spiegelt Verhältnisse und Bedürfnisse einer lange verschwundenen Landwirtschafts- und Unternehmungsgesellschaft mit einer kürzeren durchschnittlichen Lebenserwartung der Generationen und einem viel festeren ökonomischen Familiengefüge wider. „Das Recht“ auf das Erbe für die Nachkommenschaft und die Selbstverständlichkeit der Erwartung einer Erbschaft für die Familie überhaupt, hatten damals eine soziale und ökonomische Fundierung, die heute längst nicht mehr in demselben Maße gegeben ist. Es würde jetzt natürlicher sein, daß die Gesellschaft der Erbe wäre, jedoch mit einem gewissen Recht für den Erblasser, den Übergang des Eigentums an bestimmte Personen, Institutionen und seine Widmung für bestimmte Zwecke zu bestimmen. Dies ist im Prinzip auch die Leitlinie des angelsächsischen Erbrechts. In Schweden gibt es darüber seit Wigforss keine Diskussion mehr.

Mehr Gebühren?

Wenn wir die öffentlichen Haushalte als ganzes betrachten, so könnten wir – als eine Alternative zur Progressivität der Besteuerung – uns vorstellen, einigermaßen den selben Ausgleichseffekt zu erzielen durch ein Gebührensystem, das einkommensabhängig gestaffelt ist. Solche

Gebühren wären denkbar im Unterrichtswesen, für die Schulfahrten, die Schulmahlzeit und die Schulbücher, die Krankenpflege und die Medikamente; Unterstützungsleistungen verschiedener Art, die jetzt an Ältere und Behinderte ohne Einkommensgrenze gehen. Einkommensunabhängig sind auch die Volkspension, die Kinderbeihilfen, verschiedene Arten von Zuschüssen bei Kindergebühren und noch einiges andere. Die Vorschläge, die manchmal zur Erhöhung des Gebührenaufkommens gemacht werden, nämlich nur für die wirklich Bedürftigen die Unentgeltlichkeit aufrecht zu erhalten, hingegen alle übrigen für die Leistungen voll bezahlen zu lassen, zielen aber nicht auf einen größeren Einkommensausgleich ab, sondern nur darauf, die Steuern herabzusetzen. Angesichts der Mängel in der Einkommensbesteuerung, die für alle stark spürbar sind, erscheinen mir solche Vorschläge durchaus verständlich. Wenn man jedoch wie ich die Einkommensteuern vermindern will, gleichzeitig aber die Progressivität des ganzen Steuersystems verstärken möchte, so erscheint die Finanzierung jener Bereiche, für die die Gesellschaft die Verantwortung übernommen hat, durch Gebühren nicht akzeptabel. Der tiefere Grund für meine ablehnende Haltung ist, daß ich dem schwedischen Konzept, Dienste des Gemeinwesens dem ganzen Volk in größtmöglichem Ausmaß zuteil werden zu lassen, einen demokratischen Wert von größter Bedeutung beimesse. Dieses Konzept ist in unserer „service democracy“, von der ich anfangs sprach, zur politischen Wirklichkeit geworden.

Das heißt natürlich nicht, daß es nicht zweckmäßig sein kann, Gebühren für Rauchfangkehrer, Müllabfuhr, Bustransporte und ähnliche von der Gemeinde besorgte Dienstleistungen einzuheben. Diese Gebühren sollten einheitlich für alle sein und dabei kostendeckend, wenn für die Subventionierung keine besonderen politischen Gründe vorliegen.

Wir brauchen einen Plan

Die Einkommensteuern haben ihre Grenzen erreicht und die nicht progressive Lohnsummensteuer mußte dazu eingesetzt werden, unsere expandierende Sozialpolitik zu finanzieren. Die Einkommensteuern sind wirklich in vieler Hinsicht sehr schlechte Steuern, und sie haben sich umso mehr verschlechtert, je höher sie geworden sind und je mehr die Steuerzahler die Besteuerung zu vermeiden gelernt haben. Die Lohnsummensteuer ist – besonders angesichts der ökonomischen Entwicklung, mit der wir rechnen müssen – eine gefährliche Steuer, die ebenfalls abgeschafft oder in eine allgemeine Produktionssteuer umgewandelt werden sollte, womit sie sich aber der Mehrwertsteuer annähern würde. Die Mehrwertsteuer ist eine gute Steuer, der wir allmählich in unserem Steuersystem eine größere Rolle zugestehen sollten, vorausgesetzt, daß eine effektive Kontrolle möglich ist. Aber progressiv ist sie nicht.

Die allgemeine Entwicklungstendenz unseres Steuersystems – das

Anwachsen der Kommunalsteuern, der Lohnsummensteuer und der Mehrwertsteuer bei gleichzeitiger Schwächung der Einkommensteuer durch zunehmende Steuervermeidung und Steuerhinterziehungen besonders bei den Reichen – läuft im großen und ganzen immer stärker der alten Forderung nach einer wirksamen Einkommens- und Vermögensumverteilung entgegen.

Eine markante Herabsetzung der Einkommensteuern, wie sie hier empfohlen worden ist, setzt eine progressive Ausgabenbesteuerung nach dem Lodinschen Muster geradezu voraus. Eine Steigerung der Steuern auf das Vermögen, den Vermögensertrag und den Vermögensübergang sind dann begründet, wenn man zu der angestrebten Ausgleichswirkung zurückfinden will. Wir müssen wohl auch in Zukunft mit steigenden öffentlichen Ausgaben und infolgedessen auch mit erhöhten Steuern rechnen. Dank des allgemeinen Konsensus über eine Betrachtungsweise, für die ich nun schon bald fünfzig Jahre lang eintrete, haben wir außerdem während der gegenwärtigen Stagflationskrise ein hohes Defizit im Staatsbudget hingenommen. Dagegen habe ich im Prinzip nichts einzuwenden. Ich muß aber an eine Konsequenz erinnern, die ich schon damals sehr betont habe. Einem defizitären Staatsbudget muß ein ausgeglichenes folgen und danach ein Budgetüberschuß, wenn die Staatsfinanzen nicht dauernd mit einem großen und wachsenden Ausgabenposten für Zinsen und Tilgungen belastet werden sollen. Ein solches Bemühen erhöht die Notwendigkeit von Steueranhebungen. Wenn der Aufschwung auf sich warten läßt und nur zögernd eintritt, wird der Druck zur Steuererhöhung umso stärker.

Auf diese absehbare Entwicklung sollten wir uns einstellen, damit wir nicht plötzlich in eine finanzielle Krise hineingeraten, in der wir dann zu improvisieren gezwungen wären. Wir brauchen einen Plan für die weitere Entwicklung des gesamten Steuersystems. Ich habe in diesem Aufsatz versucht, die wesentlichen Aufgaben eines solchen Planes darzulegen⁷.

Anmerkungen

- 1 Als die Sozialdemokratische Partei durch einen marginalen Rückgang ihres Stimmenanteils die Regierungsmacht verlor, wurde dies in der amerikanischen Presse, die traditionell eher reaktionär ist, mit Jubel begrüßt. Schon Roosevelt hatte die Presse gegen sich gehabt. Aber im Januar 1977 – nach der Vorlage des Budgets – konnte ich einen „bewildered“ Artikel in der Los Angeles Times lesen: „Socialism continues in Sweden“.
- 2 Ob die jetzt losgelassene konservative Partei ihren rechten Flügel fortlaufend niederhalten kann, wird wohl in erster Linie davon abhängig sein, wie sie die Wahrscheinlichkeit der Möglichkeit zu einer regierungsfähigen bürgerlichen Koalition in naher Zukunft beurteilt, und wohl auch davon, wie sie glaubt, daß eine mehr rechtsorientierte Politik von der Wählerschaft honoriert werden würde.

- 3 Alle Steuern auf Autos zusammengekommen, decken bei weitem nicht die Gesamtkosten, Nachteile und Schädenswirkungen ab, die für das Gemeinwesen aus dem Autoverkehr entstehen.
- 4 Ich denke hier an das, was man beim Studium der unterentwickelten Länder den „Organisierten Sektor“ zu nennen pflegt, der dort selbstverständlich viel kleiner ist. Wenn eine Arbeitgeberabgabe von Hausfrauen eingehoben werden soll, die für Haushaltshilfe und Kinderbetreuung Löhne zahlen, wäre diese Besteuerung nicht effektiv. Die Geschäfte ohne Quittung und die Tauschgeschäfte entziehen sich natürlich ebenfalls den Arbeitgeberabgaben, was auch der Grund für ihre privatökonomische Vorteilhaftigkeit ist. Vielleicht sollte man sie für Hausfrauen ausdrücklich aufheben, um mit größerer Kraft gegen die anderen Steuerpflücker vorgehen zu können.
- 5 Er findet sich im wichtigen siebenten Kapitel meines Buches, „Das politische Element in der nationalökonomischen Doktrinbildung“ (Stockholm, 1972), und ich kann mich damit rühmen, daß ich Nikolaus Kaldor auf die Spur gebracht habe, als er seinen Vorschlag einer „expenditure tax“ machte (Nikolaus Kaldor, London 1952)
- 6 Als wir zum Quellenabzug übergingen, wurde ein Jahr ganz steuerfrei. Ich hatte zufälligerweise gerade in diesem Jahr besonders große Einkünfte aus dem Ausland und ging zu Wigforss, teilte ihm meinen Kummer mit und wies ihn dazu auf die Möglichkeiten hin, mit dem Einkommen in diesem steuerfreien Jahr zu manipulieren. Wigforss hörte meiner Kritik mit großer Ruhe zu. Die Reform sei so wichtig, daß das, was in dem einen Jahr geschehe, auf die Dauer keine Rolle spiele. Wigforss hat selbstverständlich recht gehabt.
- 7 Der Abschlußbericht der Steuerkommission aus dem Jahre 1972 trägt den hoffnungsvollen Titel „Revision des Steuersystems“. Die Hoffnungen werden jedoch bei weitem nicht erfüllt. Der Bericht geht von einer unveränderten Gesamtsteuerbelastung aus, was aus den Gründen, die ich angeführt habe, unrealistisch ist. Er enthält keine Analyse der ökonomischen und sozialen Wirkungen der verschiedenen Steuern und auch keinen systematischen Vergleich zwischen den einzelnen Steuern. „Das Steuersystem“ wird im wesentlichen als eine Gegebenheit betrachtet, das Augenmerk auf teilweise völlig uninteressante Kleinigkeiten gerichtet. Der Bericht weiß nichts über jene skandalösen Verhältnisse zu sagen, die im Bericht der Einkommensteuern herrschen und die praktisch jedermann bewußt sind. An dieser Studie haben angeblich 53 Sachverständige, Spezialisten und Beamte mitgearbeitet. Im großen und ganzen ist der Bericht der Steuerkommission ein Musterbeispiel für jene „conspiracy of silence“ der schwedischen Obrigkeit, die in Steuersachen so typisch ist. Ich muß dabei an meine jüngste Tochter denken, als sie am ersten Schultag die Entdeckung machte: „In unserer Schule weiß nur die Lehrerin nicht, wie die Kinder zur Welt kommen“.

Literatur:

- Hansson I., (1978) „Skattesystemet, inflationen och investeringarna“, („Steuersystem, Inflation und Investitionen“), Ekonomisk Debatt, Jahrg. 6, Nr. 4
- Kaldor N., (1955) „An expenditure Tax“, London
- Lodin S. O., (1976) „Progressiv utgiftsskatt – ett alternativ?“ („Progressive Ausgabensteuer – eine Alternative?“), SOU 1976: 62.
- Myrdal G., (1972) „Vetenskap och politik i nationalekonomin“, (I. Auflage 1929), Rabén & Sjögren, Stockholm.
- In deutscher Übersetzung: G. Myrdal, Das politische Element in der nationalökonomischen Doktrinbildung. Hannover, 1963.
- Söderström I., (1977) „Satsa på mervärdeskatten“ („Setzt auf die Mehrwertsteuer“), Ekonomisk Debatt, Jahrg. 5, Nr. 3
- SOU 1977: 91. Översyn av skattesystemet (91. Übersicht über das Steuersystem), Stockholm

Was wir von Schweden lernen können

Ein Nachwort zu Gunnar Myrdals Artikel von Egon Matzner

Der Aufsatz Gunnar Myrdals, der im Jahre 1978 in der Fachzeitschrift „Ekonomisk Debatt“ veröffentlicht wurde, hat in Schweden große Aufmerksamkeit und Wirkung erzielt, weil er etwas in Frage stellt, was vermutlich schon die Mehrzahl der Bürger fühlte, was aber für die Experten und die Politiker, die nicht der konservativen Partei angehörten, als Tabu galt: nämlich die Rationalität eines Steuersystems, das schon relativ niedrige Einkommen hoch und progressiv besteuert. Erst seither ist eine umfassende Diskussion des Steuersystems in Gang gekommen. Der Aufsatz Myrdals hat aber auch für andere Industriegesellschaften mit einem modernen Wohlfahrts- und Interventionsstaat seine Bedeutung. Er weist auf die unbeabsichtigten schädlichen Wirkungen hin, die in der Gesellschaft eintreten können, wenn ein Weg der Gesellschaftspolitik, der zunächst sehr segensreich war, über die Jahrzehnte hin unverändert begangen und ausgebaut wird. Es ist anzunehmen, daß in anderen Ländern eine solche Entwicklung bereits früher eintritt als in Schweden, das ja, wie Gunnar Myrdal feststellt, einmal für seine sprichwörtliche Ehrlichkeit bekannt war. Vor allem in Österreich gibt es gute Gründe, den Aufsatz Myrdals genau zu studieren und danach zu prüfen, ob hier nicht bereits ähnliche Erscheinungen beobachtet werden können. Bei einem solchen Vergleich ist allerdings zu berücksichtigen, daß zwischen dem österreichischen und dem schwedischen Steuersystem wichtige Unterschiede bestehen. Drei Faktoren sollen hervorgehoben werden, weil ihr quantitatives Auftreten die Qualität des Steuersystems beeinflusst. Es sind dies:

1. Die Steuerbelastung des Volkseinkommens, die 1979 einschließlich Sozialversicherungsbeiträge in Schweden 53,1 Prozent und in Österreich 40,7 Prozent des Bruttonationalprodukts ausmachte.
2. Der Anteil der direkten Steuern ist in Schweden beträchtlich höher.

als in Österreich, (66 : 47), jener der indirekten Steuern wesentlich niedriger (34 : 53).

3. Das System der Ermittlung der Einkommensteuer. Während in Österreich nur jene eine Einkommensteuererklärung abgeben müssen, die Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit oder aus Vermögensbesitz erzielen, sind in Schweden auch die Arbeiter, Angestellten und Beamten ohne Einkommen aus Unternehmungen oder Vermögensbesitz verpflichtet, jährlich eine Einkommensteuererklärung abzugeben. Angesichts der Höhe der Progression, die 85 Prozent bei einem Jahreseinkommen von 600 000 Schilling erreicht und selbst bei einem Jahreseinkommen von etwa 250 000 Schilling, das von einem Industriearbeiter erreichbar ist, bereits über 50 Prozent liegt, ist der Anreiz, alle Möglichkeiten der legalen und illegalen „Steuervermeidung“ auszunützen, besonders hoch. Dazu kommt, daß die Schuldzinsen von der Steuerbemessungsgrundlage sowie die kommunale Einkommensteuer von der Steuerschuld abzugsfähig sind. Von beiden geht eine eindeutig regressive Wirkung aus, die der Vorstellung der Steuergerechtigkeit bei denjenigen entgegenlaufen, die wegen ihrer geringen Einkommen einen geringen Gewinn aus diesen Bestimmungen ziehen können.
4. Schließlich gibt es eine hohe Besteuerung des Konsums in Form einer allgemeinen Mehrwertsteuer (derzeit 21 Prozent) und eine außerordentlich hohe spezielle Verbrauchsbesteuerung bei Alkohol, Tabak, Benzin, u. ä., die bei den ersten beiden Produkten den Anreiz der „Steuervermeidung“ sehr stark fördern.

Wenn aus der schwedischen Situation eine allgemeine Schlußfolgerung gezogen werden kann, dann ist es diese: Das für die Finanzierung eines entwickelten Wohlfahrtsstaates notwendige Niveau von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen ist nur mit Zustimmung der Bevölkerung realisierbar, wenn ein besonderes Augenmerk auf deren Bestimmung und Einhebung gelegt wird. Dazu kommt, daß das Angebot und die Inanspruchnahme von Wohlfahrtseinrichtungen und -leistungen einer Überprüfung im Hinblick auf die Rationalität ihrer Organisationsform unterworfen werden sollte, da durchaus nicht einsichtig ist, daß die jetzige Form bedarfsgerecht und kostengünstig ist. Das weist auf ein Thema hin, daß Gunnar Myrdal bereits 1958 in seinem Buch „Beyond the Welfare State“ (London 1958) angeschnitten hat und in dem es heißt: „Ich kann nicht glauben, daß das souverän gewordene Volk seinen Wohlfahrtsstaat als jenen grauen bürokratischen, hochzentralisierten Apparat, der durch geschickte und einflußreiche Manager und Interessensgruppen manipuliert wird, belassen will. Das wird eben aus dem Wohlfahrtsstaat, wenn er nicht durch eine immer intensivere Partizipation der Bürger belebt wird.“ Diese „nächste Phase“ der Entwicklung und Vollendung des Wohlfahrtsstaates könnte nach Myrdal eine allmähliche Verringerung der direkten Staatsinterventionen dadurch herbeiführen, daß die Bevölkerung dazu ermuntert wird, ihre eigenen Interessen innerhalb genereller vom demokratischen Staat festgelegten Richtlinien wahrzunehmen.

Die Verschuldung der Dritten Welt: eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung

Kunibert Raffer

„Diese simplen Zahlen, die nur die Auslandsschulden des öffentlichen Sektors umfassen und nicht die gesamten Auslandsschulden der lateinamerikanischen Volkswirtschaften (diese beinhalten auch private Direktinvestitionen des Auslands und die Auslandsverschuldung des Privatsektors), bestätigen, daß die Abhängigkeit der Region von den Finanzzentren der Welt rapide wächst... Festzustellen, daß unsere finanzielle Abhängigkeit vom Ausland erstaunliche Ausmaße angenommen hat führt zu nichts. Es ist lehrreicher eine sehr interessante Frage zu stellen: Wie ist unser Erdteil im kurzen Zeitraum von zehn Jahren in eine solche Situation geraten?“¹ Interessanterweise stammt dieses Zitat, das sicherlich auf die derzeitige Situation Lateinamerikas bzw. der Länder der Dritten Welt im allgemeinen passen würde, bereits aus dem Jahr 1968. Retrospektiv betrachtet also aus der Zeit bevor die „Schuldenexplosion“ eigentlich richtig begonnen hat. Während sich die öffentliche Auslandsschuld des ganzen Kontinentes von 1956 bis 1966 von 4,1 auf 12,6 Mrd. Dollar verdreifachte, nahm allein die öffentliche Verschuldung Mexikos vom Jahresende 1970 bis zum Jahresende 1977 um fast das Sechsfache zu; in den vier Quartalen von 1978 und im ersten Quartal 1979 betrugen die veröffentlichten Eurokredite des Landes fast 8 Mrd. Dollar. Die von der Weltbank ausgewiesene Verschuldung der Entwicklungsländer stieg von 68 Mrd. Dollar (1970) auf 258 Mrd. Dollar im Jahre 1977; in den Jahren 1969–1973 verdoppelte sich die Schuldenlast und im Zeitraum 1973–1977 wuchs der Berg der mittel- und langfristigen Verschuldung jährlich um 21 Prozent.

Wie eine Studie der UN feststellt² dürfte sich dieser Trend noch weiter verstärken, wenn keine schwerwiegenden Änderungen eintreten. Extrapoliert man die derzeitige Lage, so wäre am Ende des Jahrtausends ein Zahlungsbilanzdefizit von 190 Mrd. Dollar der Marktwirt-

schaftlichen Entwicklungsländer mit dem Norden zu erwarten. Die Weltbank schätzt die Summe der mittel- und langfristigen Kredite (ausbezahlt) auf 740 Mrd. Dollar für 1985 und 1278 Mrd. Dollar für 1990 bzw. in 1975-Dollars ausgedrückt, auf 348 Mrd. und 449 Mrd.³

Geichzeitig ist der Anteil öffentlicher, somit „weicher(er)“ Kredite gefallen. Dementsprechend hat auch die Weltbank ihre Prognosen über die Entwicklung der öffentlichen Entwicklungshilfe revidiert: statt 0,39 Prozent des Bruttosozialprodukts der DAC-Länder wird für 1985 nur noch mit 0,35 Prozent gerechnet, doch selbst zur Erreichung dieses Zieles wäre eine reale Wachstumsrate von 4,8 Prozent jährlich vonnöten. 1975 bis 1977 betrug die reale Wachstumsrate öffentlicher Hilfe -1,9 Prozent⁴. Anteilmäßig ist die öffentliche Hilfe seit 1970 von 45,2 Prozent aller Nettoeingänge an Ressourcen der Entwicklungsländer auf 30,6 Prozent (1977) gesunken, läßt man den Anteil der OPEC unberücksichtigt, sogar auf 24,7 Prozent⁵. Würde diese Entwicklung unverändert weitergehen, würde nur bis etwa 1985 überhaupt noch staatliche Hilfe geleistet werden.

Komplementär zu dieser Entwicklung hat der Anteil der privaten Finanzströme an Bedeutung gewonnen:

	1970	1977	1985	1990
Private Kreditoren	47,06%	60,07%	59,19%	60,33%
Öffentl. Kreditoren (einschl. multilateral)	54,41%	40,31%	40,81%	39,67%

Diese Entwicklung wird sich, wie aus obiger Tabelle ersichtlich, nach Schätzungen der Weltbank weiter fortsetzen. Innerhalb des „privaten Bereiches“ ist insbesondere das starke Anwachsen der Bankkredite hervorzuheben, die in den letzten sieben erfaßten Jahren von 0,6 Mrd. Dollar auf 17,8 Mrd. Dollar gestiegen sind und die Wachstumsraten von Direkt- und Portfolioinvestitionen sowie privaten Exportkrediten weit hinter sich gelassen haben⁵.

Die Zunahme „harter“ Kredite führt wiederum zu einer stärkeren Belastung der Schuldnerländer, die Verfügbarkeit von Devisen und damit ihr wirtschaftspolitischer Spielraum wird eingeschränkt; in manchen Fällen führt schon der Zinsen- und Kapitaldienst allein zur Notwendigkeit weiterer Kreditaufnahmen⁶. Im Hinblick auf die mit der gegenwärtigen Verschuldung verbundenen Probleme erscheint es interessant folgende Fragen zu behandeln:

- den starken Anstieg der Bankkredite
- die Auswirkungen eines steigenden Anteils privater Kredite auf die Weltwirtschaft
- die Bewertung des Gläubigerrisikos angesichts stets steigender Verschuldung.

Es sei noch vorausgeschickt, daß es nicht Ziel dieses Artikels sein wird, diese Fragen aus banktechnischer Sicht zu behandeln, sondern daß sie aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive durchleuchtet werden sollen.

Mögliche Gründe für das Ansteigen der Bankkredite

Ein recht trivialer Grund scheint das Abnehmen offizieller Leistungen, verbunden mit einer ständigen Verschlechterung der Konditionen zu sein. Ersteres bedingt, daß man benötigte finanzielle Ressourcen eben woanders suchen muß, letzteres führt – und hier kann man geradezu schulmäßig neoklassisch argumentieren – zu einer relativen Verbilligung kommerzieller Kredite.

Neben diesen trivialen Gründen gibt es auch politische, insbesondere wirtschaftliche Gründe. Gelder aus staatlichen Quellen sind meist mit Auflagen wirtschaftlicher und/oder politischer Natur verbunden, die sehr empfindlich sein können; es sei in diesem Zusammenhang nur auf die Einstellungen der Zahlungen hingewiesen, als Ceylon die Ölgesellschaften verstaatlichte, sich mit diesen jedoch nicht über die Entschädigungen einigen konnte: erst eine neue, diesen Forderungen aufgeschlossene Regierung erreichte die Aufhebung dieser Maßnahme. Im Streitfall zwischen den USA und Brasilien um die Frage ob Brasilien das Recht habe löslichen Kaffee zu produzieren, wurde die Entwicklungshilfe gezielt eingesetzt. Außerdem ist öffentliche Philantropie meist mit einer gewissen Neigung zum „Binden“ der Gelder und ähnlichen Klauseln behaftet: nur Waren aus dem Geberland dürfen gekauft werden, nur auf nationalen Schiffen darf transportiert werden etc. Solche Praktiken können dazu führen, daß der „günstigere“ Kredit – gemessen an den Schuldkonditionen – nicht unbedingt auch billiger sein muß.

Aber auch mit multilateralen Geldquellen gibt es nach Strahm ähnliche Probleme⁷. Als Sambia anfang 1978 einen Kredit von multilateraler Seite beantragte, wurde die Erteilung von der Öffnung der Grenze zum politisch verfeindeten Land abhängig gemacht. Überdies sind multilaterale Kredite durch den IMF immer mit einschneidenden Eingriffen in die Wirtschaftspolitik der Empfängerländer verbunden, die internationale Überwachung, die mit solchen Finanzierungen verbunden ist, wird nicht selten als zu weitgehend empfunden. Schließlich hat das Aufkommen der Dependenzschule⁸ sicher zu einer kritischeren Betrachtung des Entwicklungshilfesystems geführt. Als Beispiel für diese Skepsis sei auf eine Untersuchung der Autonomen Nationalen Universität Mexiko über Zentralamerika verwiesen, wo Weltbank, Interamerikanische Bank und CIA als der amerikanischen Regierung untergeordnete Stellen angeführt werden⁹.

Um sich gegenüber offiziellen Geldgebern einen Freiheitsraum zu schaffen, könnte es eine Strategie der Entwicklungsländer sein, sich an den internationalen Bankapparat zu wenden, insbesondere wenn dieser Geld ohne weitere Auflagen zur Verfügung stellt. Ein nicht zu übersehender Aspekt ist sicher auch, daß nicht projektgebundene Liquidität sich besser für Waffenkäufe, Kontoeröffnungen in der berühmten „sicheren Schweiz“ oder ähnliche entwicklungsfernere Ziele verwenden läßt. Um einen Hinweis auf die ökonomische Bedeutung solcher Faktoren zu geben sei darauf verwiesen, daß die Militärausgaben der Entwicklungs-

länder 1974 fast doppelt so hoch waren wie die Exporterlöse aus dem Handel mit „core-commodities“* aller Mitgliedsländer der 77 oder 131 Prozent der Erlöse aus den Nairobi Gütern* betrugen, somit mehr als die gesamten Exporteinnahmen der afrikanischen oder der lateinamerikanischen Entwicklungsländer. Allein für Waffenimporte wurden 5,46 Mrd. Dollar oder ein gutes Fünftel der Erlöse aus dem Export von „core-commodities“* ausgegeben. Außer den Vereinigten Staaten (42,18 Prozent) gab es kein anderes Industrieland mit einem Rüstungsanteil von über 20 Prozent an den gesamten öffentlichen Ausgaben, jedoch fielen 15 von 59 untersuchten Entwicklungsländern in diese Gruppe. Der höchste Prozentsatz betrug 64,59 Prozent¹⁰. Allerdings muß auch gesagt werden, daß gerade für solche Zwecke (Rüstungsausgaben, side-payments) öffentlichen Stellen nicht notwendigerweise unzugänglich sind. Es gibt genügend Beispiele wo solche Transaktionen als Hilfe verbucht wurden, die dies bestätigen und die Wichtigkeit privater Finanzierungsquellen in dieser Hinsicht relativieren.

Allerdings ist es keineswegs so, daß Banken stets ohne Auflage Kredite vergeben. Morgan Guaranty kritisierte die „Langsamkeit“ der Brasilianer bei der Korrektur ihrer Zahlungsbilanzentwicklung und verband diesen wirtschaftspolitischen Aspekt mit der Frage neuer Kredite. Peruanische Beamte mußten die ökonomischen Ratschläge der Citibank beherzigen, oder, wie es deren Vizepräsident ausdrückte: „Wir hatten viele Unterhaltungen mit ihnen. Das ging so weit, daß man uns des Diktats bezichtigte, aber wir machten nur klar, daß sie nicht kreditwürdig waren.“¹¹ Noch vor kurzem zwang eine amerikanische Großbank einen schwarzafrikanischen Staat ein Stahlwerksprojekt größer zu projektieren als ursprünglich geplant worden war.

Allerdings kalkulieren die Banken naturgemäß mit dem Rechenstift und sind daher auch bereit durch Regierungen oder multilaterale Stellen gesetzte Restriktionen bei Krediterwägungen außer Acht zu lassen, wie beispielsweise am Pertamina*-Fall gezeigt werden kann. 1972 war im Rahmen eines stand-by Kredites und anschließender Abkommen mit dem IMF sowohl ein Plafond für die Neuverschuldung Indonesiens als auch der nationalen Ölgesellschaft Pertamina, der Ursache der Schwierigkeiten, im speziellen vereinbart worden. Unter Führung eines Generals hatte die Gesellschaft forsch Schulden angehäuft und sich in Tätigkeitsbereiche gewagt, die mit ihrem ursprünglichen Wirkungsbereich nicht mehr verwandt waren. Es zeigte sich, daß v. a. US-Banken sehr erfinderisch waren um diese Restriktionen zu umgehen und trotz eindringlicher Appelle der US und anderer Regierungen an ihre nationalen Banken der Geldhahn für Pertamina offen blieb. Die stärker betriebswirtschaftliche Orientierung der Banken und ihre Anzahl bieten daher stets, auch im Fall öffentlichen Boykotts, eine gewisse Möglichkeit Kredite zu erhalten.

Darüber hinaus erfolgt durch Einschaltung des Bankenapparates eine größere Diversifizierung der Geldquellen. Dies ist insbesondere im

* Siehe Anhang „Erläuterung von Spezialausdrücken“

Hinblick auf die gescheiterten Versuche Finanzierungsquellen außerhalb der derzeitigen internationalen Institutionen, die durch die Stimmentrechtsaufteilung von den Industrieländern dominiert werden, zu schaffen, in denen sogar ein Staat ein absolutes Vetorecht hat. Die Bestrebungen der Gruppe der 77 um ein Integriertes Rohstoffprogramm sind in diesem Licht zu sehen. Es schließt als wichtigen Bestandteil Finanzierungsmöglichkeiten für Diversifikationsstrategien, Forschungsausgaben und Rohstoffverarbeitung ein und könnte zu einer größeren Selbständigkeit der Dritten Welt, sowohl über die Handels- als auch über seine Kreditaspekte führen. Schließlich runden die Forderungen in der Diskussion um das Link bei der Schaffung von Sonderziehungsrechten das Bild ab.

Allerdings ist selbst der bisher größte Erfolg, die am 21. März 1979 verabschiedete UNCTAD-Resolution über die Grundelemente eines gemeinsamen Fonds, bisher ein Fehlschlag. Abgesehen von der lächerlichen finanziellen Ausstattung konnte auch die ursprünglich ausgehandelte Stimmentaufteilung – 47 Prozent für die Gruppe der 77, 42 Prozent Industrieländer, 8 Prozent Ostblock, 3 Prozent China – nicht praktisch durchgesetzt werden. Die Vereinigten Staaten, in seltener Eintracht mit der UdSSR, meldeten sofort Bedenken an, obwohl finanzielle und andere wichtige Entscheidungen nur mit $\frac{3}{4}$ Quorum gefällt werden könnten, ein Überstimmen der Industrieländer daher unmöglich wäre, wohl aber die USA überstimmt werden könnten – sofern innerhalb der Gruppen nach konventionellen Kriterien aufgeteilt würde¹².

Die stärkere Einschaltung des Bankenapparates findet auch in den Industrieländern Unterstützung. Politiker sehen sich dadurch in die Lage versetzt Entwicklungshilfegelder zu kürzen – das Fallen der Hilfe kann somit auch eine Folge der Ausweitung anderer Finanzierungsquellen statt deren Ursache sein – Theoretiker, wie Donges vom Kieler Institut, sprechen sich sowieso für möglichst „marktorientierte“ Finanzierungsalternativen aus. Donges¹³ kritisiert daher das Lomé-Abkommen* wegen der kompensatorischen STABEX-Finanzierung* zu präferentiellen Bedingungen. Er empfiehlt statt dessen Kredite zu Marktkonditionen wenn die Deviseneinnahmen aus dem Rohstoffexport aus konjunkturellen Gründen unter ein Referenzniveau fallen und ihre Rückzahlung sicher gestellt ist sobald die Exporteinnahmen aufgrund von Preissteigerungen dieses wieder übersteigen sollten. Allerdings ist nicht klar wozu man dann überhaupt noch internationale Übereinkommen benötigt solange es noch Banken gibt, wenn diese Bedingungen so attraktiv für zahlungsschwache Entwicklungsländer wären. Jedenfalls ist schwer einzusehen warum jemand, der zu Marktbedingungen borgen kann, dies nur bei konjunkturell bedingten Devisenausfällen tun darf. An Kreditwürdigkeit und Ertrag orientierte Banken sind in dieser Hinsicht sicher liberaler als manche Theoretiker.

Die Auswirkungen des steigenden Anteils nichtöffentlicher Kredite auf die Weltwirtschaft

Die zunehmende nichtöffentliche Verschuldung der Entwicklungsländer kam international betrachtet gerade zum richtigen Zeitpunkt. Das konjunkturell bedingte Nachlassen der Kreditnachfrage in den Industrieländern und die erhöhte Liquidität sowohl der ölexportierenden Staaten als auch der Ölmultis trafen in optimaler Weise mit der steigenden Beanspruchung des internationalen Finanzierungssystems durch die Länder der Dritten Welt zusammen, die somit eine Art Auffangfunktion hinsichtlich der Nachfrage nach Liquidität ausübten. Allerdings nahmen die privaten Kredite schon seit 1967 zu: betrugen sie damals noch 27,4 Prozent der gesamten öffentlichen Schulden, schnellten sie bis 1974 auf 35,9 Prozent, wobei sich eine deutliche Konzentration bei den reichen Entwicklungsländern feststellen läßt, was im Hinblick auf die Kreditwürdigkeit nicht weiter verwundert. Zieht man für die Zeit nach 1974 den Euromarkt heran, so ergibt sich anhand der veröffentlichten Eurokredite folgendes Bild:

Veröffentlichte Eurokredite

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980 Jän.-Apr.*
Industrieländer	60,55%	22,00%	25,90%	32,34%	42,52%	27,30%	34,80%
Entwicklungsländer	34,09%	63,27%	63,17%	58,93%	51,92%	61,48%	59,05%
Zentralplanwirt.	3,91%	12,96%	8,26%	7,87%	5,02%	10,50%	4,73%
andere	1,44%	1,77%	2,66%	0,86%	0,55%	0,72%	1,43%
100% = Mio US \$	28.520	20.554	28.703	34.185	73.724	68.891	16.602

* vorläufige Schätzung

Quelle: berechnet aus: IBRD, Borrowing in International Capital Markets;

Die Entwicklungsländer – in beschränktem Maße auch die Zentralplanwirtschaften – haben den Ausfall der Industrieländer ausgeglichen und die Absorption der Petrodollar ermöglicht. 1974 wurden 40 Prozent der OPEC-Überschüsse in Form von Eurowährungsdepositen angelegt, die wiederum von den Banken benutzt wurden um ihre Beteiligungen an Konsortialkrediten am Euromarkt zu finanzieren¹⁴.

Neben den OPEC-Anlagen am Euromarkt ermöglichten in den USA angelegte Mittel den amerikanischen Banken, ihre Finanzaktiva in den Entwicklungsländern zu vermehren, oder – wie ein namentlich ungenannter „top US bank regulator“ gegenüber Newsweek formulierte: „Man hat eine ungeheuer Menge Geld verdient indem man OPEC-Überschüsse hereingenommen und diese an nicht ölexportierende Länder verliehen hat“¹⁵. Besonders in den Jahren 1975–1976 erwies sich die „Aufnahmebereitschaft“ der Entwicklungsländer für die amerikanischen Banken als Segen: mit einer sehr schwachen Binnenmarktnachfrage konfrontiert bot sich der Weg in die Entwicklungsländer als günstiger Ausgleich an.

Betrachtet man die derzeitige Situation, die durch eine starke internationale Liquidität gekennzeichnet ist, so rechtfertigt sie dieselben Schlußfolgerungen: wieder "fangen" die Entwicklungsländer den Nachfrageausfall „ab“. Trotzdem sinken die spreads sehr stark, wie dies schon anfangs der Siebzigerjahre zu beobachten war, und verlängern sich die durchschnittlichen Laufzeiten. Bereits im Juni 1978 beklagte der Institutional Investor nicht nur den Verfall der spreads, die damals im Falle Gaz de France auf $\frac{1}{2}$ Prozent reduziert wurden, sondern auch die Verringerung der Differenzierung zwischen guten und weniger risikolosen Kunden und befürchtete einen „unispread“-Markt. Noch 1979 lag die Marke für „prime industrialised countries“ bei 0,5 Prozent. Die Vermutung, daß nicht veröffentlichte Kredite aufgrund der größeren Diskretion noch zu günstigeren Bedingungen aushandelbar sind, ist nicht zurückzuweisen: da der Signaleffekt für andere Kunden nicht gegeben ist, ist ein für Marktsegregation wesentlicher Punkt erfüllt. Es scheint müßig darüber nachzudenken welche Effekte eine totale Abstinenz der Dritten Welt beispielsweise im Jahre 1978 und somit ein Überangebot von knapp 38 Mrd. Dollar auf die Wirtschaft und den Bankenapparat gehabt hätte. Die so von den Entwicklungsländern „abgesaugte“ Liquidität diene weitgehend dazu Importe aus Europa und Amerika zu finanzieren bzw. Kapitalrückflüsse multinationaler Unternehmen zu ermöglichen. Die durchschnittliche Wachstumsrate der Industrieländerexporte von 6,2 Prozent in der Periode 1970–1977 konnte nur wegen der steigenden Verschuldung der Entwicklungsländer realisiert werden, die teilweise sogar negative Exportwachstumsraten bei steigenden Importen aufwiesen. Umgekehrt lag die reale Wachstumsrate des Nordens um 1,5 Prozentpunkte jährlich über der Importwachstumsrate.

Eine besonders wichtige Rolle spielten die Entwicklungsländer nach Meinung der Weltbank bei den Exporten von Sektoren mit hoher Produktivität, wie z. B. Maschinen, Transportausrüstungen und Chemikalien, die 70 Prozent der von den Entwicklungsländern importierten industriellen Fertigwaren betrug. Gleichzeitig weist die Weltbank darauf hin, daß der steigende Protektionismus der Industrieländer ihre eigenen Exportchancen stark beschränke. Dieser Umstand wird durch die Verschuldung der Importeure relativiert, Arbeitsplätze werden, zumindest kurz- bis mittelfristig erhalten: man wäscht sich, ohne das Fell naß zu machen.

Ruft man sich die bekannte Studie von Dos Santos ins Gedächtnis, laut der 1946–1967 jedem einfließenden Dollar 2,7 Dollar an repatriierten Gewinnen gegenüberstanden¹⁶, wird die Bedeutung einer geregelten Devisenversorgung der Dritten Welt für die Transnationalen unmittelbar einsichtig. Kurzfristig sind die Bilanzen noch krasser: für die Zeit 1968–70 betrugen die Kapitalzuflüsse aus den USA beispielsweise nur 20 Prozent der Rückflüsse¹⁷. Allerdings sind die offen deklarierten Rückflüsse nur ein Teil der tatsächlichen Zahlungen: wie eine Untersuchung über 15 Pharma-Konzerne in Kolumbien zeigte, wurden 6,1 Prozent als Gewinne ausgewiesen, der tatsächliche Gewinn, der hinter

Transferpreisen und anderen Techniken versteckt wurde, wurde jedoch auf knapp 80 Prozent des Kapitaleinsatzes geschätzt¹⁸. Auch in diesem Fall wären die Transaktionen ohne entsprechende Kreditmöglichkeiten unmöglich gewesen.

Schließlich darf bei der Aufzählung der Nutznießer der Vermittlerrolle der Banken auf die OPEC bzw. jene Mitgliedsländer mit Kapitalüberschuß, wie sie die Weltbank zusammenfaßt, nicht vergessen werden. Zwar wäre es für diese möglich, ihre Gelder direkt an andere Entwicklungsländer zu borgen und diese nach Erschöpfung ihrer eigenen Ressourcen wieder zurückzufordern um damit ihre eigene weitere Entwicklung zu finanzieren, doch ist diese Rolle politisch und ökonomisch riskanter als die Zwischenschaltung des Euromarktes. Ökonomisch ist die Sicherheit der Anlagen bei den internationalen Banken wahrscheinlich größer, politisch wird so der direkte Kontakt und dadurch die mögliche Reibungsfläche mit dem Schuldner weitgehend eliminiert. Geht man von den derzeitigen Schätzungen aus, daß 40–50 Prozent der Eurodollar Petrodollar seien, so geht jeder 2. Dollar an Zinsen und Kapitaldienst – grob gesprochen – zum Teil an diese Länder. Im Lichte der derzeitigen Belastung – 27 Prozent der neu eingegangenen Schulden wurden 1977 benötigt um die Rückzahlungsverpflichtungen zu erfüllen, nach Schätzungen von Euromoney sollten hierfür 1980 bereits 50 Prozent und 1985 vielleicht 65 Prozent der neuen Schulden verwendet werden¹⁹ – wären unangenehme Auswirkungen auf die Stellung dieser Länder im Rahmen des Blocks der Entwicklungsländer bei direkter Kreditvergabe nicht ausgeschlossen, insbesondere da gerade die NOPEC-Länder die eigentlichen Verlierer des Preiskampfes um das Öl zwischen OPEC und Industrieländern waren. Abgesehen von der Erhöhung der Importkosten von ca. 13 Mrd. Dollar jährlich, die durch die Exporte in die OPEC-Länder, die von 1548 Mio. (Durchschnitt 1971–1973) auf 7560 Mio. Dollar (1975) gestiegen waren, keineswegs abgedeckt werden konnten, ließen auch die Ausfälle von DAC-Importen das Defizit von 9 Mrd. (1973) auf 31 Mrd. (1975) wachsen. Die Industrieländer waren demgegenüber in der Lage durch Importrestriktionen, Exportsteigerungen der 6 größten Staaten von über 70 Prozent jährlich und Inflation die Anpassung relativ leicht zu bewältigen²⁰. Nach Schätzungen der Weltbank hat sich daher der reale Ölpreis – ausgedrückt in 1970-Dollar – im Juli 1979 noch auf knapp unter 7 Dollar belaufen, was gegenüber dem Jahresdurchschnitt 1974 nur einer Steigerung von etwa 11 Prozent entsprach, obwohl der nominelle Preis schon über 20 Dollar betrug. Nimmt man an, daß die Preissteigerungen bei an die OPEC gelieferten Gütern über dem Index aller Exporte von industriellen Fertigwaren der Industrieländer lag, den die Weltbank als Deflator benutzte, so hätte man unter Umständen selbst im Juli 1979 noch nicht das Niveau von 1974 erreicht. Erst die jüngsten Preiserhöhungen dürften zu real höheren Ölpreisen geführt haben. Auf der Strecke blieben dabei die NOPEC-Länder, die neben höheren Ölpreisen auch die gestiegenen Preise für andere Güter hinnehmen mußten. Nicht

unwesentlich wurden hiervon auch lebensnotwendige Nahrungsmittel betroffen.

Im Hinblick auf die oben angerissenen Entwicklungen kann man die Rolle der Banken als die Rolle eines Mittelsmanns auffassen, dessen Transformationsaufgabe nicht so sehr in der Fristentransformation als vielmehr in der Risiko- und Zurechenbarkeitstransformation liegt: Geld aus irgendwelchen Quellen oder für irgendwelche Zwecke wird in US-Kredite oder Eurokredite verwandelt.

Das Gläubigerrisiko bei stets steigender Verschuldung

Last but not least muß noch die Frage des Risikos, das dieser Mittelsmann zu tragen hat, beleuchtet werden. Abgesehen von der Zunahme ist auch eine starke Konzentration der Verschuldung festzustellen. Nach jüngsten Weltbankzahlen entfielen auf Brasilien und Mexiko allein fast 20 Prozent der gesamten öffentlichen Verschuldung der Entwicklungsländer, fünf Länder deckten 36,81 Prozent und neun Länder, ca 10 Prozent aller erfaßten Staaten, deckten gut 52 Prozent der Schulden ab. Die 20 verschuldetsten Länder vereinigten 75,62 Prozent auf ihr Konto. Unter den 37 Ländern mit niederem Einkommen, die insgesamt nur ein Viertel der Schulden zu tragen haben, entfielen auf Indien 30 Prozent, auf Indonesien 23,7 Prozent und auf Pakistan rund 14 Prozent, auf alle drei Länder 67,7 Prozent der Gesamtverschuldung dieser Gruppe.

Bei den Eurokrediten ist diese Konzentration noch ausgeprägter: 1978 erhielten Brasilien und Mexiko zusammen fast 30 Prozent aller veröffentlichten Kredite an Entwicklungsländer oder 15,68 Prozent aller veröffentlichten Kredite! 1975 und 1976 war der Anteil dieser beiden mit 34,27 Prozent bzw. 31,45 Prozent aller an Entwicklungsländer vergebenen veröffentlichten Kredite noch höher. 1978 erhielten 20 Entwicklungsländer 83,45 Prozent aller an Entwicklungsländer vergebenen Kredite oder 44,18 Prozent aller veröffentlichten Eurokredite. Man kann annehmen, daß die nicht veröffentlichten Kredite ebenfalls nicht breiter gestreut sind, doch läßt sich dies naturgemäß nicht belegen.

Aufteilung der veröffentlichten Eurokredite (in %, revidiert)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Ölexporture	8,32	25,78	21,35	30,36	27,21	20,25
Higher & upper middle income countries	72,34	63,11	61,06	50,97	57,87	62,94
Intermediate & lower middle income countries	16,36	10,11	17,42	17,60	14,43	15,15
Low income countries	3,00	1,02	0,20	1,08	0,49	1,66

Quelle: IBRD, Borrowing in International Capital Markets

Wie die folgende Tabelle zeigt, gehen gerade die ärmsten Entwicklungsländer leer aus, ein nicht unerwartetes Ergebnis, da diese Länder keine entsprechende Leistungskraft besitzen um die Kredite zu bedienen und daher zu Recht durch wirkliche Entwicklungshilfe entlastet werden sollten.

Diese Tabelle entspricht nicht den derzeitigen Einteilungskriterien der Weltbank, die sich nun nach den BNP/Kopf aus 1976 als maßgebliche Größen richten. Um die Prozentsätze vergleichbar zu machen wurden die Werte für 1979 auf die alte Einteilungsart rückgerechnet, außerdem wurde die Gruppe der „Ölexporteur“ umdefiniert. Die derzeit aktuelle Einteilung gibt aus zwei Gründen ein stark abweichendes Bild:

- erstens, werden unter „Ölexporteur“ nur die „capital surplus oil exporters“ erfaßt, also Länder wie Saudi-Arabien oder Kuwait, die kaum als traditionelle Schuldnerländer angesprochen werden können, während große Kunden wie Venezuela, Algerien oder Indonesien – bekanntlich OPEC-Mitglieder – zu ihren Einkommensgruppen hinzugezählt werden. Da OPEC-Länder aber zweifellos eine andere Qualität als Schuldner haben als Haiti oder Äthiopien führt eine solche Einteilung m. E. zu falschen Schlüssen. Indonesien allein hat z. B. 1979 etwa soviele Eurokredite aufgenommen, wie alle anderen Low Income Countries zusammen.
- zweitens, sind die Abgrenzungen, insbesondere zwischen Higher and Upper Middle und Intermediate & Lower Middle Income Countries, wenig stabil. Durch die Umstellung vom BNP/Kopf 1975 auf Werte 1976 fällt beispielsweise Mexiko aus der oberen Gruppe in die zweite Einkommensgruppe zurück. Die Trennlinie anhand des BNP/Kopfes 1976 ist auch insofern problematisch als sie gerade zwischen Brasilien und Mexiko verläuft. Wäre sie nur geringfügig höher, wäre auch Brasilien kein Land der obersten Einkommenskategorie. Nun ist Mexiko ein wichtiges Land: 1979 hat es allein 7655 Mio. Dollar oder 18,07 Prozent aller Kredite an Entwicklungsländer am Euromarkt aufgenommen. Die Entscheidung in welche Gruppe Mexiko fällt beeinflusst daher maßgeblich die prozentuelle Verteilung. Nimmt man die derzeitigen Einteilungskriterien so erhält man folgendes Bild:

Aufteilung der veröffentlichten Eurokredite (in %)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Ölexporteur	8,32	0,54	1,35	7,81	3,52	1,89
Higher & upper middle income countries	72,34	45,06	57,07	47,98	41,46	45,40
Intermediate & lower middle income countries	16,36	41,48	38,05	41,46	50,07	49,44
Low income countries	3,00	12,93	3,54	2,76	4,96	3,27

Quelle: IBRD, Borrowing in International Capital Markets;

Wenngleich diese Einteilung, gewollt oder ungewollt, eine etwas weniger krasse Konzentration auf „reiche“ Entwicklungsländer aufweist, zeigt sich auch hier, daß die Ärmsten keine Kredite bekommen.

Neben einem crowding-out der Ärmsten stellt die Weltbank auch eine Verschlechterung der Laufzeiten, bedingt durch den steigenden Anteil privater Kredite mit kürzeren Laufzeiten, fest. Fast 50 Prozent aller, auch der noch nicht ausbezahlten Schulden zu Jahresende 1977, sollte bis spätestens 1982 wieder zurückgezahlt werden. Nimmt man nur die privaten Kredite, so müssen rund 70 Prozent bis zu diesem Zeitpunkt zurückgezahlt sein. Nur sieben Länder, nämlich Algerien, Argentinien, Brasilien, Indonesien, Mexiko, Spanien und Jugoslawien vereinigten über die Hälfte der 1977 an private Kreditoren ausstehenden Schulden auf sich. Gleichzeitig ist aber auch auf der Gläubigerseite eine starke Konzentration zu bemerken: $\frac{3}{4}$ aller Forderungen gegenüber Entwicklungsländern wurden von zehn großen Häusern gehalten. Trotz dieser Zahlen und der Ungewißheit der Exporterlöse, die ein weiteres Risikoelement darstellen, soll hier die These aufgestellt werden, daß die Banken insgesamt kaum ein nennenswertes Risiko eingehen. Selbst auf revolutionärem Wege an die Macht gekommene Regime anerkennen in der Regel die bestehenden Auslandsverpflichtungen. Dies schon allein aus dem Grund, weil sie sich sonst selbst von den auch für sie wichtigen Kreditmärkten und offiziellen Geldquellen abkoppeln würden, was sich derzeit wohl kein Schuldnerland der Dritten Welt leisten kann.

Außerdem erscheint die Situation im Vergleich zum Beginn dieses Jahrhunderts eher beruhigend. Nach einer Studie von A. Lewis haben selbst einkommenschwache und nicht bestens kreditwürdige Entwicklungsländer nur ein Verhältnis Schulden zu Exporten von etwa 1 : 2; 1913 wäre – wie Pichler ausführt – dieses Verhältnis für Kanada, allerdings unter kolonialen Bedingungen, etwa 8–9 gewesen, für Südafrika etwa 6, für Lateinamerika etwa das Fünffache, für Afrika (ohne Südafrika) etwa 4,5 und für Rußland und Australasien 4–5. Gleichzeitig habe es im wesentlichen nur drei Kapitalexporthure gegeben, die sicherlich zu professionellen, zweifellos aber zu ungünstigeren Bedingungen als heute verliehen hätten. Trotzdem sei diese Schuldensituation verkraftet worden; man könne daher annehmen, daß auch die heutige, von geringeren Schulden gekennzeichnete Situation trotz ihrer größeren Komplexität managebar sei²¹. Das Problem der Verschuldung liegt, akzeptiert man diese Argumentation, eigentlich nicht beim Risiko der Gläubiger, sondern bei der Frage der sozialen Belastungen, die mit steigender Auslandsverschuldung einhergehen können.

Solange die Schuldnerländer zumindest die Zinsen und Kapitalrückzahlungen bzw. als Minimalerfordernis noch den Zinsendienst leisten können, brauchen Schulden eigentlich nie zurückgezahlt werden. Sie nehmen so den Charakter ewiger Renten an und sorgen für ein ständiges Einkommen. Sie müssen lediglich von Zeit zu Zeit umgeschichtet und es müssen neue Konditionen ausgehandelt werden. Das einzige Risiko liegt im – gesamtwirtschaftlich betrachtet – irrationalen Verhalten einzelner Gläubiger, eine Problematik, die in der Spieltheorie

unter dem Namen „Gefangenendilemma“ bekannt ist. Auch die Weltbank beurteilt die Lage so: wenn irgendein Ereignis das Vertrauen verlieren² läßt, so folgt daraus die Krise, ein Risiko, das mit der zunehmenden Kürze der Laufzeiten an Bedeutung gewinnt. Solange jedoch mit der Rückzahlungsfähigkeit gerechnet wird, besteht keine Gefahr.

In der Praxis dürfte die Risikoeinschätzung mancher, wenn nicht aller Banken noch recht gering sein, wie an internationalen Fällen wie Pertamina oder Zaire gezeigt werden kann. Im bereits erwähnten Pertamina-Fall vergaben Banken noch Kredite, als sie von der US-Botschaft schon davor gewarnt wurden. Als durch den Herstatt-Krach und den Krach der Franklin National Bank in den USA eine Verknappung der Liquidität eintrat, die sich vor allem bei kleineren Banken stärker bemerkbar machte, und zusätzlich die Öleinkünfte der Pertamina fielen, kümmerte sich die amerikanische Regierung darum, daß keine Bank den Mechanismus der „cross-default“-Klauseln auslöste. Man stellte das Einvernehmen mit der amerikanischen Bankaufsichtsbehörde her und versicherte den Banken, daß ihre Interessen gewahrt werden würden.

Sehr deutlich spiegelt sich die Situation in der Frage Senator Sarbanes' ob die Banken deshalb soviel Kredit vergeben hätten, weil sie wußten, daß eigentlich keine Gefahr bestünde weil die US und andere westliche Regierungen eine Bankrotterklärung einfach nicht zulassen könnten und daher „während Sie ihnen erklärten sie hätten sich auf ein risikoreiches Unternehmen eingelassen usw., bereits abzusehen war, daß, egal wie sie (= die Banken) sich verhielten, sie schließlich schadlos gehalten würden?“²² Die Antwort des damals zuständigen Referenten der Botschaft in Jakarta bestätigt diese Vermutung vollinhaltlich. Der untersuchende Senatsausschuß kam daher zum Schluß, daß sich die „Indonesische Situation“ jederzeit wiederholen könne, sofern die Banken ein solches Verhalten für opportun ansehen würden. Daß diese Vorgangsweise – zumindest für amerikanische Banken, die mit entsprechender Hilfe ihrer Regierung rechnen können – kaum ein Risiko darstellt, zeigt auch die Äußerung des Senators Frank Church, des Vorsitzenden des Unterausschusses für multinationale Fragen: Er sorgte sich, daß der Senat bald gezwungen sein werde für Schenkungen oder andere Hilfeleistungen für bankrottgefährdete Schuldnerländer zu stimmen um die Stabilität des US-Banksystems zu erhalten.

Auch im Fall Zaires verhielten sich die Banken ähnlich: Während die öffentliche Verschuldung umgeschichtet wurde, beharrten die Banken auf ihren Konditionen, machten sich jedoch erbötig einen neuen 250-Mio.-Dollar-Kredit zu gewähren. Der öffentliche Kreditgeber trug so das volle Risiko, während die Banken rechtzeitig ihre Zahlungen bekamen. Einige, von der Exim* garantierte Kredite, wurden bei den Verhandlungen in Paris mitberücksichtigt: die Privatbanken erhielten ihr Geld, die Exim-Bank mußte auf die Zahlungen warten.

Die Witteveen-Fazilität schließlich, um ein Beispiel aus dem multinationalen Bereich zu zitieren, hatte laut Unterstaatssekretär Salomon

hauptsächlich die Funktion das Vertrauen des Kapitalmarktes in die Rückzahlungsfähigkeit der Defizitländer und in das internationale Finanzsystem zu stärken, da die Summe von 10,2 Mrd. Dollar im Hinblick auf den Liquiditätsbedarf unbedeutend sei.

Der Senatsausschuß kam daher auch zum Schluß, daß die Unabhängigkeit der Kreditvergabe privater Banken in Übersee gut wäre, hätten die Banken auch tatsächlich das Risiko zu tragen. Da es aber aus einer Reihe politischer und ökonomischer Gründe die Regierungen der Gläubigerländer seien, die tatsächlich das Risiko trügen, müsse man auch die Berechtigung hoher Zinsen, die Entwicklungsländern unter Hinweis auf die Unsicherheit der Anlage verrechnet würden, in Frage stellen²³.

Der darin enthaltene Vorwurf an die Banken ist allerdings seltsam: gerade der US-Senat müßte wissen, daß Zinsen immer unter dem Aspekt der Nachfrageelastizität nach Krediten ausgehandelt und an sich unwägbare Faktoren wie „Risiko“ nur als Begründung für die erzielbare Höhe herangezogen werden. Dies ist ein bei Preisdiskriminierung übliches Verfahren und den Banken vorzuwerfen, sie würden versuchen mehr statt weniger Gewinn zu erzielen ist eigentlich seitens eines Verfechters der Marktwirtschaft grotesk.

Das geringe Risiko der Kredite hat nämlich einen tieferen Grund, der bei den Regierungen selbst, somit auch beim Senat, liegt. Die Regierungen der Industrieländer versuchen durch Kredite und notfalls auch Schenkungen die Notwendigkeit steigender Rohstoffpreise und einer Umstrukturierung der Produktion hintanzuhalten. Entwicklungshilfe und Schenkungen können von Fall zu Fall gezielt eingesetzt werden, höhere Rohstoffpreise sind weitaus stabiler wenn sie sich einmal etabliert haben. Daher bevorzugen die Industrieländer stets Programme wie STABEX oder weitere IMF-Fazilitäten gegenüber Preiserhöhungen durch Rohstoffabkommen. Am weitesten in diese Richtung gehen einige Mitglieder des Kieler Instituts, die statt Rohstoffpreisstabilisierung eine Abgeltung allenfalls anfallender Gewinne für die Entwicklungsländer durch Entwicklungshilfe als paretosuperior vorschlagen²⁴.

Die Frage der Schulden ist, wie Fishlow ausführt, primär eine Frage der Handelsbeziehungen²⁵. Will man die derzeitige Handels- und Wirtschaftsstruktur der Weltwirtschaft erhalten, so muß man die Risse im System mit Krediten kitten. In dem Maße in dem diese Funktion durch private Geldquellen wahrgenommen wird, ersparen sich staatliche Stellen Entwicklungshilfegelder, sollte es aber zur Gefahr von Bankrotterklärungen kommen, die das ganze System gefährden würden, wird man immer bereit sein Schulden nachzulassen oder den Bankenapparat zu stützen um das derzeitige System zu retten.

Anmerkungen

- 1 Miguel S. Wionczek, El endeudamiento público externo y los cambios sectoriales en la inversión privada extranjera de América Latina, in: La dependencia politico-económica de América Latina, H. Jaguaribe et al. (Hrsg.), Méjico 1978 (10. Aufl.), S. 118 f.
- 2 A. P. Carter, W. Leontief, P. Petri, The Future of the World Economy, (Preliminary), UN 1976, S. 38 f. bzw. W. Leontief u. a., Die Zukunft der Weltwirtschaft – Bericht der Vereinten Nationen, Stuttgart 1977 (endgültige Fassung), S. 127. (Es handelt sich hierbei um 1970-Dollar.)
- 3 World Development Report, 1979, The World Bank, August 1979, S. 29.
- 4 *ibid.* S. 8.
- 5 UNIDO, World Industry since 1960: Progress and Prospects, Wien 1979, S. 291 ff.
- 6 Vgl. Osvaldo Sunkel, National Development Policy and External Dependence in Latin America, The Journal of Development Studies, 1969, S. 31.
- 7 R. H. Strahm, Überentwicklung–Unterentwicklung, Stichwörter zur Entwicklungspolitik, 1978 (3. Aufl.), Stein/Mfr. S. 125: Vgl. auch Th. Hayter Aid as Imperialism, 1974, Hardsmondworth, oder The Economist, April 22, 1978, S. 19.
- 8 Einen Überblick über diesen Ansatz bietet: Kunibert Raffer, Die dependencia-Theorie: die alte Weltwirtschaftsordnung aus der Sicht der Dritten Welt, in: ders. (Hrsg.), Probleme des Nord-Süd-Verhältnisses, Wien 1979, edition öH, S. 24 ff.
- 9 Mario Monteforte Toledo et al., Centro America 1, Subdesarrollo y dependencia, Universidad Nacional Autónoma de México, 1972, S. 9.
- 10 Walther G. Hoffmann, Der Anteil der Verteidigungsausgaben am Bruttonationalprodukt, Kyklos 1970, S. 88. (Das Untersuchungsjahr war 1966.)
- 11 Newsweek, Nov. 29, 1976, S. 50.
- 12 Vgl. Kunibert Raffer, Is There a Common Interest in a Common Fund? – A Neutral Observer's View, in: Internationale Entwicklung, 1979/IV, S. 30 ff.
- 13 Jürgen B. Donges, The Third World Demand for a New International Economic Order: Governmental Surveillance Versus Market Decision Taking in Trade and Investment, Kyklos 1977, S. 244.
- 14 Economic Review, The Provincial Bank of Canada, Vol. VII, no. 3, May–June 1977, p. 3 f.
- 15 High Hopes, Deep Debts, Newsweek, Nov. 29, 1976.
- 16 Theotonio Dos Santos, The Structure of Dependence, American Economic Review, Papers & Proceedings 1970, S. 232.
- 17 Jorge E. Fernández-Pol, Introducción al estudio de las empresas transnacionales, Buenos Aires 1974, S. 107; Vgl. auch: Lynn K. Mytelka, Technological Dependence in the Andean Group, International Organisation, Winter 1978, vol. 32, S. 103.
- 18 Strahm, S. 106 f.
- 19 UNIDO, S. 301; The Euromarkets in 1978, Euromoney, March 1978, p. 54.
- 20 Vgl. hierzu Antonio Carlo, Crisi petrolifera e ferrea legge del sottosviluppo, Terzo Mondo 31–32, gennaio-giugno 1976, S. 57 ff; und Kunibert Raffer, „Ölkrise“, Ölprofi-te und Energieversorgung – ein Beitrag zum Rohstoffproblem Erdöl, in: M. Kopeinig/ K. Raffer (Hrsg.), Aktuelle Beiträge zur Entwicklungspolitik, Wien 1980 (Österreichischer Informationsdienst f. Entwicklungspolitik) (im Erscheinen).
- 21 Vgl. W. Arthur Lewis, The Evolution of the International Economic Order, Princeton 1978, p. 59; J. Hanns Pichler, Die Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer, sowie Pichlers Diskussionsstatements in: K. Raffer (Hrsg.), Probleme des Nord-Süd-Verhältnisses, Wien 1979, edition öH, S. 57 ff. und insbes. S. 96 f.
- 22 Bretton Woods Agreements Amendments Act of 1977, Report of the Committee on Foreign Relations, United States Senate, Report no. 95–603, Washington DC, November 15, 1977, S. 24.
- 23 *ibid.* S. 30
- 24 St. Baron, H. H. Glismann, B. Stecher, Internationale Rohstoffpolitik – Ziele, Mittel, Kosten. Kieler Studien Bd. 150, Tübingen 1977, insbes. S. 35.
- 25 A. Fishlow, Debt Remains a Problem, Foreign Policy, Spring 1978, no. 30, S. 140, vgl. auch Pichler, in K. Raffer (Hrsg.), S. 69.

Erläuterung von Spezialausdrücken

- *core commodities*: Zehn Güter, die von den Entwicklungsländern hauptsächlich exportiert werden und für die es derzeit keine gängige deutsche Bezeichnung gibt: Kakao, Kaffee, Kupfer, Baumwolle und Baumwollgarn, Jute und Juteprodukte, Gummi, Hartfasern und deren Produkte, Zucker, Tee, Zinn.
- *Exim-Bank*: Export-Import-Bank der USA, die öffentliche Garantien für Auslandsgeschäfte abwickelt.
- *Lomé-Abkommen*: Vertrag zwischen der EG und knapp 60 Entwicklungsländern, der Handels- und Entwicklungshilfebeziehungen zwischen den beiden Ländergruppen regelt. Bisher wurden zwei jeweils auf fünf Jahre befristete Verträge geschlossen. Zu den Lomé-Verträgen vgl. K. Raffer, Lomé II: Hilfe oder Weg in die Abhängigkeit?, Internationale Entwicklung 1980/I.
- *Nairobi-Güter*: 18 Güter, die laut UNCTAD-Resolution No. 93 (IV) in ein Integriertes Rohstoffprogramm einbezogen werden sollen. Außer den besonders wichtigen *core-commodities* sind dies die Rohstoffe Bananen, Rindfleisch, Tropenhölzer, Pflanzenöle und Ölsaaten, Bauxit, Eisenerz, Mangan, Phosphate.
- *Pertamina*: Verstaatlichte indonesische Ölgesellschaft; entstand 1968 durch Fusion der P. N. Permina und P. N. Pertamina, zweier verstaatlichter Gesellschaften im Öl- und Gasbereich.
- *STABEX*: Wortbildung aus „STABilisierung der EXporte“, Kernstück des ersten Lomé-Vertrages. STABEX sieht vor, daß bei Rückgang der Exporterlöse bestimmter Rohstoffe finanzielle Kompensation in Form von günstigen Krediten bzw. Schenkungen erfolgt.

Von kritischer Wissenschaft zur Wissenschaftskritik Anstöße zu einer politischen und wissenschaftlichen Diskussion

Josef Hochgerner

1. Neue Aspekte der Wissenschaftskritik

Auseinandersetzungen um die Funktionen und Bedeutung der Wissenschaft sowie um ihre Autonomie in Lehre und Forschung sind keineswegs neu. Jüngsten Datums ist jedoch, daß von verschiedenen Seiten das System der Wissenschaft als solches – einschließlich so etablierter und prestigebeladener Disziplinen wie etwa Physik oder Medizin – kritisiert wird. Anders als noch in der studentischen Protestbewegung der sechziger Jahre geht die Kritik der „Alternativen“ oder „Grünen“ über Attacken gegen das Verzopfte an Institutionen und Ritualen („Unter den Talaren der Muff von tausend Jahren“) sowie gegen die Instrumentalisierung der Wissenschaft zugunsten bestehender Machtstrukturen hinaus. Es geht nicht mehr nur um das Aufdecken des überproportionalen Nutzenvorteils der Herrschenden aus Wissenschaft, sondern darum, daß die Wissenschaft selbst eine Tendenz zur Unterdrückung, Benachteiligung etc. enthalte: Aus empirisch feststellbaren Fehlentwicklungen und der Unfähigkeit der Wissenschaft, selbst ihrem Mißbrauch wirkungsvoll entgegenzutreten, wird auf einen grundlegenden Konstruktionsfehler geschlossen.

Solange das Problem der Herrschaftsabhängigkeit von Wissenschaft als zentral und dominant gilt, bietet sich zur Lösung die Umfunktionierung der Wissenschaft für die eigenen gesellschaftspolitischen Ziele an. Diese Entwicklung wurde besonders von linken Studenten für möglich gehalten¹, wobei Schlagworte wie „Verwertungszusammenhang“, „bürgerliche Wissenschaft“ etc. die Forderungen und Diskussionen prägten.

Trotz weitergehender Ziele standen diese Erwartungen der Richtung nach durchaus im Einklang mit reformerischen Konzepten, die generell auf eine Stärkung der Positionen von Wissenschaftlern hinausliefen.

Beispiele dafür sind u. a. die Hochschulreformen seit Mitte der sechziger Jahre, oder die „1400 Experten“, die in der – erfolgreichen – Wahlwerbung der SPÖ („Für ein modernes Österreich“) 1969/70 eine große Rolle spielten. Ein Jahrzehnt später haben die Versuche, Wissenschaft zum gesellschaftskritischen Ansatzpunkt „fortschrittlicher“ Entwicklung zu machen, weitgehender Ernüchterung Platz gemacht.

Heißt es nun, sich in die eigene Tasche zu lügen, wenn derartige Erwartungen aufrecht erhalten und genährt werden sollen? Müssen Auswege gesucht werden, die um eine grundsätzliche Kritik der Wissenschaft selbst, einschließlich ihrer Methoden und der damit erarbeiteten Ergebnisse, nicht herumkommen?

Differenziert betrachtet sind positive Erwartungen in die Wissenschaft (ebenso wie in ihre technologische Umsetzung mittels angewandter Forschung und wirtschaftlicher Nutzung) begrenzt aufrecht zu erhalten. Eine Begrenzung wäre so denkbar, daß die Vorstellung zurückgewiesen wird, auch teure und elitäre Wissenschaft und Forschung seien immer unterstützungswürdig, weil sie Vorreiterfunktionen für breite Nutzenanwendungen zum Wohl der Menschheit innehätten. Dabei sind selbstverständlich Ausnahmen denkbar, der Normcharakter einschlägiger Rechtfertigungsthesen sollte jedoch durchbrochen werden. Nicht zu übersehen ist auch, daß gerade die teure und elitäre Forschung (wie z. B. für die Waffentechnik) nicht den Interessen und Bedürfnissen der Bevölkerungsmehrheit folgt. Neben derartigen Strategien der Begrenzung und kritischen Differenzierung könnte eine grundlegende Kritik der Wissenschaft(en) weitere Elemente für Neuorientierungen und Schwerpunktsetzungen hervorbringen, ohne Fortschritte der Wissenschaft und ihrer technischen Anwendung generell zu verwerfen.

Für Diskussionen über Entwicklungsstand und Perspektiven eines Wandels in Wissenschaft, Forschung und Technologie sowie über entsprechende wissenschaftspolitische Maßnahmen (Ziele, Mittel, Prioritäten . . .) soll dieser Beitrag Anstöße liefern. Dabei stehen Überlegungen zur gesellschaftlichen Stellung der Wissenschaft im Mittelpunkt. Beziehungen zu speziellen Problemen in den Bereichen von Forschung und technologischer Entwicklung sollen dabei nicht ausgeschlossen, können im einzelnen aber nur angedeutet werden.

2. Langfristige Perspektiven und Planung: Aktuelle Nöte gegen künftige Notwendigkeit

In einer Zeit des himmelstürmenden Optimismus wie auch des resignativen Fortschrittsskeptizismus bieten sich zweierlei Strategien für Wissenschafts- und Technologiepolitik an: Einerseits das Aufstellen und die Diskussion „großer“ zukunftsweisender Ziele; dazu gehört auch die Bereitschaft, Utopien zu vertreten und momentan undenkbar Erscheinendes zu denken. Andererseits darf aber nicht verabsäumt werden, praktische Vorschläge zur Lösung der aktuell anstehenden

Probleme zu entwickeln: Die in der Gegenwart lebenden Menschen können nicht auf Lösungen von Übermorgen warten. Diese Ausgangslage enthält latente Zielkonflikte: Was heute gut ist, kann morgen schlecht sein; was heute auf Grund von „Sachzwängen“ aus dem Gestern als pragmatisch einzige Lösung erscheint, kann neue Sachzwänge für Morgen schaffen und künftige Handlungsspielräume drastisch einengen. Der täglichen politischen Entscheidung bleibt damit lediglich die Wahl des jeweils (wenigstens scheinbar) kleineren Übels, weil das Diktat der konkreten Aktion, das „hier und jetzt“, unumgänglich erscheint.

Jedes Argument gegen diese Vorgangsweise, die sich allzu oft mit der banalen Rechtfertigung ihrer schlichten Faktizität zufrieden gibt, muß gegen härteste Widerstände ankämpfen: Kleine, „bescheidene“ Ziele versprechen kleine Erfolge, diese aber relativ sicher; die Handlungsperspektiven großer, „utopischer“ Ziele sind unsicher, die Gefahr des großen Flops wirkt allemal – massiv und massenhaft – beunruhigend². Allerdings kann es längerfristig natürlich auch bei Zielen und Projekten Katastrophen geben, die auf kurzfristig gültige Überlegungen und Hochrechnungen (Prognosen) zurückgehen. Zu dem, was wir über künftige Entwicklungen nicht mit Sicherheit wissen, gehört eben auch, ob die einschlägigen Annahmen halten werden³.

Zum Nachweis der Legitimität langfristig angelegter Utopien genügt es nicht, quasikonstante anthropologische Konzepte wie die Verantwortlichkeit „des Menschen“ gegenüber künftigen Generationen herauszustreichen. Diese Appelle sind zwar berechtigt, aber zur Aufhebung der Gegensätze zwischen lang- und kurzfristigen Zielen nicht hinreichend, weil nicht ebenso direkt einsehbar wie die Erfordernisse verantwortlichen Handelns in der Gegenwart.

Für den internationalen Entwicklungsstand der Diskussion zu diesen Themen ist die Stellungnahme des Komitees für Wissenschafts- und Technologiepolitik der OECD⁴ kennzeichnend. Danach sollte die Wissenschafts- und Technologiepolitik stärker und systematischer in den allgemeinen politischen Prozeß integriert werden. Diese Empfehlung erstreckt sich auf Handlungen und Maßnahmen auf zwei Ebenen:

- Erstens sind in Wissenschaft und Technologie für eine langfristige Regierungspolitik unverzichtbare Informationen enthalten, die genutzt werden sollten;
- zweitens müßte und könnte mit Hilfe von Wissenschafts- und Technologiepolitik versucht werden, die Kluft zwischen den lang- und kurzfristigen Perspektiven, zwischen Programmatik und Pragmatismus abzubauen.

Eine solche Politik würde die Konvergenz von Wissenschafts- und Technologiepolitik mit Zukunftsforschung erfordern. Die Zukunftsforschung würde zu einer gemeinsamen Basis für die verschiedensten Bereiche der Regierungstätigkeit führen. Das Scheitern bisheriger Planungsprojekte und Initiativen im Bemühen um eine Verbindung zwischen kurzfristigen Maßnahmen und langfristigem Wandel wird auf inadäquate politische Integration der maßgeblichsten Faktoren des

langfristigen Wandels – wissenschaftlicher Fortschritt und technologische Innovation – zurückgeführt.

Die gegenwärtige Situation scheint also durch wachsende Einsicht in die Notwendigkeit langfristiger Planung (gestützt auf eine starke Ausdehnung der Zukunftsforschung) bei gleichzeitiger Hilflosigkeit gegenüber dem Problem der unzulänglichen aktuell-praktischen Nutzanwendung solcher Planungen und Forschungen gekennzeichnet.

Woher aber stammt die zunehmende Bedeutung zukunftsweisender Planung und langfristiger Zielsetzungen? Handelt es sich dabei um eine Art „Modeerscheinung“, die den Einfluß gegenwärtiger menschlicher Tätigkeiten (der Naturbeeinflussung ebenso wie hinsichtlich der eigenen Existenz) auf die Zukunft von Mensch und Natur überschätzt? Oder ist dieses Phänomen nicht selbst Ausdruck eines grundlegenden, langfristigen Wandels unserer Lebensbedingungen?

Der Ruf nach langfristiger Planung kann auch Alibifunktionen erfüllen. Denn häufig geht nur die kurzfristige Planung in Aktion über, während die langfristige Planung oft in wirkungsloser – wenngleich „gründlicher“ – Erforschung der Gegebenheiten und Optionen steckenbleibt.

Von solchen legitimatorischen Dimensionen der Debatte um Planungsfristen abgesehen sprechen die empirischen Fakten deutlich für einen grundlegenden Wandel und entsprechend erforderliche Langfristplanung:

- a) Trotz immer rascherem Wandel in Details erweist sich die Gesellschaft insgesamt als immer unfähiger, einen grundlegenden Wandel ihrer Strukturen zu bewältigen – ein Prozeß, den K. F. Müller-Reißmann als „Wachstum in die Erstarrung“ beschreibt⁵. Einer der Gründe dafür ist die ständige Erweiterung des Kapitalanteils an der Gesamtproduktivität. Schon Marx⁶ verstand unter technischem Fortschritt die wachsende Bedeutung des Kapitals im Zusammenwirken der Produktivkräfte; immer größere Werte vergegenständlichter Arbeit kommen in Form von Maschinen, Automaten und prozeßgesteuerten Anlagen zum Einsatz. Betrachtet man nun die Elektronik als eine der technisch fortgeschrittensten Industrien, so kündigt sich in der viel diskutierten „Software-Krise“⁷ unter Umständen eine Wende zu neuer, steigender Bedeutung der menschlichen Arbeitskraft (hier in ihrer Form als geistiger Arbeit) an. Dies ist wohl vorläufig nicht mehr als eine ebenfalls mit Risiken behaftete und sektoral beschränkte Chance; eine Möglichkeit, die außerdem ebenfalls nur unter der Bedingung einer langfristigen Vorausplanung wahrgenommen werden kann. Eine rasche, kurzfristige Veränderung – weg von kapitalintensiven, hin zu arbeitskraftaufwendigen Produktionsverfahren – ist weder wahrscheinlich, noch wäre sie problemlos durchzuführen.
- b) In dem Maßstab, als die Gestaltungs- und zugleich Zerstörungspotentiale der Menschheit zunehmen, steigt die Bedeutung prospektiver Analysen und Informationen – also eben jener von dem zitierten OECD-Komitee geforderten Konvergenz von Zukunftsforschung

mit Wissenschafts- und Technologiepolitik. Um es ganz deutlich zu sagen: Spätestens seit dem Erreichen von Overkill-Kapazitäten der Rüstung besteht die reale Möglichkeit der Rückkehr in ein prähistorisches Zeitalter, da z. B. durch ein Zurückbomben in die Steinzeit⁸ die bisherigen Spuren eines zivilisatorischen und kulturellen Fortschritts nicht nur revidiert, sondern sogar gelöscht werden können.

Eine zukunftsbezogene Wissenschafts-, Forschungs- und Technologiepolitik, die den Anforderungen entspricht, einen Ausgleich zwischen lang- und kurzfristigen Zielsetzungen herbeizuführen und die zur Steuerung der Regierungstätigkeit in die allgemeine Politik besser integriert wird, wirft folgende weitere Fragen auf:

- Wie ist diese Politik abzugrenzen, was sind die maßgeblichen Problemlagen und was kann die Wissenschaft zur Lösung beitragen? Es gilt zu klären, wie die Ausgangssituation ist, wer die maßgeblichen Agenturen und Träger der Entwicklung sind; es stellen sich die Probleme der Beteiligung von Institutionen und sozialen Gruppen⁹ ebenso wie Probleme der Wissenschaftsautonomie und Wissenschaftsentwicklung – nicht zuletzt in Form der Frage, was von Politisierung der Wissenschaft bzw. Verwissenschaftlichung der Politik zu halten sei.
- Welche Ziele und Zielprioritäten können formuliert werden? Gegenüber bestehenden Konzeptionen sowohl der Politik als auch der Wissenschaft sind Konturen einer Neuorientierung zu entwickeln. Dabei müssen die Aspekte der Stellung von Wissenschaft und Technik in der Gesellschaft speziell behandelt werden, und Begründungen für die Notwendigkeit von Umorientierungen (als Ziel langfristiger Planung) untersucht werden.
- Aus den Analysen von Zielen und Mitteln sollten sich Schlußfolgerungen für eine neue Forschungskonzeption ergeben. Unter anderem wären dabei vermehrt Forschungen in den Bereichen der Wissenschafts- und Technologiepolitik (Untersuchungen zur Technikfolgen-Abschätzung, „Technology-Assessment“; Wissenschaftssoziologie etc.) vorzusehen.

3. Wissenschaft und wissenschaftspolitische Probleme

3.1 Thematisch-inhaltliche und soziologische Elemente der Wissenschaftskritik

Ansätze für eine weiterführende Diskussion bietet die Analyse von Zusammenhängen und Wechselwirkungen zwischen Wissenschaft, Forschung und Technologie sowie ihrer sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Bezüge¹⁰.

Als Teil eines gegebenen sozio-ökonomischen Gesamtsystems ist „Wissenschaft“ nicht allein als Forschungssystem oder Produktivkraft aufzufassen. Es bleiben neben diesen Überschneidungen mit Forschung und Technologie Bereiche übrig, die als Normen-, Werte- und

Institutionensystem zu verstehen sind. Diese sind stärker mit den sozialen und kulturellen, als mit den ökonomischen und politischen Aspekten des gesellschaftlichen Gesamtsystems verbunden. Forschungsbereiche, unmittelbare oder mittelbare technologische Verwertungen der Wissenschaft sind dagegen – wie auch die technologische Entwicklung selbst – stärker politischen und wirtschaftlichen Einflüssen ausgesetzt. Technologie und angewandte Forschung haben aber gleichfalls kulturelle und soziale Bedeutung (wenn auch eher indirekt). Die Forschung wiederum dient nicht nur der technologischen Entwicklung. Ein Teil entfällt auf geisteswissenschaftliche und sozialwissenschaftliche Forschung sowie auf medizinisch-technische Entwicklung.

Zu beachten ist, daß keineswegs ein starres Verhältnis dieser Bereiche zueinander oder eine Konstanz der sozialen, wirtschaftlichen, politischen oder kulturellen Einflüsse angenommen werden darf (vgl. dazu unten Punkt 3.2). Von der Vielzahl möglicher Änderungen in diesen Beziehungen scheinen für die vorliegenden Fragestellungen die folgenden bedeutsam (Thesen):

- Die Abhängigkeit der Technologie von der Wissenschaft hat in den letzten drei Jahrhunderten stark zugenommen. Dies führte in den letzten Jahrzehnten zu wachsender Komplexität, zu steigenden Gefahren infolge der Zunahme von Abgrenzungsproblemen zwischen Vor- und Nachteilen neuer, auf wissenschaftliche Grundlagen gestützter Technologien. Der notwendige Ausbau von Kontrollrechten und demokratisch legitimierten Steuerungseinrichtungen hat damit nicht Schritt gehalten. Gegenwärtig scheint ein Punkt erreicht, da selbst führende Experten gegenüber der weiteren Entwicklung ihres Faches skeptisch werden. So im Bereich der Biologie im Hinblick auf die Perspektiven der Gentechnologie der Pionier der DNS-Forschung, Erwin Chargaff¹¹; oder im Bereich der Computereentwicklung und Informatik Joseph Weizenbaum¹² – von den vielen eher unbekannten „Technikflüchtlingen“ gar nicht zu reden.
- Weitere technologische Fortschritte auf wissenschaftlicher Grundlage werden zunehmend problematisiert. Die Verwissenschaftlichung der Technologie – und vice versa die Technisierung der Wissenschaft – stößt heute eher auf Widerstand als früher. Ein Einhalten auf den eingeschlagenen Wegen wissenschaftlich-technischen Fortschritts, das Freisetzen von Ressourcen und qualifikatorischen Potentialen für alternative Fragestellungen und Lösungsansätze ist in Diskussion. Dadurch würde deren Einsatz für kreative Neuerungen in Bereichen möglich, die bisher weder zu Wissenschaft oder Technik zählen, aber gerade dort zur Lösung von Problemen tauglich sein könnten, wo die herkömmlichen wissenschaftlichen oder technischen Methoden und Verfahren versagen (etwa von der Krebsforschung über Probleme der Humanisierung der Arbeitswelt bis zur Kriminologie).
- Die Verwissenschaftlichung der Technik geht selten den direkten Weg über die wissenschaftliche Grundlagenforschung, sondern in der Regel über den Zwischenschritt der angewandten Forschung.

Die spezialisierte Forschung nimmt daher im Verhältnis zu Lehre, der Verbreitung und allgemeinen Verständlichkeit von Wissenschaft immer größeren Raum ein. Analog dazu steigen die Aufwendungen für Forschung und Entwicklung auch in der industriellen Technikanwendung. Eine solche Wissenschaft und Forschung entzieht sich jedoch zunehmend jeglicher Kontrolle – sowohl was die demokratische Steuerung der Ziele, als auch was ihre Nutzenanwendung für humane Zwecke betrifft. Derartige Entwicklungen können auch nicht unter den fragwürdigen Teppich der „Autonomie der Wissenschaft“ gekehrt werden. Denn da der Aufbau einer neuen Forschungsrichtung jeweils Millionen- bis Milliardeninvestitionen erfordert, wachsen die jeweiligen wissenschaftlichen Fortschritte lediglich in Analogie zu Profiterwartungen. Ein Beispiel dafür sind die Schwierigkeiten, den Arbeitswissenschaften im etablierten System der Wissenschaften Anerkennung zu verschaffen.

- Die Funktionalität und Praxisnähe der wissenschaftlichen Berufsausbildung – an allgemeinen wie auch technischen Universitäten – bzw. die Anwendungsbezogenheit der wachsenden Forschungsanstrengungen nähern sich (besonders unter wirtschaftlichem Druck budgetärer Beschränkungen, die nunmehr den Staatshaushalt beherrschen) fast zwangsläufig der profitablen Zweckforschung. Daraus entstehen Widersprüche zwischen Wissenschaftsethik, wirtschaftlichen Einzelinteressen und einseitiger Nutzung höchst kostspieliger Ressourcen und Qualifikationen.

Die wichtigste Schlußfolgerung für jegliche Diskussion über künftige Strategien, Konzeptionen und Maßnahmen für Wissenschaft, Forschung und Technologie muß daher lauten: Diese Auseinandersetzungen können keinesfalls auf wissenschaftlicher Ebene allein geführt werden; die politische Dimension – Politik verstanden als beabsichtigte Veränderung der sozialen und natürlichen Umwelt – spielt eine mindestens gleichwertige Rolle. Die herkömmliche Auffassung, wonach der Politiker die Ziele formulieren, der Wissenschaftler als Forscher oder Techniker lediglich Instrumente, Kenntnisse und Informationen bereitstellen solle, wird den Erfordernissen nicht gerecht.

Für die Methoden und Verfahren der verschiedenen Wissenschaften folgt daraus, daß die strikten und lange für unverrückbar gehaltenen Grenzen zwischen „wissenschaftlichen“ und „nichtwissenschaftlichen“ Argumenten immer deutlicher als relativ unscharf erkannt werden. Je mehr Problemlösungskompetenz „der Wissenschaft“ beigemessen wird, desto wahrscheinlicher treten auch Konflikte um die Frage der Angemessenheit und Eignung wissenschaftlicher Methoden und Verfahren auf.

Dies führt dazu, daß eine Phase gewaltigen Prestigegewinns der Wissenschaft durch Skepsis, zunächst gegenüber einzelnen Repräsentanten oder Disziplinen, später in Form eines allgemeineren Vertrauensschwunds, abgelöst wird. Es scheint, daß wir uns gegenwärtig in einem solchen Übergang befinden.

Während lange Zeit lediglich die Sozialwissenschaften (besonders die

Soziologie) unter Legitimationszwang standen, gelten entsprechende Forderungen seit einigen Jahren zunehmend auch für Technik- und Naturwissenschaften¹³. Im Fall der Sozialwissenschaften lauteten die Vorwürfe, sie würden unbedenklich Herrschaftswissen produzieren und anstelle von Aufklärung und Emanzipation überwiegend die Festigung bestehender ungerechter Gesellschaftssysteme unterstützen¹⁴. Die - neuere - Kritik an den Naturwissenschaften geht auf die Erkenntnis zurück, daß auch sie soziale Folgen großen Ausmaßes bewirken, diese Folgen jedoch bisher sträflich unbeachtet ließen. Ganz neu ist diese Diskussion allerdings nicht. Unmittelbar nach 1945 und den Katastrophen von Hiroshima und Nagasaki wurde die Berechtigung zur Anwendung alles technisch-wissenschaftlich Machbaren erstmals in Frage gestellt; dies u. a. von so prominenten Physikern wie Albert Einstein und Max Born¹⁵. Auch R. Oppenheimer selbst - als Leiter des Projekts „Manhattan“¹⁶ - agitierte später gegen die nächste Entwicklungsstufe, die H-Bombe. Die Problematik wurde literarisch behandelt (F. Dürrenmatt: „Die Physiker“), eine Gruppe besorgter Wissenschaftler traf sich 1952 in dem kleinen kanadischen Ort Pugwash, und tritt seither als „Pugwash-Bewegung“ international gegen den Rüstungswettlauf und insbesondere Atomwaffen auf. Der Bombenschock wurde jedoch bald durch die sozialpsychologisch sehr wirksamen Hoffnungen auf die friedliche Nutzung der Kernenergie und allgemeines Wirtschaftswachstum in der westlichen Welt erfolgreich kompensiert. Die kritischen Ansätze der Ostermarschbewegung¹⁷ richteten sich lediglich gegen die „Auswüchse“ des Wissenschaftsmißbrauchs für die Rüstungsforschung, gelangten aber nie zu einer grundsätzlichen Kritik der Wissenschaften selbst.

Nun aber mehren sich die Publikationen und öffentlichen Diskussionen über die gesellschaftlichen Auswirkungen von Technologien bzw. die technische Verwertung naturwissenschaftlicher Erkenntnisse, die solche Fundamentalkritik wenigstens teilweise einschließen. Diese Entwicklung macht auch vor Experten nicht mehr halt, die weiteren technischen Fortschritten selbst durchaus positiv gegenüberstehen. Zwar argumentieren sie anders als Vertreter von „Alternativ-“ oder „Gegenforschungskonzepten“, sehen sich aber offenbar gleichfalls unter Legitimationsdruck.

Die „Gegenforschungskonzepte“ ihrerseits zeichnen sich primär durch reiche Variationen wissenschaftlicher Fragestellungen aus, bleiben aber bei Methoden und Verfahren grundsätzlich im Rahmen des wissenschaftstheoretisch anerkannten Kanons der Regeln wissenschaftlichen Arbeitens. Man will nicht für falsche Fragen richtige Antworten suchen, sondern bezieht die Formulierung der Fragestellungen selbst in eine politisch-humanitär orientierte Wissenschaftsanwendung mit ein. Dadurch wird ein wesentlicher Beitrag zum Aufbau des geforderten Kontinuums wissenschaftlicher und politischer Diskussion über die Zukunft von Wissenschaft, Forschung und Technologie geleistet¹⁸.

Aus der häufiger werdenden Konfrontation von „Experten“ und

„Gegenexperten“, d. h. auf Grund der Tatsache, daß „die Wissenschaft“ sich als ungeeignet erweist, „die Wahrheit“ schlechthin zu produzieren, entsteht ein sozial differenzierter Einstellungswandel. Dieser Wandel trifft zwar nicht in gleicher Weise, aber doch für alle Bevölkerungsschichten – einschließlich Experten und Wissenschaftler selbst – zu.

In der Bevölkerung wachsen sowohl die Zweifel an generellen Entwicklungsperspektiven wie auch an der Steuerbarkeit und Kontrollierbarkeit dieser Entwicklungen durch Wissenschaft bzw. demokratische Einrichtungen. Friedrich Hacker¹⁹ etwa berichtet über die USA, daß 1963 noch 85 Prozent aller Befragten angegeben hätten, Technologie verbessere das Leben, während nur 8 Prozent der gegenteiligen Meinung waren; bis 1979 hätten sich aber „die Prozentsätze nahezu umgekehrt“ (S. 17). In einer österreichischen Untersuchung stimmten 14 Prozent der Aussage zu: „Die moderne Technik bringt in den hochentwickelten Industriestaaten schon mehr Schaden als Nutzen“. 60 Prozent bejahten die Behauptung: „Die Technik selbst ist eine Gefahr, wenn die einzelnen Menschen nicht lernen, damit umzugehen“²⁰. Selbst wenn man für diese Zahlenangaben sehr große Erhebungsfehler annimmt, so bleibt dennoch die Tendenz unbestreitbar.

Bedeutsam ist, daß das moderne Technik-Mißtrauen eine relativ systemkritische Komponente aufweist. Für einen fortschreitenden grundlegenden Wandel, der sich nicht auf Technologiekritik beschränkt, sondern auch gesellschaftliche und politische Bereiche erfaßt, spricht u. a. folgender Befund: „Erhebungen des Michigan-Survey-Research-Centers zeigen für den Zeitraum 1964–1972 nicht ein abruptes, sondern ein stetig abnehmendes Vertrauen in das politische System.“ Mitte der sechziger Jahre fühlte sich ein Drittel der Bevölkerung vom politischen Prozeß ausgeschlossen, „10 Jahre später war es bereits eine zwei-Drittel-Mehrheit“ (Hacker 1979, S. 18 f.).

Auch daraus ist einmal mehr ersichtlich, daß eine Abkoppelung der politischen Diskussion von Problemen der Wissenschafts- und Technologieentwicklung unhaltbar ist: Die Verstärkung von Meinungen, den Prozeß wissenschaftlich-technischer Entwicklung nicht ausreichend beeinflussen und demokratisch steuern zu können, verläuft parallel zum Vertrauensschwund in das politische System.

Wichtig und neu ist daran, daß hier das klassische Muster der Opposition unterer sozialer Schichten nicht erkennbar ist: Diese fühlen sich zwar mehrheitlich außerstande, die Steuerungsfähigkeit der Technikentwicklung beurteilen zu können; sie zeigen aber noch relativ großes Vertrauen in „die Experten“ (Techniker und Wissenschaftler), diese hätten die kommende Situation im Griff. In auffälliger Weise nimmt dieses Vertrauen jedoch mit steigendem Bildungsniveau ab. Am ausgeprägtesten ist die Skepsis bei Maturanten und Universitätsabsolventen – also in einer Schicht, die nach traditionellem Expertenverständnis selbst zur Problemlösung aufgerufen ist und große Teile der wissenschaftlich-technischen Intelligenz stellt²¹.

Es gibt aber nicht nur „in der Bevölkerung“, sondern auch unter Experten und Wissenschaftlern selbst teils Unsicherheit, teils Kontro-

versen. Helga Nowotny hat diese anhand der Aufklärungskampagne der Bundesregierung über Kernenergie (1978) eingehend studiert²². Dabei handelte es sich durchwegs um Situationen, wo Experten explizit aufgefordert waren, auf fachlich gleicher Ebene mehr oder weniger extreme Gegengutachten abzugeben. Dies ist der Paradefall dafür, daß „statt wissenschaftlicher Kontroversen . . . Kontroversen zwischen Wissenschaftlern über gesellschaftspolitische Fragen ausgetragen“ werden (Nowotny 1979, S. 195).

Eine solche Situation stellt einen Prüfstand für das Wissenschaftsverständnis dar: Durch die Polarisierung der Aussagen, die im Interesse einer politischen Meinungsbildung bei Dritten (den teilnehmenden Zuhörern der Informationsveranstaltungen) gefordert war, aber auch in anderen Situationen bei Politik- und Klientenberatung durch Wissenschaftler entsteht, kommt es zu einer Ausdifferenzierung der Standpunkte. Bei der Konfrontation von Gegenexpertisen wird ersichtlich, daß Wissenschaftler mit durchaus unterschiedlichen Vorstellungen von Wissenschaft operieren; ein Spektrum verschiedener Möglichkeiten öffnet sich. Unter den Experten der Informationsveranstaltungen zur Kernenergie fanden sich nach H. Nowotny (1980, S. 452) drei Hauptgruppen: „Eine Expertengruppe bekannte sich zu einem positivistischen Wissenschaftsbegriff mit strikter hierarchischer Definition der verschiedenen Bestandteile von Wissen und Expertise. Eine andere Gruppe ließ Verhandlungen zur Konsensbildung zu, weil sie annahm, daß es immer Spielräume für verschiedene Interpretationen von Ergebnissen und teilweise für zielgerichtete Forschung gibt. Wieder eine andere Gruppe unterstützte eine Ausdehnung der traditionell engen Grenzen von Wissenschaft, um soziale und politische Belange als legitime, begriffliche und methodische Bestandteile einschließen zu können. Ihnen erschien das positivistische Ideal veraltet, und sie zeigten das größte Verständnis für die sozialen Dimensionen wissenschaftlichen Handelns.“

Es kann demnach festgehalten werden, daß die gesellschaftliche Situation der Wissenschaft darauf drängt, unterschiedliche wissenschaftstheoretische Positionen hervorzubringen und unterschiedlich zu gewichten. Wir sind damit heute nicht nur vom neo-positivistischen Ideal einer Einheitswissenschaft weiter denn je entfernt, sondern erfahren neben der weiter bestehenden Pluralität der Methoden auch eine Pluralität der Zielsetzungen von Wissenschaft.

Die Bedeutung dieses Umstandes wird durch eine Reihe von weiteren Faktoren verstärkt. Dazu gehören die weitgehende Verwissenschaftlichung vieler Lebens- und Arbeitsbereiche, die zunehmende Akademisierung von Berufen und die unter bildungsökonomischen Kalkülen forcierte Bildungsteilnahme breiterer Gesellschaftsschichten. Das bringt nicht nur eine Steigerung der Zahl von Wissenschaftlern und Experten und deren stärkere Einbindung in gesellschaftliche Produktions- und Verwaltungsprozesse mit sich, sondern u. a. auch strukturelle Beschäftigungsprobleme. Soziale Basis (Herkunft) und bestimmte Berufswege (Karrieremuster) verstärken jedoch die Tendenz zu unein-

heitlichen wissenschaftlichen Weltbildern und wissenschaftstheoretischen Konzepten: „Auf der Ebene soziologischer Interpretation zeigten die Argumentationsmuster für und gegen Kernenergie Ähnlichkeiten mit den Lebensläufen der Experten und mit ihren früheren Arbeitserfahrungen. (...) Ohne einem unangebrachten soziologischen Determinismus zu folgen, scheint es eine größere Bereitschaft zu einem Weltbild, das auch Unstetigkeiten enthält, bei jenen zu geben, die in ihrem persönlichem Leben einige Unstetigkeiten und andere Unsicherheiten erfahren haben, während lineare Annahmen, wie sie einem stetigen Weltbild zugrunde liegen, eher bei jenen anzutreffen sind, die glatte Karrieren erlebt haben“ (Nowotny 1980, S. 451).

Falsch wäre es, die genannten „Unstetigkeiten“ als Persönlichkeitsmerkmale aufzufassen. Sie entstehen aus den angedeuteten sozialstrukturellen Verschiebungen im Ausbildungs- und Berufsbereich. Danach kann lediglich eine relativ kleiner werdende Minderheit von wissenschaftlich qualifizierten Hochschulabsolventen von hoher Ausbildung direkt in eine gesicherte Stufenleiter hoher beruflicher Positionen übertreten. Über die wissenschaftlichen oder menschlichen Fähigkeiten von Experten mit „unstetigen“ Berufsverläufen ist damit also nichts gesagt; auf subjektiver Ebene liegt nur die festgestellte Konsequenz: Die größere Bereitschaft von Experten mit Unstetigkeitserfahrungen (hoher sozialer und/oder regionaler, teilweise fachlicher Mobilität), Einstellungen und Verhaltensweisen – auch – hinsichtlich Wissenschaft und Wissenschaftsbetrieb zu ändern.

Demnach sind im Lauf der Zeit nicht nur die Stellung und Bedeutung der Wissenschaft(en) im gesellschaftlichen Kontext, sondern auch deren Fundamente und Inhalte veränderbar. Das findet in Einstellungsänderungen seitens der Bevölkerung bzw. im Selbstverständnis der Experten und Wissenschaftler nur einen ersten Ausdruck. So ergeben sich schließlich zwei Hauptfragen: Wie verändern sich – in sozialen und historischen Zusammenhängen gedacht – die Funktionen der Wissenschaft, und wie vollzieht sich das, was wir gewohnt sind, als „wissenschaftlichen Fortschritt“ zu bezeichnen?

3.2 Funktionen und Funktionswandel der Wissenschaften

Zur Beantwortung der ersten Frage kann von der Auffassung von Wissenschaft als einem gesellschaftlichen Subsystem ausgegangen werden. Wissenschaft wird nicht als in sich logisch geschlossenes System, sondern in äußere sozioökonomische Bedingungen eingebettet betrachtet. Dabei ist aber keine eindeutige Dominanz bzw. direkte Abhängigkeit des Wissenschaftssystems anzunehmen; zwischen dem sozio-ökonomischen Rahmen des Gesamtsystems und der Wissenschaft bestehen Wechselwirkungen, die als eine Struktur von Tauschbeziehungen zu verstehen sind. So erhält das Wissenschaftssystem für seine gesellschaftlichen Leistungen etwa über universitäre Institutionen oder andere Forschungseinrichtungen gewisse Berechtigungen zur Steue-

rung und Verwendung finanzieller und anderer Ressourcen. Desgleichen hat die Wissenschaft relativ weitgehende Freiheiten im Bereich der Selbstrekrutierung und der Berufslaufbahn in der sogenannten „Scientific Community“. Dies erfolgt mittels der Mechanismen akademischer Berechtigungen und Ehrungen, womit die Verleihung von Prestige, Einfluß und Einkommen noch immer stark gesteuert wird. Die folgenden Überlegungen sollen nicht die Vernachlässigung dieser Seite der Tauschbeziehungen nahelegen, konzentrieren sich aber auf die Funktionen der Wissenschaft(en) für das sozio-ökonomische Gesamtsystem.

Als erster Bereich ist hier jener der „Produktivkraftfunktion“ zu nennen. Darunter sind alle jene Sätze und Erkenntnisse zu verstehen, die wissenschaftlich erarbeitet wurden und direkt in Produktionsprozessen angewandt werden können. Dabei erbringen sie entweder völlig neue Möglichkeiten, oder sie verdrängen bisher gebräuchliche Erfahrungsregeln. Als Beispiele sind anzuführen etwa Berechnungsmethoden für Gesetzmäßigkeiten von „natürlichen“ Abläufen (überwiegend physikalisch-chemischer Art): Von den Fallgesetzen, den Hauptsätzen der Thermodynamik, Berechnungen der Radiowellen bis zu den Grundlagen der Lichtbündelung (Laser) etc. Die Verdrängung von Erfahrungswissen durch Entwicklungen wissenschaftlicher Laborforschung hat z. B. Tradition in Bereichen des Maschinenbaus und der Architektur; das „Computer-Aided-Design“ (CAD) erschließt hier soeben neue Dimensionen im Ersatz von Erfahrungswissen und räumlichem Vorstellungsvermögen.

Ein zweiter wesentlicher Bereich gesellschaftlicher Funktionen umfaßt Leistungen des Wissenschaftssystems zur „Herstellung und Überwachung der Einhaltung von Rechtsverhältnissen, Rekonstruktion der Arbeitskraft durch Gesundheitswesen und Fürsorge, Qualifikationsproduktion in Ausbildungszentren, staatliche und kommunale Verwaltung etc.“²³. Damit erfüllt die Wissenschaft Funktionen für die arbeitsteilige Organisation der Produktion, für Verteilung und Konsum, sowie zur normativen Rechtfertigung von Ordnungsprinzipien und Herrschaftsverhältnissen.

Auf Grund dieser verschiedenen Funktionen haben auch sehr unterschiedliche Disziplinen ihren Platz im Wissenschaftssystem. Für einzelne Wissenschaften ergeben sich aber Naheverhältnisse zu bestimmten Funktionen. So etwa für die Naturwissenschaften wegen ihrer besonderen Eignung für technische Umsetzung zur Produktivkraftfunktion, oder für die Sozialwissenschaften durch ihre ideologisch-manipulative Verwertbarkeit zu den Rechtfertigungsfunktionen. Für verschiedene historische Phasen können je nach Zustand des Gesamtsystems und der laufenden Austauschprozesse unterschiedliche, zu- und abnehmende Bedeutungen der verschiedenen Funktionen des Wissenschaftssystems festgestellt werden. Die Rechtfertigungsfunktionen dominierten etwa seit den Universitätsgründungen im Mittelalter und sind trotz einiger Schwankungen bis in die Gegenwart von größter Bedeutung. Seit etwa 1750 findet auch in Österreich (in anderen

Ländern, besonders in England und Frankreich, z. T. wesentlich früher) wissenschaftliches Denken in Schulen und Universitäten verstärkt Eingang. Kennzeichen dafür sind z. B.: Erste Pläne für die Errichtung einer Akademie der Wissenschaften um 1749 (van Swieten), die Errichtung der Theresianischen Ritterakademie (Theresianum) 1750, die allgemeine Schulordnung von 1774 (Schulpflicht), die Hochschulreform von 1782 mit der Aufhebung der „Sanctio Pragmatica“ aus dem Jahr 1623²⁴. Auf diesen Grundlagen gewann die Wissenschaft (v. a. in Form naturwissenschaftlicher Grundkenntnisse) an Bedeutung als Produktionsvoraussetzung. Ab 1850 schließlich verstärkt sich die wissenschaftliche Arbeitsteilung und die Verwendung von Wissenschaft als direkter Produktivkraft. Mindestens für den Zeitraum der letzten 130 Jahre gilt somit, daß das Wissenschaftssystem „multifunktional“ wirksam ist.

Institutionell manifestierte sich diese Entwicklung des weiteren in der Schaffung der Akademie der Wissenschaften (erst 1847 nach fast hundertjährigen Debatten), der Errichtung des „Polytechnischen Instituts“ in Wien 1815 und dessen Aufwertung zur Technischen Hochschule im Jahr 1872, sowie schließlich der Gründung der „Exportakademie“ in Wien (1898) und deren späterer Umwandlung in die Hochschule für Welthandel (1919) und anderer Hochschulen für spezifische Berufsausbildungen (Veterinärmedizin 1896, Bodenkultur 1872, Bergbau 1874). Vorläufige Schlußpunkte zu dieser Entwicklung bildeten die neuesten Hochschulgründungen für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften in Linz und für Bildungswissenschaften in Klagenfurt, sowie die letzte Reformierung des Universitätswesens durch das Universitätsorganisationsgesetz (UOG 1975).

Funktions- und Strukturänderungen in der Wissenschaft sind somit historisch gut belegt nachzuweisen – was bleibt ist die Frage, ob und in welche Richtung gegenwärtig ein solcher Wandel vor sich geht. Jobst Conrad²⁵ geht in seiner diesbezüglichen Analyse davon aus, daß der zunehmenden Verwissenschaftlichung praktisch sämtlicher gesellschaftlicher Bereiche zwangsläufig komplementär eine Vergesellschaftung der Wissenschaft gegenüberstehe. In dieser Situation müsse, um eine Überstrapazierung der Wissenschaft als Legitimationsinstrument zu verhindern, an einer Unterscheidung von „Wissenschaft“ und interessengesteuerter „Expertise“, und zwar wegen ihrer unterschiedlichen Funktion und Orientierung, festgehalten werden. Conrad's These ist, „daß Behauptungen über einen fundamentalen Strukturwandel, über De-Institutionalisierungsprozesse der Wissenschaft mit äußerster Vorsicht zu genießen sind. Veränderungen in Formen und Funktionsweisen intermediärer Institutionen, die durchaus zur (partiellen) Deprofessionalisierung von Expertenrollen, zur Institutionalisierung von Dissens etc. führen können, brauchen noch lange nicht auf die Institution der Wissenschaft selbst durchzuschlagen“ (S. 12).

Folgt man diesem Argument, so wäre das Problem des gegenwärtigen Vertrauensschwundes gegenüber Experten und Wissenschaft dadurch zu lösen, daß verbesserte intermediäre Institutionen zwischen Wissenschaft und Politik systematisch eingeführt würden. Diesem Ziel ist

zwar vorläufig zuzustimmen, doch würde damit weder das Problem enteilernder Komplexität des Wissenschaftssystems noch das der Verantwortlichkeit gelöst. Es könnte eventuell zwar eine Anpassung der Komplexität des wissenschaftlichen Subsystems an die Komplexität des gesellschaftlichen Gesamtsystems erreicht werden. Jedoch – und das erscheint nun als zentrale wissenschaftspolitische Kontroverse – ist zu fragen, ob nicht Wissenschaft dazu da sein sollte, Komplexität zu reduzieren (statt diese womöglich auch in der Politik noch zusätzlich zu steigern!). Eine solche Reduktion von Schwierigkeiten sollte aber das Leben nicht nur materiell erleichtern, sondern auch sozial vereinfachen.

Es scheint hier eine Diskussion und Klärung der Ziel-Mittel-Relationen vonnöten: Wenn Wissenschaft nur als Mittel gesehen wird, das die wuchernde Komplexität der Gesellschaft und ihrer produktiven und konsumtiven Zusammenhänge de facto von außen (durch Ausgliederung bestimmter Expertenrollen) nicht bremsen sondern lediglich ordnen soll, dann bekommen intermediäre Institutionen zwischen Wissenschaft und Politik den Charakter eigenständiger Ziele. Sie sind dann ein funktioneller Bestandteil dieses komplexen Systems, lediglich ihr Fehlen kann störend wirken; ihr Vorhandensein würde hauptsächlich rechtfertigen und Bestehendes sichern helfen („passive Wirkungen“). Wenn Wissenschaft aber ein Mittel sein soll, um Komplexität zu reduzieren, die Transparenz sozialer, politischer, ökonomischer und kultureller Entwicklungen zu erhöhen und einer demokratischen Kontrolle zugänglich zu machen, dann erhalten auch intermediäre Institutionen Mittelcharakter. Sie dienen dann nicht nur dazu, zu „vermitteln“ (d. h. die legitimatorischen Funktionen zu übernehmen), sondern auch dazu, die Wissenschaft selbst in ihren Zielen zu transformieren („aktive Wirkungen“).

Wenn wissenschaftliche Expertise und letztlich Wissenschaft selbst überhaupt erst durch die wachsende Komplexität und Differenzierung gesellschaftlicher Strukturen notwendig wird, wie Conrad meint, so sind tatsächlich wissenschaftliche Zielsetzungen nicht angebbbar. Sie bleiben Spielball der wechselnden Gunst einer politisch – durch Macht- und Profitinteressen – konstruierten und anscheinend beliebig vermehrbaren Komplexität. Je nach militärischen Bedürfnissen und ökonomischen Potenzen entfallen unter diesen Bedingungen die Ressourcen auf gesellschaftlich sehr unterschiedlich nützliche wissenschaftliche Entwicklungsarbeit (siehe Rüstungsforschung, Entwicklung von Mikroprozessoren, gegenwärtig die Anfänge der Genforschung, verschiedene Formen der Energietechnik etc.).

Auf die enormen Diskrepanzen zwischen menschlichen Bedürfnissen und Präferenzen für Wissenschafts- und Forschungsaufwendungen in verschiedenen Bereichen wird seit Jahren immer wieder hingewiesen²⁶. Daß gegenwärtig weltweit rund 40 Prozent aller öffentlichen Forschungs- und Entwicklungsmittel für militärische Zwecke aufgewendet werden und die Gesamtausgaben für Rüstung und Militär (derzeit ca. 500 Milliarden US-Dollar) beinahe das Doppelte der Ausgaben für das Gesundheitswesen erreichen²⁷, ist dafür zwar besonders symptoma-

tisch, jedoch lediglich ein Beispiel für die Fehlleitung von materiellen und intellektuellen Ressourcen.

Um tatsächlich eine adäquate Anpassung des Wissenschaftseinsatzes an humanitär wünschenswerte Ziele zu erreichen, müßten zwei Bedingungen erfüllt sein:

- Die Basis der gesellschaftlichen Träger von Alternativen in der Wissenschaftspolitik ist zu verbreitern. Dazu bedarf es neuer Formen der Beteiligung von bisher „Ausgeschlossenen“ – abhängig Beschäftigten, „Randgruppen“ etc.⁹ – im Prozeß demokratischer Willensbildung über Zielsetzungen für Wissenschaft und Forschung. In diesem Rahmen kommt den bestehenden Interessenvertretungen sicher große Bedeutung zu, neuformierte und autonome Organisationen (Bürgerinitiativen, diverse Kooperativen) müßten aber darin gleichfalls ihren Platz finden. Kontroll- und Politikberatungsinstitutionen allein können sicher nicht als ausreichend betrachtet werden, wie die Diskussion um „Science Court“, „Forscherparlament“ etc. zeigt²⁸. Eine erweiterte und gegenüber bestehenden Strukturen veränderte Einflußnahme würde keineswegs automatisch zu einer besseren Bedürfnisanpassung der Funktionen von Wissenschaft und Forschung führen. Es wäre aber auf einer solchen Grundlage eher möglich, zu politisch und wirtschaftlich wirksamen Entscheidungen darüber zu kommen, welche Prioritäten für das Wachstum einzelner Zweige (Wissenschaftssektoren, Forschungs- und Entwicklungsprojekte etc.) gesetzt werden sollen.
- Inhaltlich sollten der aktuelle Stand einschlägiger Divergenzen und Veränderungstendenzen laufend ermittelt werden. An die Stelle unverhältnismäßiger quantitativer Wachstumsprozesse in einzelnen Bereichen könnten zwei Varianten von Alternativzielen treten: Einerseits das Aufholen materiell meßbarer Lebenschancen auf ein gesamtwirtschaftlich, ökologisch und sozial vertretbares Ausmaß (dessen Bestimmung wiederum breiteste Beteiligung erfordert) unter Verzicht auf „Spitzenwachstum“ in den gegenüber den Bevölkerungspräferenzen und Bedürfnissen überdotierten Sektoren. Das Ziel wäre also der gezielte Einsatz von Wissenschaft zur Bekämpfung horizontaler Disparitäten²⁹ und sozialer Ungleichheit. Andererseits steigt die Bedeutung des Ziels eines allgemeinen Aufholens qualitativer Lebenschancen: D. h. die soziale und kulturelle Entwicklung auf einen vergleichbaren Standard zu heben, wie er durch die ungeheuren technisch-naturwissenschaftlichen Fortschritte der vergangenen drei Jahrhunderte im materiell-physischen Bereich erreicht wurde³⁰. Beispielsweise ist im Zusammenhang mit der immensen Rückständigkeit unserer Gesellschaft auf sozial-kulturellem Gebiet auf das Unverständnis hinzuweisen, dem soziale Utopien wie etwa jene einer gefängnislosen Gesellschaft begegnen; oder auf die völlige Hilflosigkeit „Andersartigen“ (kranken, alten, jungen Menschen etc.) gegenüber, die sich mit grausamer Intoleranz und einem diesbezüglich nicht einmal in Ansätzen entwickelten Problembewußtsein paart.

Fortschritte auf diesen Gebieten scheinen von größter Dringlichkeit, weil im Zug der weiteren technischen Entwicklung und gerade bei zunehmender Komplexität der Gesellschaft die Mißverhältnisse zwischen Machbarem und Kontrollierbarem nicht nur größer, sondern auch gefährlicher werden.

In den praktischen Konsequenzen dieser Perspektiven für den Wissenschaftsbetrieb kann es nicht um ein Ersetzen der technisch-naturwissenschaftlichen Experten in ihren Positionen als Wissenschaftsestablishment durch Sozialwissenschaftler gehen. Vielmehr müßte in den verschiedenen Disziplinen ein größeres Maß an Offenheit gegenüber Problemstellungen und Aufgaben erreicht werden, die bisher weder zum Bereich der Wissenschaft zählten, noch den eingefahrenen Ritualen wissenschaftlicher Tätigkeit entgegenkommen. Ein Beispiel für die Einführung neuer Sachfragen in das Wissenschaftssystem bilden die Arbeitswissenschaften (Errichtung eines Instituts an der TU Wien). Andere Konzepte, die mit ähnlichen oder noch größeren Schwierigkeiten und Resentiments rechnen müßten, sind für die Medizin die Beachtung und wissenschaftliche Weiterentwicklung der Heilmethoden medizinischer Außenseiter³¹. In betriebswirtschaftlichen Kosten-Nutzen Analysen könnten im Sinn einer Gesamtkalkulation auch Folge- und Nebenkosten, die durch „produzierte Schäden“ entstehen, einbezogen werden³². Im engeren Bereich der Technik kommt dem „Technology Assessment“ wachsende Bedeutung zu. Dies verlangt u. a. nach entsprechenden Änderungen in den Ingenieurausbildungen, wodurch die Techniker auf eine in ihren Arbeitsprozeß integrierte Technikfolgenbewertung vorbereitet werden sollten; analog dazu müßten aber auch die Gesellschaftswissenschaftler lernen, mit einem gewissen Grundstock an Basiswissen aus den Naturwissenschaften besser umzugehen.

Die Einwände gegen solche Modifikationen und Neuorientierungen der Wissenschaft und Forschung scheinen klar: Das alles würde Kosten verursachen, Produktivitätsausfälle bedeuten, zusätzliche, kapazität-überschreitende Arbeitsaufwendungen verursachen und Ähnliches mehr. Darauf ist hier in erster Annäherung mit Thomas Kuhn³³ zu antworten: Den Bezugsrahmen zur Beurteilung dieser Fragen und Probleme stellt das „Paradigma“ – also die herrschende übereinstimmende Auffassung von Wissenschaftlern über Grundsätze und Leistungsfähigkeit ihres Faches – zur Verfügung. Selbstverständlich liefert das gegenwärtige Muster von wissenschaftlichen Paradigmen für die Beurteilung möglicher künftiger Paradigmen ausschließlich Gegenargumente. Das aber heißt nicht, daß sich schließlich nicht doch ein neues Paradigma durchsetzen kann. Eine erfolgreiche Neuformulierung von Paradigmen (wissenschaftlicher Weltbilder und Erklärungsmuster) dürfte aber für die positive Bewältigung der angeführten Änderungen im Wissenschaftssystem – sowohl was die Auffassungen von Wissenschaft, als auch ihre Anwendung zur Lösung praktischer Probleme betrifft – notwendig sein.

3.3 Zur Theorie des Fortschritts der Wissenschaften: Drei Modelle

Über die Entwicklung des „wissenschaftlichen Fortschritts“ und die Art und Weise seiner Durchsetzung, Beschleunigung oder Behinderung gibt es in der Wissenschaftstheorie und Wissenschaftssoziologie kontroverse Auffassungen. Kuhns Theorie der Struktur wissenschaftlicher „Revolutionen“ über den Paradigmenwechsel stellt nur eines von drei Grundmodellen dar, die voneinander deutlich zu unterscheiden sind. In den Diskussionen über Wissenschaft und Wissenschaftsentwicklung spielen sie verschiedene Rollen und führen zu abweichenden Schlußfolgerungen.

(1) Das Modell des kontinuierlich-kumulativen Fortschritts der wissenschaftlichen Entwicklung: Stetige Zunahme der Erkenntnis

Als Vertreter dieser Vorstellung sei Theodor Geiger³⁴ zitiert. Er versteht Wissenschaft als „intensiven Fortschritt“ und unterscheidet davon dessen praktische Nutzenanwendung bzw. „Popularisierung“ als „extensiven Fortschritt“. „Der intensive Fortschritt besteht in der Hervorbringung immer neuer Bestände der repräsentativen Kultur (. . .). Der extensive Fortschritt aber besteht darin, die Errungenschaften des intensiven allgemein fruchtbar zu machen“ (Geiger 1949, S. 42).

Wissenschaft und wissenschaftlicher Fortschritt erscheint demnach als etwas Kontinuierliches: Jede Weiterführung wissenschaftlicher Arbeit bringt definitionsgemäß „Neues“ hervor und fügt es dem bereits bestehenden Fundus wissenschaftlicher Erkenntnis hinzu, indem es diesen ergänzt oder verbessert.

In der zeitlichen Entwicklung ergibt sich daraus das Bild gängiger Hauptmerkmale von „Fortschrittlichkeit“ schlechthin: „Immer schneller – immer besser – immer höher . . .“ Auf die Wissenschaft übertragen bedeutet dies: „Immer näher zur vollkommenen Erkenntnis“, und zwar in Form einer zwar nicht konstanten, aber doch stetig kumulativen Entwicklung. Die zentrale Hypothese ist die der Annäherung an eine eindeutige Wahrheit; wie weit man davon auch noch entfernt sein mag, ist „wissenschaftlich“ unerheblich, wichtig und konstitutiv für Wissenschaft sind die kontrollierten Annäherungsversuche an das Ziel der Wahrheitsfindung (Erkenntnisproduktion).

(2) Das Modell sprunghafter, nicht-stetiger Entwicklung des wissenschaftlichen Fortschritts

Eine extreme Gegenposition zu dem ersten Modell bezieht Paul K. Feyerabend in seinen Schriften³⁵. Er formuliert eine sogenannte „anarchistische Erkenntnistheorie“, die durch folgende zwei Thesen charakterisiert werden kann:

1. „Der einzige Grundsatz, der den Fortschritt nicht behindert, lautet: Anything goes (Mach, was du willst) . . .“

Zum Beispiel kann man Hypothesen verwenden, die gut bestätigten Theorien und/oder experimentellen Ergebnissen widersprechen. Man kann die Wissenschaft voranbringen, indem man kontrainduktiv vorgeht“ (S. 35 ff.).

2. Die Einhaltung hergebrachter Methoden behindert eher das Finden von neuen Erkenntnissen, als es zu fördern. „Die Konsistenzbedingung, nach der neue Hypothesen mit anerkannten Theorien übereinstimmen sollen, ist unvernünftig, weil sie die ältere und nicht die bessere Theorie am Leben hält. Hypothesen, die gut bestätigten Theorien widersprechen, liefern uns Daten, die auf keine andere Weise zu erhalten sind, Theorienvielfalt ist für die Wissenschaft fruchtbar. Einförmigkeit dagegen lähmt ihre kritische Kraft. Die Einförmigkeit gefährdet auch die freie Entwicklung des Individuums“ (S. 53 ff.). Damit wird die Möglichkeit einer Verbindung des wissenschaftlichen Begriffs der Wahrheit mit dem politischen Begriff der Freiheit eröffnet.

Feyerabend hält sehr wenig vom „geordneten“ Fortschreiten der Erkenntnis, vom kumulativen Anhäufen wissenschaftlicher Ergebnisse. Entscheidende Durchbrüche werden seiner Meinung nach unkonventionell und sprunghaft erzielt. Ausführlich belegt er diese These am Beispiel G. Galilei und der Erfindung des Fernrohrs. Tatsächlich war in diesem Fall – wie auch bei anderen belegbaren Beispielen – gerade nicht die Weiterführung oder experimentelle Prüfung (zur Bestätigung oder Widerlegung) einer vorhandenen Theorie ausschlaggebend für den wissenschaftlich-technischen Fortschritt. Die theoretische „Untermauerung“ erfolgte erst in einem Prozeß nachfolgender Legitimation – böse Zungen wie Feyerabend (1978) oder Th. Roszak³⁶ nennen dies die „Mythologisierung der Wissenschaft“.

Nach diesem Modell müssen zur Erklärung tatsächlich stattfindender Fortschritte verstärkt auch „außerwissenschaftliche“ (d. h. nicht direkt methodengebundene) Einflüsse und Faktoren berücksichtigt werden: Soziale Situation und Ressourcen der Forscher, ökonomische Verwertungsbedingungen, politische Umstände etc. Denn davon kann im Einzelfall Motivation und Vorgangsweise der Forscher, aber auch die Förderung bestimmter Forschungszweige (bzw. die Austrocknung anderer) abhängen.

(3) Das Modell des Paradigmenwechsels: Abwechslung stetiger und unstetiger Phasen „normaler“ und „außerordentlicher“ Wissenschaft

Fundamental für den Ansatz von Kuhn³³) ist die These, daß es normalerweise im Rahmen wissenschaftlicher Arbeit entgegen der landläufigen und auch von vielen Wissenschaftern vertretenen Meinung³⁷) nicht darum geht, immer neue Erkenntnisse zu produzieren. Statt dessen wird überwiegend (d. h. die längste Zeit und von den meisten Wissenschaftern) lediglich an der Vervollständigung, Rechtfertigung

tigung und allfälligen Verbesserung eines herrschenden Paradigmas durch Detailforschung gearbeitet.

Solch kontinuierliches Arbeiten der „normalen Wissenschaft“ wird in seiner Regelmäßigkeit fallweise unterbrochen durch sogenannte Phasen „außerordentlicher Wissenschaft“, in welchen sich gegenüber einem alten und bisher allgemein anerkannten ein neues Paradigma durchsetzt (Paradigmenwechsel).

Die Inhalte des neuen Paradigmas sind dabei jenen des vorhergehenden nur in Teilmengen vergleichbar. So kommt es neben kontinuierlichen, definitionsgemäßen Fortschritten (ähnlich dem Modell 1) auch zu unsteten, sprunghaften Entwicklungen (ähnlich dem Modell 2). Das bedeutet aber nach Kuhn nicht unbedingt einen Globalfortschritt gegenüber der vorhergehenden Stufe; meist ist es sogar so, daß zu Beginn das neue Paradigma nicht einmal den Genauigkeitsgrad des alten erreicht. So waren etwa die Kopernikanischen Berechnungen der Planetenbahnen nicht exakter als die Ergebnisse der Berechnungen nach dem Ptolemäischen System. Trotzdem ist letzteres unterlegen: Erstens weil nach diesem System bereits jede neue Entdeckung nicht mehr zur Klärung, sondern zur weiteren Komplizierung der Arbeit beitrug – was immer eine existentielle Krise der jeweils betroffenen Wissenschaft auslöst, die letztlich nur durch einen Paradigmenwechsel behoben werden kann. Zweitens hängt die Durchsetzung eines neuen Prinzips davon ab, ob sich genügend junge Wissenschaftler dazu bekennen, die schließlich – wie Max Planck sagte – die alten Größen gar nicht übertreffen, sondern schlicht und einfach überleben müssen.

In diesem Sinn kennzeichnet auch Kuhn (allerdings nur sehr kurz und fragmentarisch) die soziologische Struktur derjenigen, die „ausbrechen“ und „außerordentliche Wissenschaft“ betreiben: Die Erneuerer sind meist entweder junge Wissenschaftler oder solche, die von anderen Disziplinen „zugewandert“ und in diesem Sinn fachlich neu und jung sind.

In Bezug auf das Fortschrittsproblem meint Kuhn, „daß eine gewisse Art Fortschritt zwangsläufig das wissenschaftliche Unternehmen charakterisieren wird, solange ein solches Unternehmen existiert. In den Wissenschaften braucht es keine andere Art des Fortschritts (als den der Paradigmenperfektionierung, J. H.) zu geben. Um es genauer zu sagen: Wir müssen vielleicht die – ausdrückliche oder unausdrückliche – Vorstellung aufgeben, daß der Wechsel der Paradigmata die Wissenschaftler und die von ihnen Lernenden näher und näher an die Wahrheit heranführt“ (S. 182).

In keinem Fall, in keinem (Un-)Wissensgebiet und bei keinen praktischen sozialen, ökonomischen oder technischen Problemen, kann uns demnach der wissenschaftliche Fortschritt (was immer wir darunter verstehen wollen) die dringende Notwendigkeit einer politischen Diskussion über Ziele und entsprechende Planung von Wissenschaft und forschender Entwicklung ersparen.

Anmerkungen und Literaturverweise

- 1 Jürgen Klüver/Friedrich Wolf (Hg.), 1973, Wissenschaftskritik und sozialistische Praxis. Konsequenzen aus der Studentenbewegung; Frankfurt/M.
- 2 Diese Beunruhigung ist keineswegs ein Phänomen, das als „irrationale Angst“ erst neuerdings im Zusammenhang mit der Energie- und Atomkraftwerksdebatte auftreten würde. Abgesehen davon, daß sogenannte „irrationale“ Ängste durchaus rationale Gründe haben (vgl. den Beitrag von Ernst Gehmacher in: ÖNB, Hg., Die neue Romantik, Wien 1979, S. 52), wurde dieser Umstand bereits in den fünfziger Jahren in den Diskussionen um den „Wohlfahrtsstaat“ registriert. Josef Hindels etwa schrieb unter dem Titel „Die Ideologie des Wohlfahrtsstaats“ in der ZUKUNFT (Nr. 6/1955, S. 177): „Die arbeitenden Menschen haben . . . so viele und so bittere Enttäuschungen erlebt, . . . daß sie eine fast neurotische Scheu vor kühnen Zielen empfinden. Gleich dem gebrannten Kind fürchten sie das Feuer der großen Umwälzung. Sie ziehen es vor, sich an der wohltemperierten Heizung der sozialen Wohlfahrt zu wärmen.“
- 3 Vgl. etwa die vor 10 Jahren geplanten europäischen Uran-Anreicherungsanlagen, die das amerikanische Monopol brechen sollten, nun aber nach Milliardeninvestitionen unabsetzbare Überschüsse produzieren, weil die tatsächliche Nachfrage auf Grund einer geänderten Situation mit den vorausgerechneten Werten keineswegs Schritt hält. Unter Berufung auf das amerikanische Fachmagazin CHEMICAL & ENGINEERING NEWS schreibt der SPIEGEL (Nr. 28/1980, S. 174): „Auf beiden Seiten des Atlantik übersteigt schon jetzt das Angebot die Nachfrage erheblich: Von einer Gesamtkapazität, die derzeit 29.400 Tonnen sogenannter Uran-Trennarbeit (Uta) beträgt, werden in diesem Jahr allenfalls die Hälfte zum Befeuern der Atommeiler gebraucht. Schon muß, weil die diesjährigen Bestellungen nur die Hälfte des Angebots ausmachen werden, angereichertes Uran gleichsam auf Halde.“
- 4 OECD – Committee for Scientific and Technological Policy, 1980, Planning and Anticipatory Capacity in Government; SPT 14; Paris.
- 5 Karl-Friedrich Müller-Reißmann, 1979, Die schwindende Wandlungsfähigkeit der Industriegesellschaft; in: Frankfurter Hefte, Nr. 5/79.
- 6 Karl Marx, Grundrisse der Kritik der politischen Ökonomie; Berlin (1974). Siehe auch: Klages Helmut, 1964, Technischer Humanismus, Philosophie und Soziologie der Arbeit bei Karl Marx; Stuttgart. – Jürgen Kuczynski, 1975, Vier Revolutionen der Produktivkräfte; Berlin (Ost).
- 7 Damit wird die Entwicklung der letzten Jahre im Informationssektor, daß die Ausbildung von Programmierspezialisten (Software-Experten) mit der Expansion und Perfektionierung der Computersysteme (Hardware) weder quantitativ noch strukturell Schritt hält, gekennzeichnet.
- 8 Das Wort vom „Zurückbomben in die Steinzeit“ klingt neuerdings nicht mehr so überdramatisiert, da sogar im Zusammenhang mit der Energieproduktion aus Kernspaltung den Atomkraftgegnern vorgehalten wird, sie würden einem Rückfall in die Steinzeit den Weg bereiten. Daß dergleichen aber mit der Bombe „sicherer“ nämlich („bombensicher“!) und vor allem schneller erreicht werden kann, dürfte allerdings wohl außer Streit stehen.
- 9 Die große Masse der abhängig Erwerbstätigen und nicht Beschäftigten (Hausfrauen, Arbeitslose, Rentner etc.) ist de facto unbeteiligt. „Ausgeschlossen“ im weitesten Sinn sind alle jene, die weder Wissenschaftler sind, noch über Planung, Ablauf und Verwertung von Forschung und Entwicklung (F&E) bzw. Technologie verfügen oder bestimmen können.
- 10 Vgl. dazu: Parsons Talcott, 1972, Das System moderner Gesellschaften; München.
- 11 Chargaff Erwin, 1980, Das Feuer des Heraklith; Klett-Cotta.
- 12 Weizenbaum Joseph, 1977, Die Macht der Computer und die Ohnmacht der Vernunft; Frankfurt/M.
- 13 Vgl. u. a. Nelkin D., 1977, Technological Decisions and Democracy; London. – OECD, 1979, Technology on Trial; Paris.

- 14 Dazu liegt umfangreich Literatur vor. Ein „Klassiker“ ist bereits: Th. W. Adorno (Hg.), 1968, *Der Positivismusstreit in der deutschen Soziologie*; Frankfurt/M. – Vgl. als neuen Beitrag dazu: P. Kellermann (Hg.), 1980, *Sozialwissenschaft zwischen Aufklärung und Kontrolle*; Klagensfurt.
- 15 S. Albert Einstein/Max Born, 1969, *Briefwechsel 1916–1955*. Kommentiert von Max Born; München.
- 16 „Manhattan“ war der Codename des Forschungsprojekts zur Entwicklung der Atom-bombe, das die führenden amerikanischen Atomphysiker versammelte.
- 17 Vgl. dazu: Otto Karl-A., 1977, *Vom Ostermarsch zur APO. Geschichte der außerparla-mentarischen Opposition in der BRD 1960–1970*; Frankfurt/M.
- 18 Hervorzuheben ist dabei allerdings, daß diese Verbindung ja nicht neu geschaffen, sondern gegenüber der jetzigen Praxis lediglich strukturell verändert sowie explizit bewußt und zweckentsprechend (d. h. im Dienst menschlicher Bedürfnisse) gesteuert werden sollte. Denn de facto besteht ohnehin „zwischen Politik und Wissenschaft ein Verbundsystem . . .“, in dem es außerordentlich schwierig ist, Anpassungsleistungen von Steuerungsimpulsen zu trennen“ (Van den Daele W./Krohn, W./Weingart P., 1979, *Geplante Forschung. Vergleichende Studien über den Einfluß politischer Programme auf die Wissenschaftsentwicklung*; Frankfurt/M.; S. 17).
- 19 Hacker Friedrich, 1979, *Einstellungsänderungen gegenüber Technik, Wirtschafts-wachstum und Wissenschaft in den USA*; in: Österreichische Nationalbank (Hg.), *Die neue Romantik*; Wien.
- 20 Ernst Gehmacher, 1979, *Technikverdrossenheit und Technologiemißtrauen. Analyse der Ursachen der Angst*; in: ÖNB (Hg.), *Die neue Romantik*; Wien. (S. 55).
- 21 Gehmacher Ernst, 1979, a. a. O., S. 56.
- 22 Nowotny Helga, 1979, *Atomenergie – Gefahr oder Notwendigkeit*. Frankfurt/M.; dies., 1980, *Experten in einem Partizipationsversuch*; in: *Soziale Welt* 4/80, S. 442–458.
- 23 Strasser Hermann, 1976, *Wissenschaftsorganisation und Gesellschaftsentwicklung – Am Beispiel Österreichs*; in: Strasser/Knorr (Hg.), *Wissenschaftssteuerung. Soziale Prozesse der Wissenschaftsentwicklung*; Frankfurt/M. S. 170. Strasser faßt diese Funktionen im Begriff „Gesellschaftliche Binnenstabilisierung“ zusammen; darunter werden weiters unterschieden: „Technische Binnenstabilisierung“ („Herstellung allge-meiner materieller und immaterieller Produktionsvoraussetzungen . . .“), und: „Legi-timatorische Binnenstabilisierung“ (ideologische Rechtfertigung, Disziplinierung etc.).
- 24 Mit der Sanctio Pragmatica wurde im Zug der Gegenreformation in Österreich die Aufsicht über die Universitäten den Jesuiten übertragen, um ein konservativ-katholi-zistisches Geistesleben sicherzustellen. Danach war für Universitätslehrer u. a. die eidliche Verpflichtung, die Lehre von der unbefleckten Empfängnis Marias zu vertreten, Anstellungserfordernis – was der Entwicklung eines modernen Wissen-schaftsverständnisses nicht sonderlich dienlich war; s. Eduard Winter, 1971, *Barock, Absolutismus und Aufklärung in der Donaumonarchie*; Wien.
- 25 Jobst Conrad, 1980, *Bürgerinitiativen und wissenschaftliche Expertise. Strukturverän-derungen der Wissenschaft durch die Kernenergiedebatte?* – Frankfurt/M.
- 26 Z. B. Krauch Helmut, 1970, *Prioritäten für die Forschungspolitik*; München. – Ebenso: Theodor Prager, 1971, *Forschungskonzept als gesellschaftliche Aufgabe*; in: Bundes-ministerium für Wissenschaft und Forschung (Hg.), *Forschungstheorie und For-schungspraxis*; Wien.
- 27 Peischer Josef, 1980, *Multinationale Entwicklungen in der Rüstungsindustrie*; in: AK Wien (Hg.), *Informationen über multinationale Konzerne*, Nr. 3/80.
- 28 Meinolf Dierkes/Volker Thienen, 1977, *Science Court – ein Ausweg aus der Krise? Mittler zwischen Wissenschaft, Politik und Gesellschaft*; in: *Wirtschaft und Wissen-schaft*, Nr. 4/77; Wilhelm A. Kewenig, 1978, *Alternativen zur Überwindung der „Akzep-tanzkrise“*. Bedenken gegen einen Wissenschaftsgerichtshof; in: *Wirtschaft und Wis-senschaft* 3/78
- 29 Die u. a. von Claus Offe vertretene „Disparitätenthese“ besagt, daß soziale Ungleich-heit nicht nur durch hierarchische Ordnungen und Schichtunterschiede, sondern sehr wesentlich auch durch horizontale Disparitäten (Ungleichgewichte) gekennzeichnet ist. Ungleichgewichte dieser Art werden zwischen verschiedenen Lebens- und Versor-

gungsbereichen festgestellt; auch Angehörige einer gehobenen Schicht können davon ungleich betroffen werden, s. Offe Claus, 1972, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates; Frankfurt/M.

- 30 Als eine der Ursachen für die ungleiche Entwicklung nennt G. Mensch das Patentwesen (1474 erstmals in Venedig eingeführt): Daraus entstand ein massiver Technikdrall der gesellschaftlichen Entwicklung, dessen negative Folgen sich nun auszuwirken beginnen. Weil „soziale Erfindungen“ nicht im selben Maß wie patentierte technische Erfindungen ökonomisch verwertbar sind, richteten sich Intellekt und Interesse der zielstrebigsten und begabtesten Menschen durch das Patentsystem verstärkt auf technisch-naturwissenschaftliche Gebiete. Die sozialen Bereiche wurden dagegen entscheidend vernachlässigt, sodaß sich heute mit aller Deutlichkeit zeigt, wie wenig dem erreichten technischen Fortschritt auch ein analoger sozialer gesellschaftspolitischer entspricht. (Gerhard Mensch, 1977, Das technologische Patt. Innovationen überwinden die Depression; Frankfurt/M.)
- 31 Vgl. dazu u. a.: Schwarz Rudolf, 1977, Heilmethoden der Außenseiter; Reinbek. – Reich Wilhelm, Die Funktion des Orgasmus; Frankfurt 1972. – ders., Der Krebs, Reinbek 1977. Die Außenseiterdefinition selbst differiert übrigens international sehr stark. Österreich scheint hier besonders rückständig zu sein, wie das Mauerblümchen-dasein der homöopathischen Medizin, des Heilpraktikerwesens, von Massagebehandlungen etc. zeigt.
- 32 Eine „ökologische Buchhaltung“, mit der die durch ein Wirtschaftsunternehmen hervorgerufenen ökologischen Belastungen erfaßt werden sollen, wird dargestellt in: Udo Ernst Simonis (Hg.) 1980, Ökonomie und Ökologie. Auswege aus einem Konflikt; Karlsruhe.
- 33 Kuhn Thomas S., 1978, Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen; Frankfurt/M.
- 34 Geiger Theodor, 1949, Aufgaben und Stellung der Intelligenz in der Gesellschaft; Stuttgart.
- 35 Feyerabend Paul K., 1976, Wider den Methodenzwang. Skizze einer anarchistischen Erkenntnistheorie; Frankfurt/M. – ders., 1978, Der wissenschaftstheoretische Realismus und die Autorität der Wissenschaften; Braunschweig.
- 36 Roszak Theodore, 1971, Gegenkultur. Gedanken über die technokratische Gesellschaft und die Opposition der Jugend; Düsseldorf – Wien.
- 37 Elias Norbert, 1980, Der Beitrag wissenschaftlicher Establishments zur Produktion von Wissen; in: Technik Kontrovers, Nr. 3–4/80.

Zur ökonomischen Effizienz des Selbstbehaltes in der Krankenversicherung

Dieter Bichlbauer

I. Steuerungsdefizite in der sozialen Krankenversicherung

Betrachtet man die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der sozialen KV nach dem ASVG¹ (siehe Tab. 1), so zeigt sich, daß die Ausgaben trotz korrigierender Eingriffe – vorwiegend auf der Einnahmenseite – den Einnahmen wieder davonlaufen.

Tab. 1

	Einnahmen			Ausgaben	
1965	5,932.204	100.00		5,763,761	100,00
1966	6,301.627	106.22		6,180.615	107.23
1967	6,653.379	112.15		6,705.810	116.34
1968	7,593.908	128.01		7,486.782	129.89
1969	8,495.585	143.21		8,382.859	145.44
1970	9,038.037	152.35		9,074.739	157.44
1971	10,597,644	178.64		10,202.495	177.01
1972	11,494.801	193.76		11,392.658	197.66
1973	13,436.462	226.50		12,727.554	220.82
1974	15,783.137	266.05		15,748.504	273.23
1975	17,393.614	293.20		17,803.786	308.89
1976	19,508.329	328.85		20,437.698	354.58
1977	22,244.173	374.97		22,090.403	383.26
1978	25,313.077	426.70		24,776.886	429.87

Folgende Beispiele verdeutlichen die kurzfristige Wirksamkeit der Steuerungsmaßnahmen auf der Einnahmenseite:

So wurde nach einem Defizit im Jahr 1967 (Einnahmen : Ausgaben = 0,99) die Höchstbeitragsgrundlage um 20 Prozent (von 3000 auf 3600) erhöht. Bereits im Jahr 1970 ergab sich die nächste defizitäre Gebahrung (0.995), die 1971 wiederum mit einer Anhebung der Beitragsgrundlage um 20 Prozent (von 4050 auf 4800) beantwortet wurde.

Die Erhöhung des Beitragssatzes von 7,3 auf 7,5 Prozent für Arbeiter und von 4,8 auf 5 Prozent für Angestellte mit Wirkung 1. Jänner 1974 (29. Novelle ASVG) und die Einführung des Entgeltfortzahlungsgesetzes² konnte die defizitäre Gebahrung in den Jahren 1975 und 1976 nicht verhindern, an der vor allem die starke Dynamik der Ausgabenentwicklung einen bedeutenden Anteil hatte.

Insgesamt wurden lediglich in den Jahren 1961, 1962, 1964, 1970 und 1972 keine Änderungen der Beitragshöhe (Prozentsatz der Beitragsgrundlage) und der Höchstbeitragsgrundlage vorgenommen³.

Auf dem Gebiet des Leistungswesens stehen folgende Eingriffsmöglichkeiten zur Verfügung:

1. Änderungen im Leistungsrecht:

- durch Änderung bestehender gesetzlicher Bestimmungen (z. B. Wegfall der zeitlichen Begrenzungen für Anstaltspflege, 18. Novelle ASVG);
- durch Aufnahme neuer Leistungen (z. B. Gesundenuntersuchung, 29. Novelle ASVG)
- und Wegfall von Leistungen⁴ (z. B. Krankengeld durch EFZG).

Tatsächlich hat das Leistungsrecht seit der Wirksamkeit des ASVG keine wesentlichen Änderungen erfahren, so daß hier von Steuerungsmaßnahmen nicht gesprochen werden kann.

2. Einflußnahme auf die Erbringung von Leistungen durch die Anbieter. Während im stationären Gesundheitswesen die KV hier keinen Einfluß hat, sind die Einflußmöglichkeiten im ambulanten Gesundheitswesen durch Verträge der KV mit den Vertragspartnern (Ärzte, Apotheker, Hebammen etc.) gegeben.

Im Mittelpunkt dieses Beitrages werden die Ausgaben für die niedergelassenen Vertragsärzte stehen, deren Leistungserbringung durch Gesamtvertrag (zwischen GKK und Landesärztekammer), Einzelvertrag (zwischen GKK und Arzt) und der Honorarordnung (zwischen GKK und Landesärztekammer) geregelt ist.

3. Einflußnahme auf den Konsum von Leistungen durch Kostenbeteiligung, Kontrolle (z. B. durch chefürztl. Dienst der KV) und durch sekundäre Prävention (Früherkennung durch Gesundenuntersuchung).

Eine Kostenbeteiligung gibt es in der KV nach dem ASVG lediglich in den Medikamentengebühren (15 Schilling pro Medikament) und bei der Spitalpflege für Mitversicherte (10 Prozent).

Insgesamt herrscht gerade auf dem Gebiet der Leistungserbringung und des Leistungskonsums ein Informationsdefizit, sodaß kaum Steuerungsstrategien entwickelt werden können. Dieses Informationsdefizit läßt sich sicherlich aus der paradoxen Situation erklären, daß die KV zwar einen immensen Einfluß auf die Verteilung von Gütern und

Leistungen im Gesundheitswesen hat, sich aber um die gesundheitspolitische und ökonomische Effizienz dieser Verteilung nie ernsthaft gekümmert hat. Es soll hier keineswegs behauptet werden, daß dies in den Instituten nicht erkannt wird. So hatte Dr. Weißenberg als Präsident des Hauptverbandes 1970 anlässlich des Beginns der Krankenversicherungsenquête betont, daß es in Wahrheit nicht um „die Reform der Krankenversicherung, sondern die zeitgemäße Neuordnung unseres Gesundheitsdienstes“, geht⁵.

Nur leider hatte die Erkenntnis nicht die entsprechenden Konsequenzen, nämlich die Effizienz von Produktion und Konsum von Gesundheitsgütern untersuchen zu lassen. Dies hängt sicherlich auch damit zusammen, daß das Selbstverständnis der KV weitgehend juristisch und fiskalisch und nicht so sehr gesellschafts-(gesundheits-)politisch orientiert ist.

II. Produktion und Konsum im Bereich der ärztlichen Dienstleistungen

Die Bestimmung und damit die Abgrenzung von Produktion und Konsum im Bereich der ärztlichen Dienstleistungen ist insofern problematisch, als hier das „*uno actu*“-Prinzip gilt. Dies bedeutet, daß die Erbringung der Dienstleistung immer nur in Anwesenheit, verbunden mit einer gewissen Zusammenarbeit mit dem Konsumenten, erbracht werden kann.

In der Güterproduktion, in der Produktion und Konsum unabhängig voneinander erfolgen, hat der Käufer die Chance, aufgrund seines Wissens bzw. mittels zu Rate gezogener Expertise, seine Entscheidung zu treffen.

Eine völlig andere Situation ist gegeben, wenn der Konsument als Patient ärztliche Hilfe in Anspruch nehmen möchte.

Eine Vorinformation über das Produkt ist nicht möglich, da

- a) dieses ja erst an Ort und Stelle erbracht wird und
- b) der Patient in den allermeisten Fällen wohl die Symptome, nicht aber die Ursachen kennt.

Eine Ausnahme bilden in diesem Fall jene Patienten, die wegen einer chronischen Krankheit immer wieder zum Arzt gehen müssen.

In der Literatur zur Ökonomie des Gesundheitswesens wird daher übereinstimmend von einer Konsumentenunwissenheit („*consumer ignorance*“) gesprochen. Fast alle Wissenschaftler teilen die Auffassung, daß der Patient wohl für die *Inanspruchnahme*, also für den Arztbesuch, nicht aber für das *Leistungsvolumen* pro Inanspruchnahme verantwortlich ist. Das Letztere ist voll der Produktionsseite zuzurechnen, da es eindeutig vom Arzt bestimmt wird⁶.

III. Operationalisierung, Bestimmung der Maßgrößen, Methodik

Versucht man nun den Einfluß von Produktion und Konsum, deren begriffliche Abgrenzung im vorigen Abschnitt erfolgt ist, zu berechnen, so sind folgende Zwischenschritte notwendig:

- a) Festlegung der Indikatoren
- b) Festlegung der methodischen Vorgangsweise für die Berechnung des Einflusses

ad a) Die jährlichen Ausgaben der KV für die niedergelassenen Vertragsärzte werden in einem Formular veröffentlicht, das eine Zusammenfassung der Formulare K 30 a der KV-Träger nach dem ASVG (Ärztelkostenstatistik) ist⁷. Dieses Formular enthält in seiner Fassung

- a) die Zahl der Fälle (Krankenscheine) im Jahr
- b) die abgerechneten Beträge (das sind die Ausgaben für die Vertragsärzte)
- c) den Betrag pro Fall (Krankenschein)
- d) Betrag pro Arzt

Sämtliche Posten sind nach Bundesländer und Ärztegruppen (Praktischer Arzt, Facharzt, Sonstige Fachärzte [d. s. Röntgenärzte, Physikal-Therapien und Laboratorien] gegliedert. Die abgerechneten Beträge (b) lassen sich aus der Multiplikation aus a) und c) gewinnen.

Als Indikator für die *Produktionskosten* kann nun der *Betrag pro Fall* (Pkt. c) herangezogen werden. Dieser ist der Aufwand, den die KV für das *durchschnittliche Leistungsvolumen* pro Inanspruchnahme zu bezahlen hat. Der Indikator entspricht daher weitgehend der Definition und kann eine hohe Gültigkeit beanspruchen.

Die Zahl der Fälle ist die Summe, die aus der Häufigkeit der Inanspruchnahme (besagt nur die Anzahl der abgegebenen Krankenscheine) und der Anzahl der Überweisungsscheine errechnet wird.

Da im Sinne der Definition des Konsums als Inanspruchnahme die Überweisungsscheine nur bedingt dem Konsum zuzurechnen sind, handelt es sich hier um eine Überschätzung des Konsums. Unter Berücksichtigung dieser Verzerrung hat der Indikator „Zahl der Fälle“ trotzdem im Rahmen dieser Fragestellung Gültigkeitsanspruch.

Die Berechnung des Produktions- und Konsumeffektes soll nun an Hand der Zahlen für das gesamte Bundesgebiet im Zeitraum 1965 bis 1979 veranschaulicht werden.

Tabelle 2:

Österreich			
	Betrag	Zahl der Fälle	Betrag pro Fall
1965	1,133,131.785	15,529.385	72.97
1979	4,855,360.073	19,596.719	247.76
Steigerungsrate (1979 : 1965)	4.2849	1.2619	3.3953
Logarithmus der Steigerungsrate	0.6319	0.1010	0.5308
Produktionseffekt: $0.5308 : 0.6319 = 84$ Prozent			
Konsumeffekt: $0.1010 : 0.6319 = 15.98$ Prozent			

Da zwischen dem Produktions- und Konsumeffekt eine additive, zwischen den Steigerungsraten aber eine multiplikative Beziehung besteht (das Produkt der Steigerungsraten der Zahl der Fälle und des Betrags pro Fall ist gleich der Steigerungsrate des Betrags), müssen die Logarithmen der Steigerungsraten gebildet werden, zwischen denen ebenfalls eine additive Beziehung besteht. Aus den Logarithmen kann dann der Produktions- und Konsumeffekt errechnet werden.

IV. Der Selbstbehalt als Steuerungsinstrument im Bereich der ambulanten ärztlichen Dienstleistungen

Derzeit werden in der gesetzlichen KV ambulante ärztliche Dienstleistungen im Versicherungsfall der Krankheit auf folgendem Wege gewährt:

- a) als Sachleistung (KV nach dem ASVG)
- b) als Sachleistung mit Kostenbeteiligung (z. B. VA der öffentlich Bediensteten)
- c) Kostenerstattung (KV der gewerblichen Selbständigen, KV der Bauern)

Die drei Methoden unterscheiden sich nicht nur in der Selbstbeteiligung durch den Versicherten, sondern auch in der Art und Weise, wie der Versicherte mit dem Preis für die ärztlichen Dienstleistungen konfrontiert wird. Während er beim Sachleistungssystem mit der Bezahlung der ärztlichen Dienstleistung nicht konfrontiert wird und daher den Preis nicht kennt, bekommt er beim Kostenbeteiligungssystem die Abrechnung für einen bestimmten Zeitraum mit einer Zahlungsvorschreibung von ca. 20 Prozent des Betrages zugeschickt. Im Kostenerstattungssystem bezahlt der Versicherte selbst und erhält dann einen Teil zurück.

Ziel der Selbstbeteiligung ist nicht so sehr, dem Versicherungsinstitut zusätzliche Einnahmen zu verschaffen, sondern Ausgaben zu vermeiden. Die Selbstbeteiligung soll das Verhalten des Versicher-

ten dahingehend steuern, daß ungerechtfertigte Inanspruchnahmen bzw. Bagatellfälle vermieden werden.

Der Einsatz der Selbstbeteiligung als Steuerungsinstrument beruht auf dem ökonomischen Grundgedanken des Zusammenhanges zwischen Preis und Nachfrage. Demzufolge führt die Kostenfreiheit eines Gutes zu einer Erhöhung der Nachfrage, während sie sich verringert, wenn der Preis des Gutes steigt.

Es läßt sich allerdings nachweisen, daß im Gesundheitswesen diese ökonomischen Modellannahmen kaum zutreffen. So betrug 1977 die Beteiligung an der Gesundenuntersuchung bundesweit lediglich 6,7 Prozent der Zielpersonen (Frauen ab 30, Männer ab 45 Jahren), obwohl es sich hier um eine kostenfreie Dienstleistung handelt⁸. Auch in der BRD wurde eine niedrige Beteiligung registriert⁹.

Im folgenden Abschnitt soll an Hand der Daten der Ärztekostenstatistik untersucht werden, welcher Einflußspielraum für den Selbstbehalt für vertragsärztliche Leistungen vorhanden ist. Zu diesem Zweck wurde der Produktionseffekt und insbesondere auch der Konsumeffekt quantitativ bestimmt, da ja gerade der letztere das potentielle Wirkungsfeld des Selbstbehaltes darstellt.

V. Ergebnisse

In Tabelle 2 wird der Produktions- und Konsumeffekt und die Zunahme der Zahl der Fälle von 1965 auf 1979 für Österreich und die Bundesländer dargestellt:

Tab. 3:

	Produktions- effekt	Konsum- effekt	Fallzahl- zunahme in Prozent
Österreich	84.92	15.98	26
Wien	88.83	11.16	17
NÖ	86.94	13.05	21
Bgld.	79.66	20.34	34
OO	81.58	18.41	30
Stmk.	85.95	14.04	19
Kärnten	84.56	15.43	27
Salzburg	71.36	28.63	57
Tirol	75.39	24.60	46
Vorarlberg	75.35	24.65	49

Aus der Tabelle sind zwei Ergebnisse zu entnehmen:

1. Der Produktionseffekt ist selbst in den Bundesländern wesentlich höher, in denen der Konsumeffekt relativ hoch ist (z. B. Vorarlberg)
2. Der Konsumeffekt ist natürlich in jenen Bundesländern besonders

hoch, die eine hohe Fallzahlzunahme aufweisen. Hier ist ein starkes West-Ost-Gefälle festzustellen.

Nun ist aber im Sinne des Selbstbehaltes als Steuerungsinstrument eine Zunahme des Konsums aufgrund der Zunahme der Anspruchsberechtigten keineswegs abzulehnen. Der Konsumeffekt ist daher von dem Effekt zu bereinigen, der von der Zu- oder Abnahme der Versichertenzahl ausgeht. Denn der Selbstbehalt zielt ja auf das Verhalten des Versicherten, nicht aber auf den Konsumanstieg, der durch die Erhöhung der Versichertenzahl entsteht.

Korrigiert¹⁰ man nun für das Bundesgebiet den Konsumeffekt um den Anstieg der Versichertenzahl¹¹ (von 1965 auf 1979), so wird der Konsumeffekt von 15.98 auf 5.80 verringert. Dies bedeutet eine Reduktion um 63 Prozent. Damit ist bewiesen, daß die globale Entwicklung des Konsumeffektes in erster Linie vom Anstieg der Versichertenzahl und nicht von der verstärkten Inanspruchnahme abhängt.

Es wurde bereits erwähnt, daß der Indikator „Zahl der Krankenscheine“ insofern den Konsum überschätzt, als er auch die Anzahl der Überweisungsscheine miteinbezieht, die nicht auf der unmittelbaren Inanspruchnahme durch den Versicherten, sondern auf der Entscheidung des Arztes beruhen. In der Tab. 3 werden daher Produktions- und Konsumeffekt nach den drei Ärzteguppen – praktische Ärzte, Fachärzte und techn. Fachärzte – (Röntgenologen, Physiotherapeuten, Laborärzte) für das Bundesgebiet berechnet.

Tab. 4:

Praktische Ärzte		Fachärzte (allgem.)		Fachärzte (techn. Fächer)	
Prod.	Eff. Konsumeff.	Prod.	Eff. Konsumeff.	Prod.	Eff. Konsumeff.
91.78	8.18	69.03	30.97	65.35	34.64

Aus der Tabelle geht deutlich hervor, daß der Konsum bei den technischen Fachärzten am höchsten ist, bei den praktischen Ärzten am geringsten. Dies bedeutet aber, daß der Konsum dort am höchsten ist, wo er vom Patienten am geringsten beeinflußt werden kann. Denn der Versicherte kann die Leistungen dieser Ärzte nur über Entscheidung des praktischen Arztes oder des Facharztes beanspruchen. Dieser Konsum, der eigentlich nach der Definition im Abschnitt II gar keiner ist, ist einer direkten Steuerung durch den Selbstbehalt entzogen.

Zusammenfassung

Die Ergebnisse lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

1. In der Krankenversicherung der unselbständig Erwerbstätigen nach dem ASVG beträgt der durchschnittliche jährliche Produktionseffekt das Fünffache des Konsumeffektes (84 gegenüber 15.98).
2. Der Konsumeffekt wird von der Entwicklung der Versichertenzahl im wesentlich stärkeren Ausmaß beeinflusst als durch die Inanspruchnahme seitens der Versicherten. Nach Bereinigung vom Effekt, der von der Entwicklung der Versichertenzahl ausgeht, nimmt der Konsumeffekt um 63 Prozent ab.
3. Untersucht man den Konsum- und Produktionseffekt bei den drei Ärzteguppen, so zeigt sich, daß der Konsumeffekt bei den Ärzten der technischen Fächer am höchsten ist. Dieser Konsum wird aber nur zum geringsten Teil vom Patienten selbst beeinflusst, sondern beruht auf der Entscheidung des Arztes.

Aus den Punkten 1 und 2 folgt, daß der Steuerung des Konsums durch den Selbstbehalt sehr enge Grenzen gesetzt sind. Nach den vorliegenden Zahlen über die letzten 15 Jahre könnte durch Selbstbehalt lediglich ca. 6 Prozent der Gesamtausgaben für vertragsärztliche Leistungen beeinflusst werden. Damit würde der Selbstbehalt die Aufwandssteigerung verhindern, die durch die verstärkte Inanspruchnahme entsteht.

Es steht daher fest, daß selbst, wenn der Selbstbehalt das Versicherungsverhalten in der intendierten Form beeinflusst, was noch keineswegs bewiesen ist, der ökonomische Effekt jedoch sehr gering wäre. Außerdem ist zu bedenken, daß auch die 6 Prozent noch eine Überschätzung des Konsumeffektes darstellen, da auch der korrigierte Konsumeffekt nicht von den Überweisungsscheinen bereinigt ist. Um ökonomisch wirksam zu werden, müßte durch den Selbstbehalt auch die Kostensteigerung großteils kompensiert werden, die durch die Entwicklung der Versichertenzahl entsteht, was aber auch von der Intention des Selbstbehaltes her nicht erwünscht ist.

Aus den Ergebnissen geht eindeutig hervor, daß das Steuerungsinstrumentarium vor allem im Produktionsbereich auszubauen wäre. Dem stehen allerdings zwei Schwierigkeiten entgegen:

- a) Es gibt zu wenig Informationen, aus denen Steuerungsstrategien abgeleitet werden könnten;
- b) Konsequente Steuerungsstrategien im Produktionsbereich würden höchstwahrscheinlich auf heftigsten Widerspruch seitens der Interessenvertretung der Ärzte stoßen.

Da in der gesetzlichen Krankenversicherung kein Interesse an einem derartigen Konflikt besteht, wird auch in der nächsten Zeit kaum eine radikale Änderung der Honorarpolitik angestrebt werden.

Das wesentliche Ergebnis der Studie ist nicht so sehr die Tatsache, daß der Produktionseffekt höher als der Konsumeffekt ist. Erstaunlich ist vielmehr das Faktum, daß der korrigierte Konsumeffekt derart gering ist, daß er kaum ein Steuerungspotential bietet.

Anmerkungen

- 1 Gebiets- und Betriebskrankenkassen und Versicherungsanstalt des österr. Bergbaus
- 2 Dieses bewirkte eine Verminderung des Beitragssatzes für die betroffenen Arbeiter auf 6,3 Prozent.
- 3 Mit der Dynamisierung der Höchstbeitragsgrundlage (19. Novelle ASVG) ergibt sich automatisch eine Erhöhung nach dem Lohnniveau.
- 4 Einen wesentlichen Eingriff auf der Ausgabenseite stellt das Entgeltfortzahlungsgesetz (EFZG) dar, das die KV von der Krankengeldzahlung für den weitaus größten Teil der Versicherten enthebt.
- 5 „Somit komme ich wieder zur gesellschaftspolitischen Bedeutung der Krankenversicherung zurück. Worum es nach meiner Auffassung heute in Wahrheit geht, ist nämlich nicht die Reform der Krankenversicherung, sondern die zeitgemäße Neuordnung unseres Gesundheitsdienstes. Angefangen von den Krankenanstalten bis zur ärztlichen und medikamentösen Versorgung der Bevölkerung müssen zunächst den heutigen Verhältnissen angepaßte neue Wege gefunden werden, und dann gilt es, dieses System auf die bestmögliche, aber auch billigste Art den Versicherten durch die Krankenversicherung zugänglich zu machen.“ (Stenographisches Protokoll der Enquete über die soziale Krankenversicherung, veranstaltet vom Bundesministerium für soziale Verwaltung, 16. Nov. 1970, S. 53 f.)
- 6 Siehe dazu: Weißenböck H., Studien zur ökonomischen Effizienz von Gesundheitssystemen, Georg Thieme Verlag, Stuttgart 1974; Radner A., Strukturprobleme der Krankenversicherung, Linz 1979; Griesewell G., Strategien der Kostendämpfung in der sozialen Krankenversicherung, in: Sozialer Fortschritt, H. 4, Jg. 1977
- 7 Sofern nicht ausdrücklich andere Quellen angeführt sind, basieren sämtliche Berechnungen auf den Daten der Ärztekostenstatistik.
- 8 Gesundenuntersuchung der österr. Sozialversicherung, in Schriftenreihe des Forschungsinstitutes für Soziale Sicherheit, Nr. 6, S. 43
- 9 Griesewell, a. a. O.
- 10 Für die Berechnung des korrigierten Konsumeffektes wird die gleiche Rechenmethode wie für den Produktions- und Konsumeffekt verwendet. Es wird lediglich der Betrag durch die Zahl der Fälle, die Zahl der Fälle durch die Zahl der Fälle pro Versicherten und die Kosten pro Fall durch die Versichertenzahl ersetzt.
- 11 Eigentlich müßte auch die Zahl der Mitversicherten berücksichtigt werden, da ja auch diese anspruchsberechtigt sind. Es gibt keine Angaben über die Zahl der Mitversicherten im Statistischen Handbuch der österr. Sozialversicherung.

THE HISTORY OF THE

The history of the world is a vast and complex subject, encompassing the lives of countless individuals and the events that have shaped our planet. From the earliest civilizations to the modern era, the human story is one of constant change and discovery. The study of history allows us to understand the patterns of human behavior, the impact of our actions, and the lessons we can learn from the past. It is a discipline that challenges us to think critically, to question our assumptions, and to seek out the truth. The history of the world is not just a collection of facts and dates; it is a living, breathing story that continues to unfold before our eyes. As we look back on the centuries, we are struck by the resilience of the human spirit, the ingenuity of our ancestors, and the enduring power of love and hope. The history of the world is a testament to the greatness of humanity and the potential of our future.

STRASSENGÜTERVERKEHR KRITISCH BETRACHTET

Ergebnisse und Schlußfolgerungen
einer Untersuchung¹ über einige
gesellschaftliche Auswirkungen des
zunehmenden LKW-Verkehrs in
Österreich

von CHRISTIAN BAUER,
HELFRIED BAUER, ERNST
GEHMACHER

1. Vorbemerkung

In den letzten Jahren rückte der Straßengüterverkehr in das Diskussionsfeld der österreichischen Verkehrspolitik. Dies hängt mit dem Frächterstreik zu Sommerbeginn des Jahres 1978 anlässlich der Einführung des Straßenverkehrsbeitrages („LKW-Steuer“) zusammen, aber auch mit den im Zug der Erdölverteuerung erzwungenen Überlegungen zur Treibstoffersparnis und den verstärkten Bemühungen interessierter Wirtschaftskreise, die zulässigen Gesamtgewichte bzw. Achsdrücke der LKW weiter zu erhöhen. Diese Diskussion hat allerdings gezeigt, wie sehr der Straßengüterverkehr und seine Auswirkungen in der Forschung, in der verkehrspolitischen Meinungsbildung sowie in den Auseinandersetzungen über die wirtschaftliche und gesamtgesellschaftliche Funktion einzelner Verkehrsmittel vernachlässigt worden war.

Die hier zu behandelnde Untersuchung einiger gesellschaftlicher Aus-

wirkungen des LKW-Verkehrs sollte dazu beitragen, den Informationsmangel zu verringern und der wissenschaftlichen Analyse einzelner Probleme ebenso wie der Meinungsbildung in der Öffentlichkeit sowie der politischen Entscheidungsfindung neue Impulse zu geben.

Die Studie sollte keine vollständige Nutzen-Kosten-Rechnung für den Straßengüterverkehr ergeben, ebensowenig war ein umfassender Vergleich zwischen dem Gütertransport auf der Schiene und auf der Straße beabsichtigt. Es ging nur darum, einige als wichtig erachtete Folgen des zunehmenden LKW-Verkehrs mit den erreichbaren Daten und anderen Informationen nach sozialwissenschaftlichen Analysemethoden zu bearbeiten und die Ergebnisse öffentlich zur Diskussion zu stellen. Dementsprechend werden in diesem Artikel verschiedene Ergebnisse der einzelnen Teilstudien angeführt, mögliche Entwicklungen in der nächsten Zeit gezeigt und verschiedene Schlußfolgerungen gezogen. Konkrete „Rezepte“ zur Organisation des Güterverkehrs sind allerdings nicht zu erwarten, weil hier eminent politische Fragen beantwortet werden müßten, aber auch weil einzelne Probleme noch nicht ausreichend untersucht worden sind.

2. Die wichtigsten Ergebnisse der Studie

2.1 Struktur und Entwicklung des rollenden Güterverkehrs²:

Betrachtet man die Entwicklung zwischen den Jahren 1971 und 1977, zeigt sich, daß die gesamte in Österreich erbrachte Transportleistung im Güterverkehr um etwa 30 Prozent gestiegen ist (von 13,8 Mrd. tkm auf

17,8 Mrd. tkm). Der Leistungszuwachs von 4 Mrd. tkm ist dabei allein auf den gestiegenen LKW-Verkehr zurückzuführen, da der Schienengüterverkehr in Österreich in diesem Zeitraum faktisch konstant geblieben ist, was auch ein Absinken des Anteils der Schiene am gesamten Güterverkehr von 72 auf 56 Prozent bedeutete. Dementsprechend ist der Anteil des Straßengüterverkehrs in dieser Zeit von 28 auf 44 Prozent gestiegen. Besonderen Anteil an dieser Entwicklung hatte der Transitverkehr, der überproportional zugenommen hat und der im Jahre 1977 bereits 30 Prozent der gesamten in Österreich erbrachten Transportleistungen ausmachte (1971: 22 Prozent).

Zwei in der genannten Teilstudie ausgearbeitete und voneinander unabhängige Prognosen lassen für die Transportleistung des Güterverkehrs in Österreich bis zum Jahre 1990 eine Steigerung auf ca. 27 Mrd. tkm erwarten³. Diese Prognosen hatten zwei Umstände besonders zu berücksichtigen. Erstens die weiter zunehmende Arbeitsteilung bei der Güterproduktion auf nationalem, aber auch auf internationalem Niveau, was zu einer verstärkten wirtschaftlichen Integration bzw. Zusammenarbeit einzelner südosteuropäischer Länder mit dem hochindustrialisierten Nordwesten Europas führen wird. Daraus resultieren zweifellos bedeutende Impulse für den innerösterreichischen und noch stärkere für den Österreich durchquerenden Straßengüterverkehr. Der zweite Umstand ergibt sich aus den voraussichtlich reduzierten Wachstumsaussichten einzelner Volkswirtschaften, wovon aber bestimmte Grundstoffindustrien – mit einem vergleichsweise geringen Anteil am Straßengüterverkehr – stärker betroffen sein werden als andere Wirtschaftssektoren.

Im folgenden werden die Annahmen und Ergebnisse der beiden Prognosen kurz angeführt:

- Bei einer Fortsetzung der zum Untersuchungszeitpunkt gegebenen

Trends (lineare Trendextrapolation) würde der Straßengüterverkehr im Jahre 1990 seine Leistung gegenüber dem Jahre 1977 verdoppeln, während der Güterverkehr auf der Schiene faktisch auf dem Niveau des Jahres 1977 stagnieren würde (gesamte Transportleistung im Jahre 1990: 26,9 Mrd. tkm). Eine solche Entwicklung würde dazu führen, daß im Jahre 1990 bereits 59 Prozent des gesamten Güterverkehrs auf der Straße abgewickelt werden.

- Bei Annahme eines mäßigen Wachstums des Güterverkehrs (jährliche Zunahme des inländischen Güterverkehrs um 2 Prozent, des Ein- und Ausfuhrverkehrs um 4 Prozent und des Transitverkehrs um 5 Prozent), wäre im Jahre 1990 mit einer Gesamtleistung von 27, Mrd. tkm zu rechnen. Die LKW-Transportleistungen würden dann bei einem weiteren Stagnieren des Güterverkehrs auf der Bahn gegenüber dem Jahre 1977 auf das 2,2fache gestiegen sein, womit der Straßengüterverkehr dann einen Anteil von 63 Prozent an der gesamten Güterverkehrsleistung hätte. Geht man demgegenüber von der – für die Bahn – optimistischen Annahme aus, daß die Bahn ihren Anteil am gesamten Güterverkehr, der im Jahre 1977 56 Prozent betrug, halten wird können, würde dies für das Jahr 1990 eine Transportleistung von 15,3 Mrd. tkm auf der Schiene bedeuten. Eine solche Transportleistung wäre um rund 50 Prozent höher als jene des Jahres 1977 (10 Mrd. tkm) und wohl nur bei veränderten Wettbewerbsverhältnissen und forcierten Ausbaumassnahmen der Bahn realisierbar.

Auf einzelne, jetzt schon stark durch den Schwerverkehr belastete Strecken angewandt, ergibt diese Prognose eines mäßigen Wachstums des Güterverkehrs unter der Annahme einer Stagnation des Schienengüterverkehrs folgende Aussichten:

- Den Brenner würden über die Autobahn im Jahre 1990 fast dreimal so viele LKW passieren wie im Jahre 1975, im täglichen Durchschnitt rund 3420 LKW oder ein LKW alle 25 Sekunden.
- Auf der Inntalautobahn bei Innsbruck gäbe es einen LKW-Verkehr von 10.000 bis 12.000 LKWs im täglichen Durchschnitt oder alle 7 Sekunden einen LKW.
- Auf der „Gastarbeiterroute“ Salzburg-Spielfeld und auf der Westautobahn würde im Jahre 1990 der LKW-Verkehr gegenüber dem Jahre 1977 um etwa das 2,2fache höher sein und damit jene Intensität erreichen, wie sie zu Beginn der achtziger Jahre auf der Brenner-Route besteht.

Diese Beispiele über den LKW-Verkehr am Ende der achtziger Jahre, die sich schon bei einem mäßigen Wachstum unter Fortführung der bisherigen Verkehrspolitik ergeben, wobei aber noch höhere Zuwächse des Verkehrs nicht ausgeschlossen werden können, müssen bei der Beurteilung der verschiedenen Folgen des LKW-Verkehrs und auch bei der Einschätzung der unterschiedlichen Interessenlagen im Auge behalten werden. Sicher bedeutet eine Steigerung um das 2,2fache nicht eine ebensolche Steigerung der Zahl der durch den Verkehrslärm gestörten Personen oder eine ebensolche Zunahme der Unfallzahlen. Aber es wird deutlich, daß bei einer solchen Entwicklung die Intensität der verschiedenen Probleme im Zusammenhang mit dem LKW-Verkehr spürbar zunehmen wird. Hiezu kommt noch der Umstand, daß verschiedene verkehrspolitische oder wirtschaftspolitische Entscheidungen zu ihrer Vorbereitung und Durchsetzung meist mehrere Jahre erfordern. So benötigen zum Beispiel größere Investitionen zur Verbesserung des Güterverkehrs bei den Bundesbahnen mehrere Jahre Bauzeit (für den Neubau der großen Verschiebebahnhöfe bei Wien und bei Villach nimmt man eine zehnjährige

Bauzeit an). Dies bedeutet, daß selbst dann, wenn jetzt verkehrspolitische Entscheidungen (zum Beispiel zur Reduzierung des LKW-Verkehrs) getroffen, spürbare Auswirkungen erst nach mehreren Jahren eintreten werden und bis dahin der Gütertransport mit LKW gemäß den Prognosen, zunehmen wird.

2.2 Zur überproportionalen Beanspruchung der Straßen durch LKW⁴

Einen Kernpunkt in der Diskussion um die gesellschaftlichen Kosten des LKW-Verkehrs bildet die Frage, ob die LKW durch Steuerleistungen und Mautzahlungen der öffentlichen Hand auch jenen Aufwand abgelten, der von ihr für das Funktionieren des LKW-Verkehrs erbracht wird. Obwohl es offenkundig und wissenschaftlich hinreichend untermauert ist, daß sowohl der Straßenbau als auch die Straßenerhaltung durch den Verkehr mit schweren LKW in besonderem Maß verteuert werden (so steigt zum Beispiel die Abnutzung der Straßen bei steigenden Achsdrücken bzw. Gesamtgewichten etwa mit der 4. Potenz an), wird dies in der verkehrspolitischen Diskussion immer wieder in Frage gestellt. Dies gilt auch für Rechnungen über die von der öffentlichen Hand getätigten Ausgaben für Straßenbau und -erhaltung und die hierfür aus zweckgebundenen Steuern und Mauten des Kraftverkehrs aufgebrauchten Beträge. Es hängt dabei in starkem Maß von den angewendeten Zuordnungskriterien und Gewichtungsfaktoren ab, zu welchem Ergebnis man bei einer diesbezüglichen Rechnung kommt. So zeigen sich beträchtliche Unterschiede der Relationen zwischen Einnahmen und Ausgaben in den Rechnungen des Bundesministeriums für Verkehr auf der einen und zum Beispiel der Gesellschaft für das Straßenwesen auf der anderen Seite, nämlich hier ein Defizit des

„leichte“ Kfz-Verkehr für seine Ausgaben wenigstens zu etwa drei Viertel aufkommt, kann man von einer finanziellen Benachteiligung einerseits aller anderen Kraftfahrzeug-Halter und andererseits der Steuerzahler insgesamt zugunsten des Schwerverkehrs sprechen. Man kann eine solche Bevorzugung des Schwerverkehrs als verkehrspolitische Förderungsmaßnahme zwar durchaus wünschen, muß sie dann aber gegen zuwiderlaufende Interessen auch politisch vertreten können, also durch entsprechende positive Effekte gegenüber anderen Straßenverkehrsteilnehmern und den Steuerzahlern insgesamt so begründen, daß Konsens erreicht wird.

Angesichts der von verschiedenen Seiten als zu knapp bezeichneten Mittel für den Straßenbau und die Straßenerhaltung, geht es bei künftigen verkehrspolitischen Entscheidungen darum, ob der Schwerlastverkehr auf den Straßen weiter gefördert und erleichtert werden soll, was allerdings in verstärktem Maße zu Lasten der Betriebsbedingungen des „leichten“ Kraftfahrzeugverkehrs gehen würde. Bedenkt man, daß nach den genannten Prognosen und bei der Beibehaltung der gegebenen Förderung des Schwerverkehrs dieser auf den Straßen überproportional rasch zunehmen und heute noch gegebene Kapazitätsreserven in vielen Fällen überschreiten wird, sind künftig wesentlich stärkere Nachteile für den „leichten“ Kfz-Verkehr als heute zu erwarten. Diese Nachteile werden zum einen in größeren Behinderungen des Pkw-Verkehrs durch den Schwerverkehr, in einer Verdrängung der Pkw auf weniger überlastete und für den Schwerverkehr nicht adaptierte Nebestrecken sowie in einem höheren Unfallrisiko liegen, zum anderen sich aus einem faktisch erzwungenen, verstärkten Straßenausbau für den Schwerverkehr (zum Beispiel durch den Bau zusätzlicher Fahrspuren) ergeben.

Es ist richtig, daß eine Konsensbildung in der Verkehrspolitik, wo be-

Kraftfahrzeugverkehrs von jährlich 12 Mrd. Schilling, dort ein Überschuß der Steuerleistungen über die Ausgaben.

Das in dieser Studie ermittelte Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben basiert auf einer finanzwirtschaftlichen Rechnung, wobei für die schwierige Aufteilung der Einnahmen und Ausgaben auf die untersuchten Fahrzeugkategorien im wesentlichen die Verteilungskriterien der ausgefeilten und von verschiedenen Seiten als vorbildlich und fair bezeichneten Schweizer Straßenrechnung, welche vom Eidgenössischen Statistischen Amt jährlich angestellt wird, herangezogen worden sind. Nach der Schweizer Methode ergibt sich für Österreich (ohne Berücksichtigung des Finanzierungsaufwandes), daß der gesamte Kraftfahrzeugverkehr im Jahre 1977 eine Unterdeckung der erforderlichen Ausgaben in Höhe von rund 6,75 Mrd. Schilling bewirkte. Dieses Manko mußte aus anderen Einnahmen der öffentlichen Hand gedeckt werden. Der „Deckungsgrad“ der Ausgaben durch die Einnahmen aus dem Bestand und Betrieb von Kraftfahrzeugen betrug rund zwei Drittel. Auf den Schwerverkehr entfiel im Jahr 1977 bei einem „Deckungsgrad“ von rund 39 Prozent (der damit nur halb so hoch war wie jener der leichten Fahrzeuge) ein ungedeckter Betrag von fast 3,2 Mrd. Schilling. Durch die Einführung des Straßenverkehrsbeitrages („LKW-Steuer“) erhöhte sich der „Deckungsgrad“ des Schwerverkehrs auf etwa 66 Prozent, die durch die Einnahmen nicht gedeckten anrechenbaren Ausgaben beliefen sich auf rund 1,8 Mrd. Schilling. Dennoch liegt der „Deckungsgrad“ des Schwerverkehrs auch nach Einführung des Straßenverkehrsbeitrages deutlich unter jenem des Pkw-, Motorrad-, Autobus- und leichten Lieferwagenverkehrs.

Folgt man dieser Rechnung, wonach der Schwerverkehr nur etwa zwei Drittel der durch ihn verursachten Ausgaben deckt und wonach der

sonders im Güterverkehr schon mäßige Belastungsverschiebungen Konkurrenzverhältnisse einschneidend verändern können, nicht leicht ist. Die Interessengruppierungen in diesem Bereich (Fuhrgewerbe, Werksverkehr, Bundesbahnen, Autoindustrie und mit ihr verbundene andere Industrie- und Gewerbebranchen) sind zudem politisch wachsam und einflußreich. Es ist daher nicht weiter verwunderlich, daß Wegekosten- oder Straßenrechnungen zum Politikum werden und daß erstaunlich große Auffassungsdifferenzen bestehen, obwohl verschiedene ökonomische Größen mit einiger Genauigkeit erfaßt und wissenschaftlich analysiert werden können.

Nach Meinung der Verfasser würde eine verkehrspolitische Konsensbildung unter anderem dadurch erleichtert werden, daß

- Untersuchungen über künftige mögliche Entwicklungen angestellt werden, deren Ergebnisse der öffentlichen Diskussion zugänglich sind und
- eine periodische (möglichst jährliche) Erstellung einer österreichischen Straßenrechnung erfolgt, bei der eine fachliche Diskussion und weitere wissenschaftliche Untersuchungen zu Verfeinerungen und zu einer wenigstens teilweisen Objektivierung oder Außerstreitstellung bestimmter Annahmen führen könnten.

Die Resultate der bestehenden Wegekostenrechnungen in der Schweiz und in der Bundesrepublik Deutschland zeigen, wie eng in modernen Demokratien Interessenausgleich und politische Entscheidung mit dem Gebrauch wissenschaftlicher Objektivierungsverfahren zusammenhängen.

2.3 Energieverbrauch im Güterverkehr⁵

Die Studie über den Energieverbrauch zeigt zunächst, daß der Anteil

des Verkehrsbereiches einschließlich des Werksverkehrs und landwirtschaftlichen Verkehrs am gesamten Energieverbrauch bei rund 25 Prozent liegt. Folgende interessante Fakten, die den Güterverkehr betreffen, sind zu nennen:

- Im Durchschnitt muß für den Güterverkehr auf der Straße mit einem mindestens doppelt so hohen Energieeinsatz wie auf der Schiene gerechnet werden.
- Im Durchschnitt ist der Energieverbrauch im Güterverkehr je gefahrenem km bei voller Zuladung um etwa 10 bis 25 Prozent (je nach Gesamtgewicht) höher als bei der Ausnutzung der halben Nutzlast, wobei beim Straßen- und beim Schienenverkehr nur relativ geringe Unterschiede bestehen.
- Auf den LKW-Verkehr entfallen rund 97 Prozent des gesamten Gasölverbrauchs im Straßenverkehr. Rund 35 Prozent des gesamten Treibstoffverbrauchs im Straßenverkehr werden von dieselangetriebenen LKW und Zugmaschinen konsumiert.

Daraus wird klar, daß bei ernsthafter Verfolgung einer Politik des Energiesparens, insbesondere von Treibstoffen, die aus Erdöl gewonnen werden, eindeutige verkehrspolitische Schlußfolgerungen, nämlich die Einschränkung des Straßengüterverkehrs hauptsächlich zugunsten der Schiene gezogen werden können. Allerdings wäre hier eine gesamtwirtschaftliche Abwägung anderer Vor- und Nachteile der beiden teilweise direkt in Konkurrenz stehenden Gütertransportsysteme vorzunehmen. Dies betrifft zum Beispiel den Umstand, daß bei besserer Auslastung der Transportkapazitäten, d. h. einer weitgehenden Ausnutzung der maximalen Nutzlast, zusätzliche Energieersparnisse erzielt werden können, was dann zugunsten des Schienengüterverkehrs spricht, wenn man die bei steigenden Gesamtgewichten der LKW überproportional zunehmende Straßenabnut-

zung und die verstärkten Behinderungen des „leichten“ Kfz-Verkehrs in Rechnung stellt.

Schließlich wäre auch zu bedenken, daß eine aus Gründen der Energieersparnis herbeigeführte Änderung des modal splits im Personenverkehr zugunsten des öffentlichen Verkehrs auch auf den Güterverkehr ausgedehnt werden müßte, um zusätzliche Konflikte zwischen einzelnen Gruppen von Kraftfahrern zu vermeiden.

2.4 Güterverkehr und Verkehrssicherheit

Die volkswirtschaftlichen Kosten von Unfällen, die nach – Kriterien des Verkehrsrechts – durch LKW verursacht worden sind, wurden für das Jahr 1977 mit etwa 2 Mrd. Schilling errechnet, wobei in diesem Betrag auch die Kosten für nicht durch Versicherungen gedeckte Schäden berücksichtigt sind. Bedenkt man, daß der Gütertransport auf der Schiene oder durch Rohrleitungen nur vergleichsweise geringe Unfallkosten nach sich zieht, kann man annehmen, daß allein durch eine Verlagerung des Gütertransportes auf die Schiene oder durch Rohrleitungen in einem Ausmaß, welches den Güterverkehr auf der Straße um 5 Prozent reduziert, der österreichischen Volkswirtschaft eine Entlastung bis zu 100 Mill. Schilling zugute käme.

Soweit die Unfallkosten von der Haftpflichtversicherung gedeckt sind, werden sie von der Gesamtheit der Kraftfahrzeughalter getragen, wobei nach den vorliegenden Ergebnissen versicherungsinterner Berechnungen eine gewisse Benachteiligung der Halter von Personenkraftwagen gegenüber den Haltern von LKW ebenso gegeben zu sein scheint wie auch innerhalb der Gruppe der LKW-Halter das Fuhrgewerbe gegenüber dem Werksverkehr begünstigt sein dürfte. Es ist allerdings kaum damit zu rechnen, daß sich daraus Konflikte erge-

ben, da es einerseits mittelfristig wirkende Mechanismen der Beitragsregulierung gibt, die allzu große Unterschiede zwischen Prämieinnahmen und tatsächlichen Zahlungen auf Grund von Schadensfällen wieder einleiten, und andererseits zumindest innerhalb der Gruppe der LKW-Halter eine gewisse Solidarisierung zu erwarten ist, die Interessenskonflikte eher hintanhält.

Hinsichtlich der Unfälle mit Personenschäden hat die Studie ergeben, daß, soweit LKW und insbesondere schwere LKW an solchen Unfällen beteiligt sind, die Folgen schwerer als bei PKW-Unfällen sind. Während im Jahre 1978 „nur“ 3,3 Prozent der PKW-Unfälle mit Personenschaden auch Todesopfer zur Folge hatten, mußten bei 8,8 Prozent der Unfälle mit Personenschäden, an denen LKW beteiligt waren, Todesopfer registriert werden. Das Verletzungsrisiko der LKW-Lenker selbst ist allerdings bedeutend geringer als das von PKW-Fahrern (etwa ein Drittel). Tritt jedoch bei LKW-Fahrern ein Unfall mit Verletzungen ein, so muß bei ihnen eher mit schweren oder tödlichen Verletzungen gerechnet werden als bei PKW-Fahrern.

Neben den Unfällen, die direkt durch LKW verursacht werden, führt der Schwerverkehr auch indirekt zu Unfällen. Während ein mäßiger LKW-Verkehr kein Sicherheitsrisiko für die anderen Straßenverkehrsteilnehmer, insbesondere für die PKW-Fahrer, bildet, ist bei einem LKW-Anteil von mehr als 20 Prozent am Verkehr auf einer bestimmten Straße, verbunden mit einem starken PKW-Verkehr, jedoch eine starke Erhöhung der Unfallgefahren für die PKW-Fahrer gegeben. Das bedeutet, daß alle jene PKW-Fahrer, die öfter zu Zeiten eines starken LKW-Verkehrs auf insgesamt stark frequentierten Straßen fahren müssen, höheren Unfallrisiken ausgesetzt sind. Da diese Gefährdung durchaus merklich und bewußt ist – freilich eher jenen, die sie seltener (etwa bei Urlaubsfahrten) erleben und

die sich daher noch nicht daran gewöhnt haben –, kommt es immer wieder zu Forderungen nach Entlastung verkehrsreicher Straßen vom LKW-Verkehr. Solche Forderungen werden allerdings durchwegs instrumentell auf eine Erhöhung der Straßenkapazität (durch Bau von Autobahnen, Anlage zusätzlicher Fahrspuren oder Verbreiterung der Fahrbahnen) gerichtet, weil dies als eine politisch konfliktfreie Lösung betrachtet wird. Eine Ausnahme von dieser Regel bildet nur das eingeschränkte Fahrverbot für LKW am Wochenende.

Die durch die erhöhte LKW-Dichte verursachten zusätzlichen Unfälle anderer Verkehrsteilnehmer ergeben sich meist durch deren psychische Überforderung, wenn zum Beispiel ungeduldige PKW-Fahrer zu riskantem Überholen verleitet werden. Nach den bestehenden sozialen Normen und auch aus subjektiver Sicht werden solche Unfälle meist als „selbstverschuldetes“ Fahrer-Versagen bezeichnet. Wenn solche Betrachtungsweisen auch geeignet scheinen, das Fahrverhalten der Verkehrsteilnehmer positiv zu beeinflussen, verstellen sie jedoch in Wahrheit den Blick auf die tatsächlichen Ursachen, die zweifellos nicht nur im riskanten Fahrverhalten der PKW-Fahrer, sondern vor allem im hohen Anteil des LKW-Verkehrs, dessen oft zu hoher Geschwindigkeit, der eingeschränkten Sichtverhältnisse, der mangelhaften Verkehrstüchtigkeit einzelner Fahrzeuge, der Überladung, u. a. m. liegen.

2.5 Verkehrslärm und Straßengüterverkehr

Die zu diesem Thema ausgearbeitete Untersuchung kommt über zwei voneinander völlig unabhängige Schätzmethoden – zum ersten auf Grund der Daten aus Verkehrszählungen und zum zweiten auf einer repräsentativen Umfrage basierend – zu dem Ergebnis, daß derzeit in Österreich ungefähr eine Million Menschen

durch Verkehrslärm in gesundheits-schädigender Weise gestört werden. Der zu Schlafstörungen führende Verkehrslärm in der Nacht wird allerdings mehrheitlich dem PKW-Verkehr zugeschrieben (52 Prozent PKW, 36 Prozent LKW), wenn auch schon dieses Ergebnis auf eine überproportionale Lärmentwicklung der an und für sich ja bedeutend selteneren LKW hinweist.

Eine Verringerung der Belästigungen, die durch den Verkehrslärm hervorgerufen werden, kann durch verschiedene Maßnahmen wie zum Beispiel Verringerung des Verkehrs, Umlenkung des Verkehrs, Lärmschutzmaßnahmen an den Fahrzeugen, Lärmschutzeinrichtungen an den Straßen, Beschränkungen des Verkehrs durch legistische Maßnahmen (Geschwindigkeitsbeschränkungen, temporäre Fahrverbote usw.) erreicht werden. Einen Eindruck von der Größe des Problems liefert das folgende gedankliche Experiment: Wollte man alle Störungen, die durch Verkehrslärm in Österreich entstehen, allein durch Lärmschutzbauten beseitigen, würde dies einen finanziellen Aufwand von rund 38 Mrd. Schilling bedeuten, wobei dem LKW-Verkehr ein Anteil von 46 Prozent an diesen „Entstörkosten“ anzulasten wäre.

Wollte man die vom Schwerverkehr hervorgerufenen Lärmstörungen durch eine Verminderung des Schwerverkehrs um einen bestimmten Prozentsatz reduzieren, würde dies allerdings nicht zu einer prozentmäßig gleich großen Verminderung des Verkehrslärms oder der „Entstörkosten“ führen. Für die vom Verkehrslärm beeinträchtigten Personen ist es nämlich ziemlich gleichgültig, ob sie in einer Nacht 15mal oder nur 10mal aus dem Schlaf gerissen werden. Eine wirksame Verringerung der Belästigungen durch den Verkehrslärm wird daher nur durch eine zielführende Kombination der verschiedenen oben genannten Maßnahmen zu erreichen sein.

Was die subjektive Dimension dieses Problems anlangt, führte die Studie zu folgenden Ergebnissen:

- Die subjektive Betroffenheit durch Verkehrslärm wird von den Individuen deutlich erfahren, wenngleich auch hier gilt, daß dem einzelnen Betroffenen meist nicht unmittelbar einsichtig wird, welchen physiologischen und psychologischen Beeinträchtigungen er unterliegt.
- Zum Schutz vor den Auswirkungen des Verkehrslärms („Lärmflucht“) werden von einem breiten Kreis von Betroffenen erhebliche Aufwendungen getätigt, insbesondere durch Wohnungswechsel, teilweise aber auch durch Investitionen zur Lärmabschirmung.

Interessant ist der Umstand, daß die Beeinträchtigungen der Lebensqualität durch den Lärm bisher zu keinem generellen politischen Konfliktthema geworden ist, wiewohl Lärmbelästigungen offenbar einem sehr großen Teil von Bürgerinitiativen zugrunde liegen. Freiheit von schädigendem Lärm wird noch nicht als Bürgerrecht empfunden, das der Staat zu garantieren hat, sondern weiterhin als privates Anliegen des einzelnen verstanden. Dies könnte sich ziemlich rasch ändern, wenn in einem der dominierenden westlichen Industriestaaten, etwa in den USA oder in der Bundesrepublik Deutschland, die Verringerung der Lärmbelästigungen durch stark engagierte Gruppen in Verbindung mit den Massenmedien zu einem aktuellen Anliegen gemacht würde. Der Lärmschutz eignet sich gut für eine Integration in das staatliche Sicherheitssystem, da sich Lärmimmissionen (sowohl als Dauerschallpegel wie als Spitzenschallpegel) unschwer und exakt messen lassen. Steigende Ansprüche vieler Menschen an das staatliche Sicherheitssystem sind in diesem Bereich auch deshalb mit Sicherheit zu erwarten, weil einerseits schwerwiegende materielle Notstände anderer Art im Wohlfahrtsstaat seltener werden, andererseits aber eine Ver-

langsamung des Wirtschaftswachstums und damit der Einkommensexpansion die Hoffnung schmälert, sich der Lärmbelastung durch private Investitionen (Wohnungswechsel in lärmfreie Gegenden) entziehen zu können.

Es ist als sicher anzunehmen, daß auch in Österreich Diskussionen um einschlägige gesetzliche Bestimmungen (Umweltverträglichkeitsanalysen, Lärmschutzgesetz) noch an Bedeutung gewinnen werden. Jedenfalls zeigen heute schon die Diskussionen über ein Verkehrslärmschutzgesetz in der Bundesrepublik Deutschland oder in der Schweiz, daß die Ansätze zu einer öffentlichen Politik der Lärmreduzierung weitreichende Konsequenzen haben, die im wirtschaftlichen Bereich etwa vom Finanzausgleich zwischen den Gebietskörperschaften bis zu Fragen der Verteilungspolitik reichen. Es erscheint darum kein müßiges Unternehmen, die allfälligen Aufwendungen für einen totalen Lärmschutz abzuschätzen sowie die Palette der möglichen Maßnahmen näher zu bestimmen.

2.6 Abgasemissionen von LKWs⁸

Die menschlichen Sinnesorgane sind nur unzureichend in der Lage, Luftverschmutzungen angemessen zu registrieren. Schwer gesundheitsschädigende Gase wie Kohlenmonoxid werden vom Menschen gar nicht wahrgenommen, manche schädliche Dämpfe werden sogar als angenehm empfunden, manche andere wiederum werden als extrem lästig angesehen, wenn sie auch – im engen medizinischen Sinn – kaum gesundheitsschädigend sind. Die Erörterungen zum Thema Abgase stützen sich daher lediglich auf die Bearbeitung von physikalischen Meßergebnissen bzw. die Ergebnisse von Verkehrserhebungen.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick darüber, in welchem Maß der Kfz-Verkehr als Ganzes und in

welchem Maß der LKW-Verkehr im besonderen für verschiedene Arten

von Umweltbelastungen in Österreich verantwortlich ist (Zeitbasis: 1975-77).

Art der Umweltverschmutzung (Emissionen)	Es stammen vom	
	Kfz-Verkehr insgesamt	LKW-Verkehr
Kohlenmonoxid	93 %	2- 4 %
Schwefeldioxid	5 %	4 %
- Stickoxid	36 %	7-16 %
Kohlenwasserstoffe	75 %	3- 6 %
Staub (Feststoffe)	22 %	15-16 %

Man sieht aus diesen Daten, daß der LKW-Verkehr meist nur in geringem Maß für die Verschmutzungen unserer Luft verantwortlich ist, wenn auch gerade die Abgase von LKWs immer wieder als unangenehm empfunden werden.

Es liegen jedoch keine gesicherten statistischen Unterlagen über das Ausmaß der Betroffenheit der Bevölkerung durch verkehrsbedingte Luftverschmutzung vor. Wie schon erwähnt, ist für diese Frage der Weg über die Umfrageforschung nicht zielführend. Generell kann aber gesagt werden: Wie hoch auch immer die Belastung durch Abgasemissionen sein mag, Bemühungen zur Verringerung derselben müssen sich in erster Linie gegen den PKW-Verkehr richten. Die Abgasbelastungen des Straßengüterverkehrs dürften bei Auseinandersetzung um den Schwerverkehr nur als zusätzliches Argument eine Rolle spielen. Dennoch wäre es sicherlich sinnvoll, Richtlinien über zumutbare Grenzwerte in größerer Detailliertheit und mit Bezug auf direkte praktische Anwendung zu entwickeln, um in Konfliktfällen über konsensuelle Entscheidungsgrundlagen zu verfügen.

2.7 Die Beeinträchtigung des Fremdenverkehrs durch den Straßengüterverkehr⁹

Es ist mit Sicherheit zu erwarten, daß auch der Fremdenverkehr einer Region bei einer stärkeren Belastung durch den Kfz-Verkehr und insbeson-

dere durch Schwerverkehr in Mitleidenschaft gezogen wird, ist doch der Fremdenverkehr in besonders hohem Maß durch den Anspruch auf höchste Umweltqualität gekennzeichnet. Allerdings scheint eine Quantifizierung der Deviseneinbußen, die der österreichische Fremdenverkehr durch den zunehmenden Schwerverkehr erleidet, äußerst schwierig und gewagt. Wenn eine solche Quantifizierung im gegenständlichen Beitrag dennoch versucht wurde, kann sie nicht mehr als Angaben zur Größenordnung des Problems bieten, die genannten Beträge sollen daher nicht allzu eng interpretiert werden.

Konkret wurde angenommen, daß die Deviseneinbußen der Saisonen 1975/76 bzw. 1976/77 zu einem Drittel auf das Konto der Attraktivitätsminderung von Fremdenverkehrsgebieten durch Verkehrsbelastungen gehen. Dies würde für die Saison 1975/76 einen Devisenverlust von 285 Mio. S und für die Saison 1976/77 einen solchen von 583 Mio. S bedeuten. Dem Schwerverkehr wäre an diesen Einnahmenverlusten nach den angestellten Berechnungen für die Saison 1975/76 ein Teil von 100 bis 150 Mio. S und für die Saison 1976/77 ein Anteil von 170 bis 260 Mio. S anzulasten. Es handelt sich hier also um Beträge einer nicht unbedeutenden Größenordnung.

Dennoch dürfte das Problem der Beeinträchtigung des Fremdenverkehrs durch den Güterverkehr mit LKWs noch nicht allzu tief in das Bewußtsein der Betroffenen eingedrungen sein. Es ist erstaunlich, daß

noch kein Gastwirt, dessen Fremdenverkehrsumsätze durch den steigenden LKW-Verkehr zurückgehen, zum reifenschlitzenden Kohlhaas wurde. Vielleicht, weil der Zusammenhang, wiewohl in krassen Fällen deutlich merkbar, eben doch nicht mit einer einzelnen faßbaren Tat verknüpft ist. Daß manch gastliches Haus aber der Verkehrslawine indirekt zum Opfer fiel, wird kein Kenner des alpenländischen Fremdenverkehrs bestreiten. Wenn auch die Einnahmeverluste nicht genau angegeben werden können, weiß man genau, daß sich die Verluste sehr ungleich verteilen. Es sind dabei nicht nur die Beherbergungsbetriebe an den großen Durchgangsstraßen selbst, die sich ja ohnedies mehr und mehr vom Urlauber auf den Durchreisendenverkehr umstellen müssen, zu Schaden gekommen. Die zunehmende Unlust der Urlauber, mit ihrem Auto in einem Gebiet Erholung zu suchen, wo das vernünftige Spazierenfahren in schöner Landschaft immer öfter durch Kolonnenfahren hinter Schwerlastern vergällt wird, trifft auch von der Straße weiter entfernt liegende Zonen. Freilich weniger die Modeorte und die landschaftlich besonders begünstigten Erholungsgebiete, wo man eher auf das Autofahren verzichtet, als die „zweite Garnitur der Fremdenverkehrsorte“, die aber gerade früher oft sehr beliebt waren.

An wem sollte sich aber der Fremdenverkehrstreibende schadlos halten, dessen Umsätze trotz redlicher Bemühungen stetig zurückgehen? Eine exakte Messung der Schädigung für den einzelnen Betrieb läßt sich nie machen – hier kann es immer nur globale Schätzungen geben. Wie soll er daher einen Anspruch geltend machen, der noch dazu heute nicht anerkannt wird?

Hier wird es also nicht sobald zu Protestaktionen der geschädigten Betriebe kommen. Doch ist es durchaus denkbar, daß politische Vertreter sich dieser Interessen annehmen. Eine po-

litische Partei, die die Unterstützung des Fremdenverkehrs auf ihre Fahnen geschrieben hat, müßte sich eigentlich gegen den LKW-Verkehr in Fremdenverkehrsgebieten wenden. Bei den Landtagswahlen des Jahres 1979 in Tirol hatten Fragen des Straßenbaus jedenfalls schon einige Brisanz. Das wird wohl weiterhin so bleiben.

2.8 „Schattenpreise“ der Behinderung durch den LKW-Verkehr¹⁰

Neben den Beeinträchtigungen des Fremdenverkehrs bewirkt der Schwerverkehr natürlich auch für die österreichischen PKW-Fahrer im allgemeinen eine Belastung. Soweit diese Belastung ein Sicherheitsrisiko darstellt, wurde sie schon im Punkt 2.4 dieses Beitrags behandelt. Hier soll nur noch auf die subjektive Belastung eingegangen werden, die der Schwerverkehr vor allem für jene Autofahrer darstellt, die viel auf unseren Straßen unterwegs sind, wir können hier also von psychischen Folgekosten des Schwerverkehrs sprechen.

Diese psychischen Folgekosten sollten im Weg der Ermittlung von „Schattenpreisen“ abgeschätzt werden. Nach einer repräsentativen Umfrage gibt es in Österreich etwa 600.000 PKW-Fahrer, die unter dem Schwerverkehr auf unseren Straßen in einem solchen Maße leiden, daß sie bereit wären, auf eine Mautstraße auszuweichen, um dieser Belastung und den damit verbundenen Risiken zu entkommen. Durchschnittlich wird der Umfrage zufolge ein Preis von S 33,- für 100 km akzeptiert. Selbstverständlich kann daraus nicht geschlossen werden, daß tatsächlich mit der Akzeptanz derartiger Mautsätze für Österreichs Autobahnen gerechnet werden kann, vielmehr sind diese Zahlen Indikatoren für das Ausmaß der subjektiv empfundenen Belastung. Nimmt man in weiterer Folge an, daß die genannte Zahl von 600.000 Autofahrern jährlich nur für

2000 km eine Mautstraße benützen würden, um den Belastungen durch den Schwerverkehr zu entgehen, würde dies hochgerechnet für ganz Österreich eine Summe von 400 Millionen Schilling bedeuten, auch bei vorsichtiger Interpretation ein nicht zu übersehender Folgekostenfaktor des LKW-Verkehrs.

3. Schlußfolgerungen

Die angeführten Ergebnisse der einzelnen Teilstudien zeigen wichtige Arten gesellschaftlicher Folgekosten des Gütertransportes auf der Straße. Verschiedene, in Fachkreisen durchaus bekannte, Folgen des in den sechziger und siebziger Jahren rasch steigenden Gütertransportes auf der Straße konnten genauer ausgeführt und mit Zahlen belegt, andere Folgen konnten wenigstens größenordnungsmäßig erfaßt werden. Wenn auch die angeführten Ergebnisse eine deutliche Sprache sprechen, muß man sich darüber klar werden, daß die zweifellos erforderliche Diskussion, in welcher Weise diese und andere gesellschaftliche Kosten des LKW-Verkehrs reduziert werden können, u. a. an folgenden Tatsachen nicht vorbeisehen kann:

- In einem modernen Industrie- und Konsumstaat wie Österreich sind die Bevölkerung und viele Wirtschaftszweige auf einen gut funktionierenden, schnellen und flexiblen Gütertransport angewiesen. Die zweifellos weiter voranschreitende Arbeitsteilung, die aus vielerlei Gründen erwünschte Verbesserung der Lebensbedingungen in den wirtschaftlich unzureichend entwickelten österreichischen Regionen, u. a. m. werden zu einer weiteren Verstärkung des Gütertransportes beitragen. Ähnliche Wirkungen können von der fortschreitenden Intensivierung internationaler Wirtschaftsbeziehungen, wie zum Beispiel der erwarteten Ausweitung des Wirtschaftsgebietes

der Europäischen Gemeinschaften in Südosteuropa, ausgehen.

- Ein nicht unwesentlicher Teil des Gütertransportes ist auf Grund seiner spezifischen Aufgabenstellung und/oder auf Grund räumlich-geographischer Faktoren und Umständen auf den LKW als Transportmittel angewiesen, weitgehend unabhängig von wirtschaftlichen Erwägungen.
- Bei einem anderen, großen Teil des österreichischen Gütertransportes sowie des Transerverkehrs ist jedoch die „Gebundenheit“ an die Straßen nicht in ähnlich schlüssiger Weise zu belegen. Zumindest für Teile dieses Transportaufkommens stehen andere Verkehrsmittel (Eisenbahn, Schifffahrt, Rohrleitungen) zur Verfügung. Maßnahmen zur Umlegung des Güterverkehrs von der Straße auf andere Verkehrsmittel erfordern möglichst umfassende Berechnungen über die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Vor- und Nachteile der alternativen Transportmittel. Die Auswahl der jeweils günstigsten Transportmöglichkeit(en) sollte nicht auf eingeschränkten Kalkulationen basieren, da, wie verschiedene hier ausgeführte Teilstudien gezeigt haben, Wettbewerbsvorteile der Straße nur dadurch zustande kommen, daß verschiedene anfallende Kosten nicht vom verursachenden Güterverkehr und/oder vom LKW-Halter, sondern von anderen Gruppen bzw. von der Gesamtheit der Steuerzahler schlechthin getragen werden müssen.

Die Schlußfolgerungen aus den angestellten Untersuchungen und ergänzenden Überlegungen können in zwei Hauptpunkten zusammengefaßt werden:

1. In der verkehrspolitischen Diskussion über die Stellung des Güterverkehrs mit LKW gilt es mehr als bisher, die verschiedenen Auswirkungen und Konsequenzen des Schwerverkehrs bewußt zu ma-

chen. Dazu sind zunächst weitreichende Verbesserungen der statistischen Unterlagen erforderlich. Bei einzelnen Teilstudien ergaben sich wegen der nicht oder nur rudimentär vorhandenen statistischen Daten besondere Schwierigkeiten. So war zum Beispiel die Erarbeitung der der gesamten Studie zugrunde gelegten Daten über Struktur und Entwicklung des Güterverkehrs weitgehend nur durch eigene Berechnungen bzw. Schätzungen möglich. Eine einheitliche und für alle Verkehrsträger exakte Statistik wäre daher eine fundamentale Voraussetzung für eine zielführende Diskussion im Bereich der Verkehrspolitik. Dies gilt auch für finanz- oder betriebswirtschaftlich orientierte Straßenrechnungen, die dann nach einfachen und zweckmäßigen Verfahren erstellt werden können. Schließlich wären weitere Untersuchungen über andere, hier nicht angeführte, Folgekosten des Güterverkehrs (zum Beispiel bezüglich des Transportes gefährlicher Güter) zweckmäßig, sowie andere Studien (wie zum Beispiel über technische und wirtschaftliche Entwicklungen im Ausland oder über das Ausmaß der Überladung von LKW und deren Auswirkungen, oder über die Probleme des Schwerlastverkehrs auf Stadtstraßen).

2. Die verkehrspolitische Diskussion müßte sich systematisch mit den Zielen und Möglichkeiten einer Reorganisation des Güterverkehrs sowie mit den verschiedenen Maßnahmen zur Reduzierung der gesellschaftlichen Kosten des Güterverkehrs mit LKW beschäftigen. Damit eröffnet sich ein weites Feld einzel- und gesamtwirtschaftlicher sowie verkehrs- und entwicklungspolitischer Überlegungen, die unter gebührender Abwägung der verschiedenen interessenspolitischen Standpunkte angestellt werden sollten.

Will man die verschiedenen Folgekosten des LKW-Verkehrs reduzieren,

kommen vor allem zwei Möglichkeiten in Frage. Einerseits können die negativen Konsequenzen durch verbesserte Bedingungen des Betriebes von LKW vermindert werden. Hiefür wären verschiedene Maßnahmen zu ergreifen, welche die Verkehrssicherheit erhöhen und die verschiedenen Umweltbelastungen sowie den Energieverbrauch vermindern. Solche Maßnahmen müßten sich auf die Fahrzeugtechnik, die Art und Weise des Straßenbaus, die Verkehrsüberwachung, die Verkehrsregelung u. a. m. beziehen, und könnten vor allem in Form gesetzlicher Vorschriften verwirklicht werden. Die Praxis in verschiedenen anderen Ländern zeigt allerdings, daß solche Maßnahmen nur beschränkt wirksam sind. Dies hängt u. a. damit zusammen, daß die technischen Möglichkeiten – soweit sie wirtschaftlich einigermaßen verkraftbar sind – weitgehend ausgeschöpft sind und daß tatsächlich oder nur vermeintlich zu hohe Überwachungs- oder Regelungskosten anfallen.

Der andere Weg, der zur Verminderung der gesellschaftlichen Kosten des LKW-Verkehrs führen kann, besteht darin, den Güterverkehr mit LKW selbst zu reduzieren. Auch hiezu wären legistische Maßnahmen erforderlich, ebenso zwischenstaatliche Vereinbarungen, aber auch Maßnahmen zur Verbesserung des Angebotes alternativer Gütertransportmittel. Die Palette der Maßnahmen ist jedenfalls vielfältig, reicht sie doch von Gewichtsbeschränkungen, temporären Fahrverboten (z. B. zur Nachtzeit), örtlichen Fahrverboten, vorgeschriebenen Fahrtrouten, Beförderungsverboten für bestimmte Güter, über weitere fiskalische und preispolitische Maßnahmen bis zur Einschränkung des Straßenausbaus sowie zum forcierten Ausbau des kombinierten Güter-(Huckepack-)verkehrs und des Containerverkehrs auf der Eisenbahn oder des Ausbaus von Rohrleitungen. Wichtig für eine den bestehenden Pro-

blemen des LKW-Güterverkehrs angemessene Diskussion ist, daß der Maßnahmekatalog nicht von vornherein beschränkt wird, wie es derzeit aus interessenspolitischen Gründen oft geschieht. So wird heute vielfach nur ein ganz geringer Teil der durch LKW beförderten Güter als für den Bahntransport geeignet angesehen, während vor zehn oder zwanzig Jahren zwei Drittel bis drei Viertel aller Güter anstandslos durch die Bahn befördert wurden. Ein anderes Beispiel für die eingeschränkte Diskussion möglicher Maßnahmen betrifft die höchstzulässigen Achslasten bzw. Gesamtgewichte. Industrie und Transportunternehmer plädieren für eine europaweite Vereinheitlichung der höchstzulässigen Gewichte, wobei nur eine Anhebung auf das höchste in Europa zugelassene Niveau (in Frankreich und Belgien: 44 t Gesamtgewicht) ins Auge gefaßt wird. Daß andere Länder, wie zum Beispiel die Schweiz geringere Höchstgewichte als in Österreich oder der Bundesrepublik Deutschland (28 t statt 38 t Gesamtgewicht) vorschreiben, wird ebenso verschwiegen wie der Umstand, daß eine europaweite Regelung auch auf Basis geringerer Gewichte denkbar wäre¹¹.

Wichtig für eine zielgerichtete Diskussion ist es schließlich auch, Fragen nicht auszuweichen, wie etwa

- ob Einschränkungen des LKW-Verkehrs stärker zu Lasten des Werksverkehrs oder des gewerblichen Güterverkehrs gehen,
- ob Beschränkungen des Straßentransportes nur für bestimmte Güter (z. B. für gewisse „gefährliche“ Güter, für Rohstoffe, für nicht verderbliche Güter) vorgesehen werden
- oder ob Beschränkungen nur den Fremdenverkehr oder auch den Verkehr in Ballungsräumen betreffen sollen.

Es ist zu hoffen, daß eine solche breit angelegte Diskussion im Rahmen der bevorstehenden Arbeiten für ein österreichisches Gesamtverkehrs-

konzept geführt wird und daß die hier angeführten Untersuchungsergebnisse und Überlegungen geeignete Ansatzpunkte für die wissenschaftliche und verkehrspolitische Meinungsbildung bieten.

Anmerkungen

- 1 Dieser Beitrag beruht auf den Ergebnissen des vom Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank geförderten Forschungsprojektes „Gesellschaftliche Folgen des LKW-Verkehrs in Österreich, zu dem Vertreter mehrerer Wissenschaftszweige Teilstudien erarbeiteten. Der Endbericht mit dem Titel „Gesellschaftliche Kosten des Straßengüterverkehrs“ liegt in Broschürenform vor und kann gegen einen Kostenbeitrag über das Institut für empirische Sozialforschung (IFES, Wien 20., Raffaelgasse 12-14) bezogen werden. Für die hier getroffene Auswahl der Forschungsergebnisse und deren Interpretationen sind nur die Verfasser und nicht die Autoren der einzelnen Teilstudien verantwortlich.
- 2 Basiert auf der Teilstudie „Abschätzungen und Prognosen des rollenden Güterverkehrs“ von Peter Sint unter Mitarbeit von Fritz Klein.
- 3 Zur Illustration der „Bandbreite“ möglicher Entwicklungen im Güterverkehr sollen auch die Zahlen der folgenden extremen Entwicklung angegeben werden: Bei einem Wachstum des inländischen Güterverkehrs um 4 Prozent, des Ein- und Ausfuhrverkehrs um 5 Prozent und des Transitverkehrs um 12 Prozent jährlich und bei gleichzeitiger Stagnation des Güterverkehrs auf der Schiene würde die gesamte Transportleistung bis zum Jahre 1990 auf 42,9 Mrd. tkm wachsen, wovon dann 77 Prozent auf die Straße entfielen. Zu einer solchen Transportleistung würde allein der Transitgüterverkehr auf der Straße 17,7 Mrd. tkm beitragen. Wollte die Bahn demgegenüber an dieser Entwicklung in gleichem Maße beteiligt bleiben, wie derzeit, hätte sie dann eine Transportleistung von 23,6 Mrd. tkm zu bewältigen, ein sicherlich völlig unrealistischer Wert.
- 4 Basiert auf der Teilstudie „Güterverkehr und Straßenbeanspruchung – An-

- sätze zu einer österreichischen Straßenrechnung“ von Helfried Bauer unter Mitarbeit von Walter Urbanek.
- 5 Basiert auf der Teilstudie „Energieverbrauch im Güterverkehr auf der Schiene und auf der Straße“ von Hans Peter Lenz und Ingela Newton-Bruner.
 - 6 Basiert auf der Teilstudie „LKW und Verkehrssicherheit“ von Ernst Pfleger unter Mitarbeit von Gerolf Brandstätter und Ernst Gehmacher.
 - 7 Basiert auf der Teilstudie „Betroffenheit der Wohnbevölkerung durch den Verkehrslärm – unter besonderer Berücksichtigung des Straßengüterverkehrs“ von Ernst Gehmacher.
 - 8 Basiert auf der Teilstudie „Abgasemissionen von Lastkraftwagen und deren Bedeutung für die Umweltbelastung in Österreich“ von Hans Peter Lenz und Ingela Newton-Bruner.
 - 9 Basiert auf der Teilstudie „Beeinträchtigung des Fremdenverkehrs und Behinderung des PKW-Verkehrs durch Lastkraftwagen“ von Ernst Gehmacher.
 - 10 Basiert auf der Teilstudie „Beeinträchtigung des Fremdenverkehrs und Behinderung des PKW-Verkehrs durch Lastkraftwagen“ von Ernst Gehmacher.
 - 11 In diesem Zusammenhang ist auf die durch die Fertigstellung des Gotthardtunnels in der Schweiz verstärkte Diskussion über die Konsequenzen eines zunehmenden Schwerverkehrs auf den Schweizer Nationalstraßen hinzuweisen. Unter anderem wird zumindest für einzelne Transitrouten (Alpenübergänge) eine Verschärfung der Verkehrsbeschränkungen (verlängerte Sperrzeiten), verschärfte Gewichtskontrollen und „als gewissermaßen letzter Rettungsanker eine Senkung des Gewichtslimits“ vorgeschlagen. Neue Zürcher Zeitung, 6. August 1980, Fernausgabe Nr. 179, S. 19.

BÜCHER

DGB UND ÖGB: STÄRKE UND SCHWÄCHEN

Betrachtung zu Anton Pelinka –
„Gewerkschaften im Parteienstaat
(Ein Vergleich zwischen dem
Deutschen und dem Österreichischen
Gewerkschaftsbund)“, Duncker &
Humblot, Berlin 1980

DGB und ÖGB sind ähnlich strukturiert und haben ähnliche Wertvorstellungen. Beide sind Einheits-, nicht Richtungsgewerkschaften, beide sind mehr oder weniger am Industrieprinzip orientiert, beide sind zentralistisch aufgebaut. Und beide stehen auf dem Boden der gegebenen Gesellschaftsordnung, deren Entwicklung sie mitzugestalten suchen, aus der sie das Bestmögliche herauszuholen suchen, die aber in ihren Grundstrukturen unangetastet bleiben soll.

Angesichts dieser und mancher anderer Ähnlichkeiten und Parallelen erhebt sich die Frage, wieso die bundesdeutschen Gewerkschaften spürbar weniger integriert in das sozialökonomische Gefüge sind als die österreichischen; und spürbar konfliktfreudiger (um Pelinkas Ausdruck zu gebrauchen). Weder erreichen sie auch nur annähernd jenes Ausmaß an gesamtgesellschaftlicher Mitbestimmung auf staatlicher, halbstaatlicher, überbetrieblicher Ebene, das die hiesigen Gewerkschaften genießen, noch sind sie so weitgehend auf Kooperation und Konsens eingeschworen; der Begriff Sozialpartnerschaft wird zwar auch dort gelegentlich gebraucht, er ist aber keineswegs Inbegriff, um nicht zu sa-

gen Um und Auf gewerkschaftlicher Politik und Handlungsweisen.

Natürlich hängt das eine mit dem andern zusammen: Eben weil die deutschen Gewerkschaften in Staat und Wirtschaft weniger zu reden haben wie bei uns, sind sie auf ihrem ureigenen Boden weniger kompromißgeneigt. Woraus aber noch keineswegs der Umkehrschluß abzuleiten wäre, daß es der größeren Kompromißbereitschaft der österreichischen Gewerkschaften zuzuschreiben sei, daß sie so weitgehend in Staat und Gesellschaft mitmischen können. Der Unterschied kommt vielmehr daher, daß sich die deutschen Gewerkschaften einem weit mächtigeren und selbstbewußteren Gegner gegenübersehen als die unsern. Nicht nur ist der österreichische Kapitalismus insgesamt ungleich schwächer als der deutsche, das hiesige Besitzbürgertum ist auch gegenüber der Arbeiterschaft in einer schwächeren Position. Es genügt auf den großen Umfang der Verstaatlichung hinzuweisen, der das Privatkapital wichtiger Kommandohöhen beraubte und den es als tiefen Einbruch in seine ureigenste Domäne betrachten mußte. Mühsam und gewissermaßen von oben her, durch das Instrumentarium der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, das Ministerium für Vermögenssicherung und dergleichen mußten erst die Voraussetzungen für die Inbetriebnahme des Prozesses der privaten Kapitalsakkumulation geschaffen werden. Zwar kam dieser Prozeß dann relativ massiv in Gang, und das heimische Kapital erhielt Zuzug und Rückendeckung (allerdings auch Konkurrenz) durch das eindringende Auslandskapital. Doch hatten sich die Gewerkschaften inzwischen ebenso massiv im System etabliert und im Geflecht der politischen und sozialökonomischen Beziehungen festgesetzt. So mußte sich das

Bürgertum immer auch kompromißbereit zeigen und Konzessionen machen, die den Gewerkschaften ihrerseits Positionen und Legitimation verschafften.

Den deutschen Gewerkschaften wird es schwerer gemacht. Dazu gehört auch der Umstand, daß sie sich, anders als die österreichischen, einem gewissen Konkurrenzdruck seitens alternativer Gruppierungen ausgesetzt sehen. Dabei fällt die Deutsche Angestelltengewerkschaft mehr ins Gewicht als der Christliche Gewerkschaftsbund; beide stellen jedoch eine Herausforderung dar, die dazu zwingt, auf Randgruppen stärker Rücksicht zu nehmen. Dies ist ein gewichtiger Grund dafür, daß die zentralistischen Tendenzen sich im deutschen Gewerkschaftswesen bei weitem nicht so extrem ausbilden konnten wie in Österreich, wo alles unter einem Dach versammelt ist. Die Fachgewerkschaften genießen in der Bundesrepublik ein bedeutend höheres Maß an Autonomie als in Österreich, wo die Spitze geradezu allmächtig ist. Das geht zwar oft auf Kosten der Effizienz, sofern man die Fähigkeit, weitreichende und

haltbare Abkommen und Bindungen mit den Sozialpartnern einzugehen, als Merkmal von Effizienz betrachten will. Es ist aber dem Engagement der Mitgliedschaft weniger abträglich.

In Schönwetterzeiten mag dies nicht sehr von Belang sein. Wenn aber die Großwetterlage umschlagen sollte, so wird die Durchsetzungsfähigkeit oder auch nur die Verhinderungsmacht (wie Pelinka es nennt) der Gewerkschaften sehr weitgehend davon abhängen, wieweit die Mitgliedschaft bereit ist, mitzugehen. „Fehlendes Bewußtsein, daß Gewerkschaftspolitik immer auch Verteilungspolitik ist; fehlende Beteiligung der Basis an der friedlichen Konfliktaustragung; daraus resultierende allgemeine Apathie bedeuten größere Empfindlichkeit, größere Störanfälligkeit gegenüber von außen kommenden Krisen.“ So besehen sei der DGB, meint Pelinka, besser für etwaige kommende Auseinandersetzungen gerüstet, er „kann wahrscheinlich leichter als der ÖGB ... auf ein von außen aufgezwungenes, konfliktorisches Muster umsteigen.“

Theodor Prager

GELD UND ABSTRAKTE ARBEIT

Rezension von Ulrich Krause, Geld und abstrakte Arbeit. Über die analytischen Grundlagen der Politischen Ökonomie; Campus Verlag, Frankfurt/Main, New York 1979.

In den großen Entwürfen zu einer ökonomischen Theorie kapitalistischer Systeme wird man vergeblich nach allgemein akzeptierten Grundfragen suchen, die zu beantworten von den jeweiligen Vertretern der verschiedenen Schulen als vorrangig angesehen worden ist oder wird. Es ist ja auch offenbar von keiner Schule eine *allgemeine* ökonomische Theorie entwickelt worden, in deren Kontext sich die als relevant bzw. zentral angesehenen Fragen der anderen Schulen angemessen mitbehandeln ließen. Gelegentliche Versuche, etwa die Marxsche Betrachtungsweise kapitalistischer Systeme unter andere, vermeintlich umfassendere Theorieansätze zu subsumieren oder von dort aus zu charakterisieren, haben denn auch mit schöner Regelmäßigkeit eher zur Verschüttung als zur Erhellung der im Kontext der Marxschen Theorie relevanten Grundfragen geführt. Daher mag es vielleicht nicht als überflüssig empfunden werden, wenn diese hier kurz umrissen werden. Von besonderem Interesse für Marx waren unseres Erachtens die folgenden Fragen:

- aa) Wie wird in warenproduzierenden Gesellschaften der gesellschaftliche Arbeitszusammenhang privater Produzenten hergestellt,
- ab) Wie stellt sich dieser Arbeitszusammenhang speziell unter kapitalistischen, d. h. unter Ausbeutungsbedingungen (im Sinne von Marx) her?

- b) Wie läßt sich die historische Entwicklungstendenz kapitalistischer Systeme näher charakterisieren?

Zur Untersuchung dieser Fragen hat Marx (zu a) seine Wert- und Mehrwerttheorie – einschließlich der Preis- und Profittheorie sowie (zu b) seine Akkumulationstheorie entwickelt.

Während der letzten 20 Jahre sind zahlreiche Arbeiten vor allem zu den Problemen aa und ab publiziert worden, zu denen auch die unlängst veröffentlichte Studie von Krause zu zählen ist; trotz ausgezeichneten Arbeiten etwa von Morishima und Steedman sollte der Untersuchung von Krause besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden, da sie einige originelle Vorzüge aufweist. Im Unterschied zu den mittlerweile geläufigen Präzisierungsbemühungen der Marxschen Wert- und Mehrwerttheorie (als duales lineares System zum bekannten Input-Output-System, neuerdings auch als lineares Programmierungssystem) gelingt es Krause, deutlich zu machen, daß die Wertformanalyse und die Kategorie der abstrakten Arbeit als integraler Bestandteil einer Arbeitswerttheorie aufzufassen sind.

Man könnte es auch so formulieren: Die von Krause dargelegten Ideen dienen insbesondere der Klärung einiger grundsätzlicher *qualitativer* Aspekte der Arbeitswerttheorie, so daß die unglückliche Arbeitsteilung, wonach die Ökonomen sich mit den quantitativen, die Philosophen und Soziologen sich statt dessen mit den qualitativen Gesichtspunkten der Theorie beschäftigt haben, als überwunden angesehen werden kann. Interessanterweise stammt dieser Vorschlag zur *einheitlichen* Betrachtung der Werttheorie von einem „Outsider“ – Krause ist Mathematiker –, aber es ist in der ökonomischen Theorie, namentlich auch in der an Marx orientierten politischen Ökonomie, keineswegs das erste Mal, daß sich neue und vertiefende Einsichten den „produktiven Verirrungen“ fachfremder Köpfe verdanken.

Krauses Studie ist in sieben Kapitel und einen mathematischen Anhang eingeteilt. Im ersten Kapitel gibt Krause einen Überblick über die zu untersuchenden Probleme; er unterstreicht mit Nachdruck, daß im Zusammenhang mit der Analyse des Warenaustauschprozesses die gesellschaftliche Koordination der *verschiedenen*, privat verausgabten *konkreten* Arbeiten und deren Anerkennung als Teil der gesellschaftlichen, wertstiftenden Arbeit der von Marx als fundamental angesehene Begriff der *abstrakten* Arbeit erklärt werden muß; zudem bedarf es einer angemessenen Bestimmung des Geldes.

Als wichtiger Schritt zur Entwicklung der Kategorie der abstrakten Arbeit muß nun die Analyse der Wertform betrachtet werden; Krause untersucht die Wertform im 2. Kapitel, einem der besten des Buches. Nach den vielen Jahren ergebnisloser Diskussionen über die Dialektik der Wertform kann man Krause nur dankbar sein, auch Nicht-Dialektikern die Analyse der Wertform zugänglich gemacht zu haben. Hier wird unseres Wissens erstmals klar und überzeugend die logische Struktur der Wertform dargelegt, die ja auch bei Marx an einigen Stellen hinsichtlich der gedanklichen Stringenz zu wünschen übrig gelassen hat. Mittels einiger mathematischer Begriffe läßt sich die Entwicklung der Wertform übersichtlich und ohne Rekurs auf jene schummrige Figur des „gemeinsamen Dritten“ darstellen.

Bei Krause bildet die genaue Interpretation der einfachen Wertform (x Ware A = y Ware B) den Ausgangspunkt der Überlegungen. Zunächst zeigt sich, daß es sich hierbei keineswegs um eine „Gleichung“ im üblichen Sinne handelt; die zur Darstellung der einfachen Wertform verwendete Gleichheitsbeziehung zeichnet sich nämlich durch Eigenschaften aus, die für die Situation der einfachen Wertform zwischen den Waren A und B *nicht* gilt: insbesondere durch die

Eigenschaften der Symmetrie und Transitivität. In der einfachen Wertform spielt die Ware B eine ganz spezielle Rolle, die des Äquivalents, sie befindet sich in Äquivalentform, die Ware A in relativer Wertform. Beide Formen sind daher wegen ihrer spezifischen Funktion strikt voneinander zu unterscheiden und dürfen keinesfalls ausgetauscht werden. Kurz: Es handelt sich hier um eine *nicht-symmetrische* Beziehung.

Zur präzisen Beschreibung der Entwicklung der Wertform arbeitet Krause mit der (binären) Wertrelation und deren Eigenschaften; zunächst ist die Wertrelation weder symmetrisch noch transitiv, die allgemeine Wertform wird dann mittels der symmetrischen und transitiven Wertrelation beschrieben. Im dritten Kapitel wird die besondere Rolle der Geldware im Prozeß des Warenaustauschs untersucht. Geld spielt die Rolle des allgemeinen Äquivalents, in dem sich die Waren (einheitlich) als Werte ausdrücken; mit der Geldware ist ex definitione eine transitive Wertrelation (und damit eine Äquivalenzrelation, da die Geldrelation symmetrisch ist) verbunden.

Bei der Charakterisierung des Geldes betont Krause mit Nachdruck strukturelle Aspekte, die vor allem für den Umlauf des Geldes relevant sind; dennoch kann als zentrales Resultat die enger mit der Wertformanalyse verknüpfte Aussage angesehen werden, daß mittels der Geldware alle übrigen Waren zueinander in eine transitive Wertrelation gesetzt werden. Sodann widmet sich Krause (im 4. Kapitel) der Frage, in welchem Umfang die in einer arbeitsteiligen Gesellschaft notwendig verschiedenen konkreten Arbeiten zur Erzeugung jeder Ware erforderlich sind; ferner geht er der Frage nach, welche Abhängigkeit zwischen der Gebrauchsstruktur der Waren und den Arbeitsaufwendungen besteht. Zur Erläuterung dieser Überlegungen dürfte es nützlich sein, ein

von Krause angegebenes Beispiel zu rekapitulieren:

Man betrachte eine Situation, in der 2 Produkte, Kohle und Eisen, mittels Bergbau- resp. Verhüttungsarbeit und unter Verwendung von Kohle und Eisen produziert werden; bei Beachtung einiger Annahmen lassen sich die Zusammenhänge wie folgt darstellen:

I Bergbau ($L_1, a_{11}X_1, a_{21}X_2$) $\rightarrow 1 X_1$

II Verhütt. ($L_2, a_{12}X_1, a_{22}X_2$) $\rightarrow 1 X_2$

Wir erkennen: Zur Erzeugung einer Einheit Kohle (X_1) werden Kohle

($a_{11}X_1, 0 < a_{11} < 1$) und Eisen (X_2) benötigt ($a_{21}X_2, 0 < a_{21}$), ferner eine gewisse Quantität direkt geleisteter Bergbauarbeit ($L_1, L_1 > 0$); zur Erzeugung einer Einheit Eisen kommt neben Kohle ($a_{12}X_1, 0 < a_{12}$) und Eisen ($a_{22}X_2, 0 < a_{22} < 1$) direkt die Verhüttungsarbeit (L_2) zum Einsatz ($L_2 > 0$).

Nun läßt sich leicht einsehen, daß die Produktion beider Waren als Ergebnis von Arbeit allein aufgefaßt und dargestellt werden kann:

$$(L_1, a_{21}X_2) \rightarrow (1 - a_{11}) X_1$$

$$(L_2, a_{12}X_1) \rightarrow (1 - a_{22}) X_2$$

kommen wir zu

$$\left(\frac{a_{12}L_1}{1 - a_{11}}, \frac{a_{21}a_{12}}{1 - a_{11}} X_2 \right) \rightarrow a_{12}X_1$$

$$\left(\frac{a_{21}L_2}{1 - a_{22}}, \frac{a_{21}a_{12}}{1 - a_{22}} X_1 \right) \rightarrow a_{21}X_2$$

dann zu

$$\left(L_1, \frac{a_{21}}{1 - a_{22}} L_2, \frac{a_{11}a_{21}}{1 - a_{22}} X_1 \right) \rightarrow (1 - a_{11}) X_1$$

$$\left(L_2, \frac{a_{12}}{1 - a_{11}} L_1, \frac{a_{12}a_{21}}{1 - a_{11}} X_2 \right) \rightarrow (1 - a_{22}) X_2$$

Und nach einigen weiteren elementaren Umformungen schließlich zum gewünschten Ergebnis:

$$\left(\frac{1 - a_{22}}{D} L_1, \frac{a_{21}}{D} L_2 \right) \rightarrow X_1$$

$$\left(\frac{1 - a_{11}}{D} L_2, \frac{a_{12}}{D} L_1 \right) \rightarrow X_2$$

Mit $D = (1 - a_{11})(1 - a_{22}) - a_{12}a_{21}$

Diese Situation läßt sich auf die Betrachtung n verschiedener Waren mit n verschiedenen konkreten Arbeiten ausdehnen. Kurz: Jede Ware kann als Resultat eines Bündels n verschiedener konkreter Arbeiter aufgefaßt werden!

Nun kann man sich überlegen, wie der Tausch von Waren, jetzt betrachtet als „Gleichsetzung“ von je zwei unterschiedlichen Bündeln n konkreter Arbeiten, in einen Zusammenhang mit der Wert- bzw. der Geldrelation gebracht werden kann. Von diesem Startpunkt aus entwickelt Krause sein analytisches Konzept von abstrakter Arbeit (im 5. Kapitel).

In einer Geldwirtschaft werden die Werte sämtlicher Waren einheitlich in der Geldware ausgedrückt; die Werte heißen dann Preise der Waren; im

Austauschprozeß von jeweils zwei Waren liegen dann *relative* Preise vor; zugleich werden die Bündel verschiedener konkreter Arbeit als menschliche Arbeit einander gleichgesetzt, mehr noch: „Nicht nur die gesamten Arbeitskomplexe werden einander ‚gleichgesetzt‘, sondern auch die einzelnen konkreten Arbeiten selbst. Das Ausmaß α , in dem dies geschieht, ist auf eine bestimmte Weise mit dem relativen Preis z der beiden Waren verknüpft.“ (S. 98) Greifen wir für die weiteren Ausführungen auf das bereits erwähnte Kohle/Eisen-Beispiel zurück:

Die Tauschbeziehung von Kohle (X_1) zu Eisen (X_2) sei gegeben durch m
 $X_1 = n X_2$.

In Bündeln (Komplexen) konkreter Arbeit gilt dann:

$$\left(\frac{1 - a_{22}}{D} L_1 m, \frac{a_{21}}{D} L_2 m \right) = \left(\frac{1 - a_{11}}{D} L_2 n, \frac{a_{21}}{D} L_1 n \right)$$

bzw.

$$\left(\frac{1 - a_{22}}{D} m - \frac{a_{12}}{D} n \right) L_1 = \left(\frac{1 - a_{11}}{D} n - \frac{a_{21}}{D} m \right) L_2$$

bzw.

$$L_1 = \alpha L_2$$

$$\text{mit } \alpha = \frac{(1 - a_{11}) n - a_{21} m}{(1 - a_{22}) m - a_{12} n}$$

Den Koeffizienten α nennt Krause Reduktionskoeffizient; α gibt an, in welchem Ausmaß Bergbauarbeit und Verhüttungsarbeit gleich gelten. Der Reduktionskoeffizient ist, wie man sofort erkennt, abhängig vom Tauschverhältnis $z = n/m$. Dies gilt allgemein: Solange die Tauschverhältnisse nicht bestimmt sind, sind auch die Reduktionskoeffizienten unbestimmt.

Der grundlegende Begriff der abstrakten Arbeit ist damit entwickelt: Konkrete Arbeit heißt abstrakte Ar-

beit, falls sie durch die – tauschbedingte – Gleichsetzung mit anderer konkreter Arbeit von dieser nur noch quantitativ verschieden ist, wie wir dies soeben bei $L_1 = \alpha L_2$ gesehen haben; α gibt das quantitative Verhältnis von Bergbau- zu Verhüttungsarbeit an bzw. ganz allgemein das Verhältnis konkreter Arbeiten zueinander.

Damit erfährt die geläufige arbeitstheoretische Debatte eine entscheidende Vertiefung: Anstatt glei-

che, also unterschiedslose konkrete Arbeit (homogene Arbeit) zu betrachten, die in die Produktion sämtlicher Waren eingeht und wertstiftend ist, kommt es darauf an, die Unterschiedlichkeit der in den mannigfachen Produktionsprozessen eingehenden Arbeit zu berücksichtigen und zu untersuchen, unter welchen Voraussetzungen die verausgabten konkreten Arbeiten als abstrakte Arbeit gesellschaftlich wertstiftend sind; dies geschieht nicht unabhängig vom Austausch, da nur über den Warentausch die gesellschaftliche Koordination der verschiedenen konkreten Arbeiten und damit die gesellschaftliche Anerkennung der geleisteten privaten Arbeiten als *Werte* erfolgt.

Im 6. Kapitel erklärt Krause die Zusammenhänge zwischen dem physischen Produktionssystem und dem Wertesystem auf der Grundlage des Konzeptes der abstrakten Arbeit. Hier diskutiert er auch die Differenzen zur klassischen wie zur zeitgenössischen Werttheorie, die von Krause vor allem auf die unterschiedlichen Konzeptionen von homogener und heterogener Arbeit zurückgeführt werden. Am „Dogma der homogenen Arbeit“ bleibt jedenfalls nach Krauses Verdikt (s. S. 117 ff. und passim) nicht viel Gutes hängen.

Schließlich liefert das 7. Kapitel *einen*, nicht unbedingt den einzig relevanten Begründungszusammenhang für die Bestimmung der Werte.

Oben ist bereits vermerkt worden, daß die Werte unbestimmt sind, solange die Reduktionskoeffizienten unbestimmt sind; da die Reduktionskoeffizienten von den relativen Produktionspreisen abhängen, lassen sich die Werte nur bei gegebenen Tauschrelationen determinieren. Krause wählt nun für die Bestimmung der Reduktionskoeffizienten und damit die Werte ein zu Sraffas Standardware duales Konzept aus, die Standardreduktion. Mittels dieser Bestimmung der Werte sind bei Krause die Werte proportional den Preisen, das sattsam bekannte

Transformationsproblem scheint hier simultan mit dem ebenfalls vieldiskutierten Reduktionsproblem geknackt zu sein!

Ist hier nun endlich die zufriedenstellende Lösung eines alten Problems der marxistischen Wirtschaftstheorie geglückt? Hier sollte man sehr vorsichtig sein. Bei näherer Betrachtung der von Krause vorgestellten Bestimmung der Werte erkennt man, daß die Standardreduktion offenbar nicht das Nonplusultra möglicher Lösungen ist. Seit Marx ist ja bekannt, daß die Werte den Preisen gleich sind, wenn die Wertzusammensetzung des Kapitals in allen Sektoren gleich ist. Die von Krause vorgenommene Bestimmung der Werte via Standardreduktion und die damit bewirkte Proportionalität von Werten und Preisen läuft ebenfalls darauf hinaus, daß das Verhältnis von toter zu lebendiger Arbeit in allen Sektoren gleich ist. Hier tritt mithin kein Transformationsproblem auf!

Im mathematischen Anhang sind die für das Verständnis des Textes benötigten Hilfsmittel aus der Theorie nicht – negativer Matrizen und über Kegelrelationen übersichtlich zusammengestellt.

Wer Krauses Buch mit der Erwartung in die Hand nimmt, hier endlich die heißersehnte Lösung des Transformationsproblems geliefert zu bekommen (dazu als Gratisgabe die des Reduktionsproblems), der wird wohl nach der Lektüre des 7. Kapitels ernüchtert sein. So „toll“ scheint es ja doch nicht zu sein, was Krause hier repräsentiert hat. Man sollte freilich beachten, daß Krauses Vorgehen zur Bestimmung der Werte eine und nicht die einzige Möglichkeit liefert. Die Proportionalität von Werten und Preisen ist im übrigen nicht erst als spezielles Ergebnis der Standardreduktion zu werten, sondern als Resultat der Konstruktion der abstrakten Arbeit. Wenn, dann müßte die Kritik am Konstruktionsprinzip der abstrakten Arbeit und nicht an der Standardre-

duktion ansetzen. Soweit wir es nun beurteilen können, dürfte dies erheblich komplizierter sein, denn die Herleitung der abstrakten Arbeit dürfte kaum zu beanstanden sein. Unabhängig davon sollte man sich in Erinnerung rufen, daß vor Krause der Unterschied zwischen konkreter und abstrakter Arbeit – zumindest von den Ökonomen – gänzlich vernachlässigt worden ist; nunmehr ist klargestellt, daß abstrakte Arbeit eine operationale Kategorie ist, die exakt hergeleitet werden kann. Wann hätten im übrigen die Theoretiker der politischen Ökonomie jemals den genauen Zusammenhang von abstrakter Arbeit und Geld herausgearbeitet? Ganz zu schweigen von der Wertformanalyse, jenem marxistischen Spukschloß, auf dem der „Gemeinsame Dritte“ ungestört sein bekanntes Unwesen treiben konnte“! Ulrich Krause hat eine Fülle bemerkenswerter Forschungsergebnisse vorgelegt; die grundlegenden The-

sen sind stets klar formuliert und entwickelt und sodann exakt bewiesen. Daher läßt sich das Buch trotz des erheblichen Schwierigkeitsgrades der Argumentation prinzipiell leicht lesen; jedes Kapitel wird von den zu behandelnden Fragen eingeleitet, die stets präzise beantwortet werden. Zahlreiche gekonnt gebotene Beispiele erleichtern die Aneignung des Stoffes, so daß man durch eine aktive Lektüre alsbald mit den Ideen von Krause vertraut wird.

Obwohl im Zuge der Renaissance der politischen Ökonomie selbst im deutschen Sprachraum einige gehaltvolle Studien veröffentlicht worden sind, gibt es nach Meinung des Rezensenten gegenwärtig kein Buch, das hinsichtlich der Zahl der stringenten Ergebnisse und der großen Eleganz der Darstellung mit Krauses Beitrag verglichen werden könnte.

Michael Krüger

CORRIGENDUM

PREISENTWICKLUNG UND LOHNABGABEN – EINE ERGÄNZUNG¹

Ewald Nowotny

In einem kürzlich in dieser Zeitschrift erschienenen Beitrag² war ich auf Zusammenhänge eingegangen, die zwischen progressiver Einkommensteuer, Preissteigerungsrate und Lohnentwicklung bestehen, wenn auf konstante Netto-Reallohne als „Basisposition“ einer gewerkschaftlichen Lohnpolitik abgestellt wird. Hinsichtlich der für die empirische Illustration verwendeten Beispiele an Hand des österreichischen Einkommensteuer-Systems scheint jedoch eine weitere Klärung und Ergänzung erforderlich. Denn die in Tabelle 2 der genannten Arbeit den Durchschnittssätzen gegenübergestellten Grenzsteuersätze gehen von den Bruttoeinkommen aus und nicht von den wesentlich niedrigeren steuerlichen Bemessungsgrundlagen. Wie im linken Teil der nachstehenden Tabelle 1 zu sehen, liegen die, auf die Bemessungsgrundlagen bezogenen effektiven Grenzsteuersätze³ selbstverständlich deutlich tiefer.

Vor allem aber ist es für die angeführte Fragestellung wohl sinnvoll, nicht nur auf die Lohnsteuer-, sondern auf die Gesamtabgabenbelastung abzustellen, d. h. insbesondere die Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung in die Betrachtung miteinzubeziehen. Wie Tabelle 1 zeigt, ergibt sich aus diesem Abstellen auf die Gesamtabgabenbelastung zwar ein höheres

Niveau einer – nun umfassend definierten – Durchschnittsbelastungsquote t_1 . Die Differenzierung nach Einkommenshöhen, die den Progressionseffekt des Gesamtsystems anzeigt, ist aber nun viel geringer als bei bloßem Abstellen auf die steuerliche Belastung. Das ist darauf zurückzuführen, daß die einkommensmäßige Differenzierung der effektiven „Grenzabgaben“-Sätze t_m wesentlich geringer ist als die aus dem Steuersystem allein erwachsende Differenzierung. Hier zeigt sich deutlich der progressions-verzögernde, bzw. ab bestimmten Einkommenshöhen regressive Effekt des derzeitigen Systems der Bemessung der Sozialversicherungsbeiträge. Dies bewirkt, insbesondere für mittlere und höhere Einkommen, daß die Diskrepanz zwischen Grenz- und Durchschnittssteuersätzen nicht als so „dramatisch“ erscheint, wie sie in der laufenden steuerpolitischen Diskussion oft gesehen wird. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß die vorgelegten Berechnungen nur auf die tarifmäßige Belastung durch Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge abstellen. Eine zusätzliche Berücksichtigung von speziellen steuermindernden Sonderregelungen, Steuerfreibeträgen etc. würde wieder zu einem größeren Auseinanderklaffen von Grenz- und Durchschnittsbelastung führen.

Für die Zusammenhänge von prozentueller Einkommenssteigerung, Preisentwicklung und Gesamtabgaben-Belastung, ermittelt nach dem in meinem vorhergehenden Beitrag entwickelten formelmäßigen Zusammenhang, zeigt Tabelle II, daß weiterhin eine zur Preissteigerung überproportionale Lohnerhöhung erforderlich ist, um Netto-Reallohn-Konstanz zu gewährleisten. Die aus dem Progressionseffekt entspringende Abgeld-Dynamik ist jedoch viel gerin-

ger und damit auch wirtschaftspolitisch wohl weniger brisant, als es nach den Beispielen in meinem ursprünglichen Beitrag erschien. Dies gilt insbesondere für den Bereich der höheren Einkommen. Darin spiegelt sich der Umstand, daß der häufig angeführte „Mittelstands-Bauch“ unseres Steuersystems zwar tatsächlich feststellbar ist, wenn man auf den Einkommensteuertarif abstellt, nicht aber, wenn man die Gesamtbelastung inklusive der Sozialabgaben betrachtet. Insgesamt zeigt sich damit wieder, wie wichtig es ist, sowohl hinsichtlich der verteilungspolitischen, wie der stabilitätspolitischen Effekte der öffentlichen Abgaben auch den von der Finanzwissenschaft vielfach vernachlässigten Bereich der Sozialversicherungsbeiträge in die Analyse miteinzubeziehen. Dies gilt speziell im vor-

liegenden Fall, wo sich Wirkungen auf den Progressionseffekt der einkommensbezogenen Abgaben und damit hinsichtlich der „Inflationssensibilität“ des Steuersystems teilweise kompensieren.

Anmerkungen:

- 1 Für entscheidende Hinweise bin ich Frau Mag. Kager-Zourek, L.-Boltzmann-Institut für Wachstumsforschung, für die Bereitstellung der entsprechenden Daten Herrn Dr. Rainer, Bundesministerium für Finanzen zu größtem Dank verpflichtet.
- 2 Ewald Nowotny, Preisentwicklung, Steuerprogression und Lohnpolitik, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 6. Jg., Heft 3, 1980.
- 3 Berechnet als Verhältnis von Steuerzuwachs und Bruttoeinkommenszuwachs.

Tabelle I

Kombinationen K von Durchschnitts- und Grenzsteuersätzen bei unterschiedlichem Einkommen¹

	Lohnsteuer		Lohnsteuer + Sozialversicherung			entspricht	
	Durchschnitts- steuersatz (t ₁)	Effektive Grenzsteuer- belastung bei 5% Ein- wachs (t _m)	Durch- schnitts- abgaben- belastung (t ₁)	Effektive +1000 S	Grenzabgabenbelastung (t _m) bei +5%	+10%	einem Jah- resbruttoein- kommen von S
K ₁	6%	21%	20	35	35	35	90.000
K ₂	12%	24%	26	34	38	38	150.000
K ₃	19%	33%	32	37	35	36	270.000
K ₄	31%	48%	38	45	48	48	550.000

1 Berechnet für einen Angestellten ohne Kinder und ohne Alleinverdienerabsetzbetrag.

Tabelle II

Für Netto-Reallohn-Konstanz erforderliche Einkommenssteigerung E bei unterschiedlichen Preissteigerungsraten und verschiedenen Kombinationen K, bezogen auf die Durchschnitts- und Grenzbelastung aus Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen

Preissteigerungsrate	E im Falle von			
	K ₁	K ₂	K ₃	K ₄
5%	6,0%	6,0%	5,2%	6,0%
7%	8,6%	8,3%	7,4%	8,3%
10%	12,0%	11,9%	10,6%	11,9%

GOETZ BRIEFS

Ausgewählte Schriften

Herausgegeben von Heinrich Basilius Streithofen und Rüdiger von Voss

I: Mensch und Gesellschaft

II: Wirtschaftsordnung und Sozialpartnerschaft

869 S. in zwei Teilbdn. 1980. Lw. zus. DM 236,—

Getragen von der Überzeugung, daß die Arbeiten von *Goetz Briefs* — sieht man von den tagespolitischen Bezügen und dem tatsächlichen Umfeld seines Wirkens einmal ab — Hilfe und Ermunterung sein können, sich am vereisten Hang unserer Zeit mit ethischer Kraft und geistiger Sicherheit zu bewegen, haben sich die Herausgeber zu einer Auswahl der Werke von *Goetz Briefs* entschieden, die hoffentlich sicherstellen wird, daß dieser engagierte Anwalt einer dem einzelnen dienenden freiheitlichen Ordnung auch morgen gehört und zu Rate gezogen wird. Die Herausgeber verstehen ihre Arbeit als Dienst am Lebenswerk von *Goetz Briefs* und als einen Beitrag zur Würdigung seines wissenschaftlichen und politischen Wirkens, das weit über die Grenzen dieses Landes hinausreichte. Nicht zuletzt sehen sie sich verpflichtet, ihr Bemühen in den Dienst der Erinnerung an einen Mann zu stellen, der, von den Nationalsozialisten aus seiner Heimat vertrieben, nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges bereit war, im Geist der Versöhnung zurückzukehren und mitzuwirken am Aufbau einer freiheitlich und sozial gerechten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung.

Aus dem Vorwort der Herausgeber

D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

