

II 59378
1.2.85

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

1. Jahrgang · Nummer 1/75

20)

Inhalt

Vorwort 3

Editorial 5

Herbert Ostleitner
Wachstum und gesellschaftliche Stabilität 15

Ferdinand Lacina
Multinationale Konzerne und
Gewerkschaften 33

Günther Chaloupek
Das städtische Bodenproblem und
die Möglichkeiten der Bodenpolitik 59

Hannes Swoboda
Probleme der Umweltpolitik 77

Unsere Autoren

HERBERT OSTLEITNER ist Assistent am Institut für Wirtschafts- und Sozialpolitik der Universität Wien

JOHANNES SWOBODA und
GÜNTHER CHALOUPEK gehören der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien an

FERDINAND LACINA ist Leiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

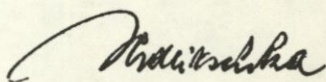


Vorwort

Schon seit langem fehlt den mit der Gewerkschaftsbewegung verbundenen Nationalökonominnen und Wirtschaftspolitikern in Österreich ein Organ, das der gegenseitigen Selbstverständigung und der kritischen Diskussion mit der Fachwelt auf einem der Sache gemäßen Niveau dienen könnte. Dieser Mangel ist um so bedauerlicher, als mit dem zunehmenden Wissenschaftsbedarf der Politik auch auf Arbeitnehmerseite ein immer größerer Personenkreis in die wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozesse einbezogen wird. Zur Erfüllung dieser Aufgaben bedarf es nicht nur spezialisierter Kenntnisse, sondern auch einer gemeinsamen Orientierung an den Interessen der Arbeiterbewegung, die nur in ständiger Konfrontation von praktischer Erfahrung und theoretischem Wissen erarbeitet werden kann. Dazu genügt es nicht, wenn einzelne aus diesem Kreis ihre Auffassungen und Ergebnisse in fachwissenschaftlichen Zeitschriften veröffentlichen. Es geht um den ständigen Kontakt, die permanente Kommunikationsmöglichkeit, die nur eine Zeitschrift mit eigenem Profil geben kann.

Deshalb hat sich die Arbeiterkammer Wien entschlossen, die Vierteljahreszeitschrift »Wirtschaft und Gesellschaft« herauszugeben, die nunmehr mit ihrer ersten Nummer der Öffentlichkeit vorgelegt wird. Sie ersetzt die bisher im Rahmen der Schriftenreihe in unregelmäßiger Folge erschienenen »Beiträge zur Wirtschaftspolitik und Wirtschaftswissenschaft«.

In ihrem Inhalt soll die Zeitschrift einem Programm verpflichtet sein, das die traditionellen Ziele der Arbeiterbewegung mit den in jüngster Zeit stärker in den Vordergrund tretenden Fragen der Qualität des Lebens verknüpft. Damit soll auch jener Zweig der Wirtschaftswissenschaften eine Verstärkung erfahren, der sich zu politisch-gesellschaftlicher Verantwortung bekennt.



1. The first part of the paper discusses the importance of the study of the history of the United States. It is argued that a knowledge of the past is essential for a full understanding of the present and for the development of a sound policy for the future. The author points out that the history of the United States is a complex one, involving many different factors and influences. It is not simply a matter of dates and events, but of the underlying causes and motivations. The author also notes that the history of the United States is a story of progress and achievement, but also of struggle and sacrifice. It is a story that should be remembered and learned from.

2. The second part of the paper discusses the role of the government in the development of the United States. It is argued that the government has played a crucial role in the shaping of the nation, from the early days of settlement to the present. The author points out that the government has been responsible for the establishment of the basic laws and institutions of the country, and for the promotion of the general welfare. It has also been responsible for the defense of the nation and for the maintenance of order. The author also notes that the government has been a source of both strength and weakness, and that its actions have often been the subject of debate and controversy.

3. The third part of the paper discusses the role of the individual in the development of the United States. It is argued that the individual has played a crucial role in the shaping of the nation, from the early days of settlement to the present. The author points out that the individual has been responsible for the creation of the basic laws and institutions of the country, and for the promotion of the general welfare. It has also been responsible for the defense of the nation and for the maintenance of order. The author also notes that the individual has been a source of both strength and weakness, and that its actions have often been the subject of debate and controversy.

4. The fourth part of the paper discusses the role of the future in the development of the United States. It is argued that the future is a source of both hope and challenge, and that it is essential to have a clear vision of the future in order to achieve progress and achievement. The author points out that the future is a time of opportunity, but also of risk. It is a time when the nation can build on its past and create a better future, but it is also a time when the nation can fall if it does not have a clear vision and a strong leadership. The author also notes that the future is a time when the individual can make a difference, and that it is essential to have a clear vision of the future in order to achieve progress and achievement.

Editorial

Die meisten Beobachter der wirtschaftlichen Entwicklung sind sich darüber einig: Wir leben in einer Zeit des Umbruchs. Das heißt, in einer Zeit, in der etwas zu Ende geht und etwas anderes beginnt. Was zu Ende geht, ist ziemlich klar: eine Epoche raschen und relativ stetigen Wirtschaftswachstums und relativ stabiler politischer Verhältnisse in dem, was man die westliche Welt nennt. Was beginnt, ist kaum vorhersehbar. Unsicherheit über die Zukunft ist mit ein wesentliches neues Element der kritischen Situation, in der wir uns befinden. Die Grundlagen der bisherigen Wirtschaftspolitik sind in Frage gestellt, das theoretische Gebäude, in dem sich Neoklassiker und Keynesianer — teils nebeneinander, teils miteinander — so lange und so sicher bewegt haben, ist ins Wanken gekommen.

Wo immer heute Wirtschafts- und Gesellschaftswissenschaftler zusammentreten, wird zunächst einmal Bestandsaufnahme gemacht — über die ungelösten alten und die noch viel schwerer lösbaren neuen Probleme, vor denen wir stehen. Auch wir haben uns entschlossen, unsere erste Nummer mit einem bescheidenen Versuch einer solchen Bestandsaufnahme zu beginnen. Die darin zum Ausdruck kommenden Gedanken stellen das vorläufige und stets revidierbare Ergebnis einer Diskussion des Redaktionskollektivs dar, was allerdings nicht heißt, daß sich jedes Mitglied dieses Kollektivs mit jeder Formulierung identifiziert. Es ging vor allem darum, die Schwerpunkte einer zukunftsorientierten Programmatik für Österreich herauszuarbeiten, denen sich »Wirtschaft und Gesellschaft« im besonderen widmen will.

Die alten Probleme sind rasch aufgezählt: rapid steigende Inflationsraten, verbunden mit schweren Rezessionserscheinungen und zunehmenden Ungleichgewichten im internationalen Währungssystem. Alle drei stehen seit vielen Jahren auf der Tagesordnung der nationalen und internationalen Wirtschaftspolitik. Am längsten schon die Inflation, die die Wachstumsära des letzten Vierteljahrhunderts von Anfang an begleitet hat. In den sechziger Jahren gesellte sich die »Stagflation« hinzu, seit Beginn der siebziger Jahre ist die Währungskrise akut, die durch die plötzliche Vervielfachung des Rohölpreises gewaltig

verschärft wurde. Zum erstenmal seit Kriegsende haben diese Probleme Dimensionen angenommen, an denen das bisher bewährte Keynesianische Krisenmanagement zu scheitern droht. Galten noch vor kurzem die Warner vor einer drohenden Katastrophe als professionelle Schwarzseher oder unbelehrbare Dogmatiker, wird heute das Gespenst der großen Krise in jeder politischen Rede, in jeder Äußerung wirtschaftspolitischer Experten heraufbeschworen.

Angesichts der unmittelbar drängenden Sorgen um die Erhaltung der Vollbeschäftigung und des Wirtschaftswachstums sind die neuen Probleme, die vor der Ölkrise schon hoch oben auf der Tagesordnung aller wirtschaftspolitischen Beratungen standen, aus der aktuellen Diskussion weitgehend verdrängt worden. An ihrer Dringlichkeit hat sich deshalb nichts geändert. Die Natur dieser Probleme ist bereits so bekannt, daß es genügt, sie hier mit den zwei Schlagworten »Umwelt« und »Lebensqualität« anzudeuten. Wie wenig es in Wirklichkeit möglich ist, die alten Probleme zu lösen, ohne an die neuen heranzugehen, zeigt der unmittelbare Zusammenhang, der zwischen dem heutigen Inflations- und Währungsproblem auf der einen und der Verteuerung der Rohstoffe, vor allem des Öls, auf der anderen Seite besteht. Weniger deutlich, aber ebenfalls vorhanden, ist der Zusammenhang zwischen der steigenden Spürbarkeit der in der industriellen Lebens- und Arbeitswelt auftretenden Belastungen und dem ständig steigenden Konfliktpotential in der bisher so stabil erscheinenden westlichen Welt. Aber mit dem Begreifen dieser Zusammenhänge ist das Dilemma zwischen den kurzfristig möglichen Lösungen und den längerfristigen Aufgaben der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik noch lange nicht beseitigt. Vielmehr besteht die Gefahr, daß die Anstrengungen, die gemacht werden und gemacht werden müssen, um die Arbeitsplätze zu sichern, um neue Energiequellen zu erschließen und den Einkommenserwartungen einer auf ein stetig steigendes Anspruchsniveau fixierten Bevölkerung zu genügen, im Erfolgsfall nur auf den alten Wachstumspfad zurückführen, der auf längere Sicht keinesfalls mehr durchgehalten werden kann oder soll. (Über den totalen Mißerfolgsfall, der keineswegs unmöglich ist, soll hier nicht weiter spekuliert werden. Es kann wenig Zweifel bestehen, daß eine zweite große Krise auch die letzte des bestehenden Wirtschaftssystems sein würde.)

*

Betrachten wir zunächst die »längere Frist«. In diesem Kontext steht die Frage nach den Grenzen des Wirtschafts-

wachstums, die seit der Veröffentlichung des Meadows-Forrester-Berichtes an den »Club of Rome« die Diskussion beherrscht. Hier geht es um die natürlichen Grenzen, die der menschlichen Produktivität und Reproduktivität durch die Erschöpfbarkeit der Ressourcen der Erde und die fortschreitende Umweltschädigung gesetzt sind. Die pessimistische Einschätzung der dem menschlichen Leben bei Fortdauer des Wirtschaftswachstums noch gegebenen Frist durch die Autoren dieses Berichtes kam der lange schwellenden Kritik an der einseitigen Wachstums- und Konsumorientierung unserer Gesellschaft entgegen. Daraus entstand die Forderung nach »Nullwachstum«, in der sich konservativ-romantische und revolutionäre Gedankenwelten in eigentümlicher Weise überschneiden. So ist es nicht überraschend, daß die Gegner jeder Wachstumsbeschränkung ebenfalls aus ganz verschiedenen ideologischen Lagern kommen.

Wäre »Nullwachstum« durch die Fakten der Natur tatsächlich zwingend vorgeschrieben, würden sich alle weiteren Überlegungen über die politische Durchsetzbarkeit eines solchen Weges und über seine Folgen für die wirtschaftlich und sozial Benachteiligten erübrigen. Die Ergebnisse der bisherigen, sehr gründlichen Diskussion des Meadows-Forrester-Berichtes stützen jedoch keineswegs eine so radikale Schlußfolgerung. Allgemein, oder zumindest überwiegend, hat sich bei Natur- und Gesellschaftswissenschaftlern die Ansicht durchgesetzt, daß in diesem Bericht der Zeithorizont der Umweltbelastungs- und der Verknappungserscheinungen viel zu kurz veranschlagt wurde und daß vor allem die Möglichkeiten, der dadurch entstehenden Gefahren mit den Mitteln der Wissenschaft und Technik Herr zu werden, nicht genügend ins Kalkül gezogen wurden. Aber auch vom ökonomischen Gehalt her hält die Formel »Nullwachstum« einer Prüfung nicht stand. Denn die Aufgaben der Umwelterhaltung und Umweltsanierung erfordern jedenfalls einen gewaltigen Schub neuer Investitionen — zum Bau von Umweltschutzanlagen, zur Findung und Realisierung neuer, umweltfreundlicher und ressourcensparender Technologien, die wiederum neue Produktionsverfahren und neue Produkte hervorbringen werden. Ein solcher Prozeß der Umschichtung der Ressourcen kann gar nicht als »stationärer« Zustand der Wirtschaft gedacht werden, er müßte im Gegenteil in höchstem Maß dynamisch sein. Er würde wohl — das ist kaum zweifelhaft — zunächst zu einer Verringerung der Zuwachsraten des herkömmlichen, nach gegenwärtigen Konventionen im BNP gemessenen Güterbündels führen, aber auf der anderen Seite auch neue Outputs schaffen. Wie weit diese

meßbar gemacht werden können, hängt lediglich von der Erfindungsgabe der Statistiker und von der Einführung neuer Konventionen ab. Auf längere Sicht würde sich aber die Gesamtstruktur des BNP so stark ändern, daß die Wachstumsrate — sei sie nun null oder positiv — etwas ganz anderes messen würde als vorher.

*

Wie aber steht es mit dem gesellschaftskritischen Argument gegen weiteres Wachstum? Hier geht es nicht um natürliche, sondern um soziale und psychische Prozesse, kurzum um Bewußtseinsvorgänge, die hinsichtlich ihres Tiefganges und ihrer Stabilität allerdings sehr schwer zu beurteilen sind. Daß solche Wandlungen tatsächlich im Gange sind, zeigt schon die rasche und bereitwillige Aufnahme, die das Schlagwort von der »Lebensqualität« überall, quer durch die ideologischen und politischen Lager, gefunden hat. Das steht auch durchaus im Einklang mit dem wenigen, was wir über die Bestimmungsgründe der Bedürfnisse wissen. Mit dem steigenden materiellen Wohlstand treten erwartungsgemäß die nichtmateriellen Bedürfnisse der Menschen — ästhetische, kulturelle, kreative, kommunikative und soziale — zunehmend in Konkurrenz zu den Konsumwünschen. So wenig die Rede von einem allgemeinen »Konsumüberdruß« sein kann — das wäre schiere Illusion —, so wenig können die Zeichen übersehen werden, die darauf hinweisen, daß das Streben nach Befriedigungen und Lebenserfüllungen jenseits des Güterkonsums breite Schichten der Bevölkerung, nicht zuletzt auch der Arbeiterschaft, erfaßt hat. Hier findet es besonders prägnanten Ausdruck in den Forderungen nach betrieblicher Mitbestimmung, nach partizipatorischer Demokratie und nach Humanisierung der Arbeitsprozesse.

Aus gewerkschaftlicher Sicht ist die Einbeziehung all dieser Bestrebungen, so verworren sich manche noch artikulieren mögen, in die gesellschaftspolitische Planung ebenso unabdingbar wie die Inangriffnahme der Umweltprobleme. Aber es wäre unrealistisch, die Schwierigkeiten nicht in Rechnung zu stellen, die einer kollektiven Willensbildung in diesem Bereich entgegenstehen. Schon die Unbestimmtheit und die enorme individuelle, gruppen- und schichtenspezifische Variationsbreite der »trade-off-terms« zwischen »Konsum« und »Lebensqualität« läßt Widerstände erwarten, die sich keineswegs auf ein simples Schema von Klasseninteressen reduzieren lassen. Dazu hat die gegenwärtige Situation, in der Millionen Arbeitnehmer in Europa und Amerika um ihre Arbeitsplätze bangen und den schon erreichten Lebensstandard bedroht sehen, die

sozialen Konflikte wieder stärker an den alten Frontlinien aufbrechen lassen. Tatsächlich hat die herrschende Katastrophenstimmung sehr widersprüchliche Tendenzen zutage treten lassen, die nicht immer mit dem Streben nach einer neuen, weniger konsumorientierten Wertordnung in Einklang stehen. Die Sicherung des morgigen Arbeitsplatzes, in welchem Produktionszweig immer, geht für die Betroffenen verständlicherweise vor den notwendigen strukturellen Umschichtungen. Der durch Inflation verschärfte Lohnkampf verstärkt den Wachstumsdruck, unter dem die Wirtschaftspolitik steht. Diese Zielkonflikte werden sich nicht dadurch lösen lassen, daß man sie leugnet. Vielmehr wird es notwendig sein, ihnen nüchtern auf den Grund zu gehen und die Alternativen möglichst klar zu erarbeiten.

Dabei wird es vor allem darauf ankommen, die Grenzen des Möglichen ständig neu abzutasten und die sozialen Experimente, die aus den neuen Impulsen entspringen, als Teil der eigenen Programmatik aktiv mitzugestalten und ihren Spielraum zu erweitern.

*

Es gilt also, einen Weg zu suchen, der aus dem ständigen, immobilisierenden Dilemma zwischen dem kurzfristig Möglichen und dem langfristig Notwendigen herausführt. Das heißt, daß gleichzeitig mit der Bekämpfung der Inflation und der drohenden Rezession jene Entwicklungen eingeleitet werden müssen, die das Wachstum in die erwünschte Richtung lenken und das überhitzte Klima des inflationären Verteilungskampfes entschärfen. Die Erhaltung der Vollbeschäftigung ist selbstverständliche Voraussetzung eines jeden solchen Konzepts. In dieser Frage kann es keine Konzession an die Anhänger eines »harten« Kurses geben, die sich heute wieder unter dem Einfluß der Theorien von Friedman und Hayek sehr laut zu Wort melden. Auch abgesehen von den katastrophalen sozialen Folgen könnte man sich kaum etwas Irrationaleres ausdenken, als Arbeitslosigkeit in einer Zeit herbeizuführen, die derartige Anforderungen an die verfügbaren Ressourcen stellt wie die heutige. Schon gar nicht wäre der Lösung der Umweltprobleme mit einem solchen »Nullwachstum« durch Rezession gedient, weil die notwendigen Investitionen nicht durchgeführt werden könnten und die notwendigen Strukturänderungen auf noch größeren Widerstand stoßen würden. Die heute wiederum gängige These, daß der Markt schon das Vollbeschäftigungsgleichgewicht herstellen würde, wenn nur die Reallöhne genügend fielen, ist — gelinde

ausgedrückt — die merkwürdigste Spätblüte einer Theorie, deren Hilflosigkeit gegenüber dem Beschäftigungsproblem sich schon lange erwiesen hat.

Gibt es aber überhaupt einen gangbaren Weg aus dem Dilemma? Wer nicht daran verzweifeln will, muß jedenfalls in wirtschaftspolitisches Neuland vorstoßen, in dem weder die maximale noch die »optimale« Wachstumsrate im bisherigen Sinn (das heißt die beste Kombination von Wachstum, Preisstabilität und Zahlungsbilanzgleichgewicht) weiterhin als Leitstern dienen kann. Andererseits scheint es aus Gründen, die bereits angeführt wurden, nicht sehr sinnvoll, eine zahlenmäßig festgesetzte Reduzierung des Wachstums anzustreben. Vielmehr muß gefragt werden, unter welchen Bedingungen weiteres Wachstum noch möglich und wünschenswert ist. Aus der Formulierung dieser Bedingungen ergeben sich die Beschränkungen, die »constraints«, die dem Produktionsprozeß auferlegt werden müssen, innerhalb deren aber vielfältige Anpassungsmöglichkeiten bestehen.

Etwas Derartiges ist wohl meist mit der Formel »qualitatives Wachstum« gemeint, die aber wegen ihrer Unbestimmtheit schon zum leeren Schlagwort herabgesunken ist. In Wirklichkeit ist die Gegenüberstellung von »Quantität« und »Qualität« in diesem Zusammenhang nicht haltbar. Erstens, weil auch die Vermehrung der materiellen Güter sehr wohl der Verbesserung der »Lebensqualität« gedient hat und dient (besonders für jene, die noch allzuviel davon entbehren müssen), zweitens, weil ja auch jetzt schon in das gemessene BNP zahlreiche »qualitative« Komponenten eingehen — Ärzte, Lehrer, Theater, Spielplätze etc. —, deren »Output« eben recht und schlecht quantifiziert wurde. Im übrigen sind auch externe »constraints« nichts absolut Neues — man denke etwa an Arbeitsschutzvorrichtungen und an die Arbeitszeitverkürzung.

Nur sind heute, besonders im Hinblick auf die ökologische Problematik, ganz andere Größenordnungen im Spiel als je zuvor, es werden auch tiefere Eingriffe in den Marktmechanismus notwendig sein als in der Vergangenheit. Zwar werden sich vermutlich für einzelne Aspekte des Umweltschutzes marktkonforme Lösungen anbieten, die effizienter sein können als andere; zum Teil können auch die notwendigen Anpassungsprozesse an die geänderten Knappheitsverhältnisse dem Markt überlassen werden. Trotzdem werden sich direkte staatliche Kontrollen in großem Umfang als unvermeidlich erweisen, sowohl um sozialen Gesichtspunkten in der Verteilung der Lasten gerecht zu werden als auch um neuerliche Fehlallokationen zu

vermeiden, die sich aus Marktanpassungen mit zu kurzem Zeithorizont ergeben könnten.

Die Frage liegt nahe, wie ein solches Programm des »gebremsten Wachstums« — denn darauf läuft ja das Gesagte hinaus — durchgeführt werden kann, ohne die Inflation noch mehr anzuheizen. Der enge Konnex zwischen Inflation, Einkommenserwartungen und Verteilungskampf ist ja hinlänglich bekannt, in letzter Zeit ist er immer mehr zum Angelpunkt der Inflationstheorie geworden. Es gibt bereits eine ganze Reihe von Vorschlägen, wie man den *circulus vitiosus* des ständigen Hochschraubens der Einkommenserwartungen und der Vorwegnahme immer höherer Inflationsraten durchbrechen könnte. Wenn wir vom Patentmittel der Arbeitslosigkeit absehen, sind es vor allem Ergänzungen zur Einkommenspolitik, die im Gespräch sind: neben Lohn- und Preiskontrollen und Lohn- und Preispausen werden ausgeklügelte Arten von Indexbindungen, verkürzte Laufzeiten von Tarifverträgen und ähnliches mehr diskutiert.

Manches an diesen Vorschlägen mag seine Richtigkeit haben, aber an die Wurzel der Dinge wird man mit solchen Maßnahmen kaum herankommen. Wenn die schon oft totgesagte, aber — mangels anderer Ideen — immer wieder neu auf den Schild gehobene »Einkommenspolitik« mehr als ein Mittel zur Verstetigung des Inflationstrends sein soll, muß sie in eine andere Dimension vorstoßen, das heißt, sie muß auch Verteilungspolitik werden. Die bisherige Politik der Wahrung der Verteilungskonstanz hat in Wirklichkeit auch dieses Ziel verfehlt, sie konnte weder die Erhöhung der Gewinnquote noch die explosive Steigerung der persönlichen Einkommen an der Spitze der Wirtschaft- und Verwaltungshierarchie verhindern, die in den letzten Jahren vor sich gegangen ist. Selbst dort, wo nach den gebräuchlichen statistischen Konzentrationsmaßen der Grad der Ungleichheit konstant geblieben ist, haben sich die absoluten Einkommensdistanzen im inflatorischen Prozeß so stark vergrößert, daß das Gefühl wachsender Ungleichheit erweckt wird. Keine noch so mäßige gewerkschaftliche Lohnpolitik, keine noch so flammenden Sparappelle werden in einem solchen sozialen Klima die notwendige Dämpfung der Einkommenserwartungen der Arbeitnehmer bewerkstelligen können, schon gar nicht, wenn der zur Verteilung kommende reale Zuwachs geringer wird.

Wenn Opfer verlangt werden, müssen — das ist ein alter und primitiver Gerechtigkeitsgrundsatz — diejenigen vorangehen, die sie am leichtesten zu tragen imstande sind. So scheint eine aktive Verteilungspolitik am meisten Hoff-

nung auf eine Änderung der Verhaltensweisen zu bieten. Sie muß sich, um wirksam zu sein, auf die Verringerung der Ungleichheit über das ganze Spektrum der primären und sekundären Verteilungsebenen richten. Ihr Gesamteffekt darf nicht auf die mittleren Ränge der Einkommensskala beschränkt bleiben, er muß vielmehr die gesamte Skala zusammendrücken und eine Umverteilung vor allem von ganz oben nach ganz unten bewirken.

Die Verringerung der sozialen Ungleichheit fügt sich aber nicht nur vom Standpunkt der Inflationsbekämpfung in das hier skizzierte Gesamtkonzept ein. Auch das Streben nach einer »gerechteren«, das heißt weniger ungleichen Gesellschaft gehört mit zu den sozialen Bedürfnissen, die heute nach Ausdruck suchen, es ist ein wesentliches Motiv in allen Projekten, die auf Mitbestimmung und Selbstverwaltung abzielen. Das hat nichts mit der vor einigen Jahren diskutierten Frage »Wachstumssozialismus« versus »Verteilungssozialismus« zu tun. Es geht nicht in erster Linie um den meßbaren Umverteilungsgewinn — obwohl auch dieser vielleicht nicht so klein wäre, wie manchmal behaupt wird —, es geht um die Herstellung eines gesellschaftlichen Zustandes, der die Bewältigung der anstehenden Probleme — der alten, neu-alten und neuen — überhaupt erst möglich erscheinen läßt.

*

In letzter Zeit ist mit zunehmender Intensität Unbehagen am Hauptstrom der akademisch etablierten Ökonomie artikuliert worden, und dies keineswegs nur von Außenseitern, sondern von so bedeutenden Vertretern des Faches wie Leontief, Joan Robinson, Kaldor, Morgenstern, Heilbroner und zahlreichen anderen. Der Kern dieser von sehr unterschiedlichen Positionen aus vorgetragenen Kritik besteht darin, daß das Gedankengebäude der Neoklassik bzw. der »allgemeinen Gleichgewichtstheorie«, in dem der Großteil der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur der Nachkriegszeit sich entfaltete, weder für die Analyse der traditionellen noch der neuartigen ökonomischen Erscheinungen und Entwicklungstendenzen in ihrer *konkreten*, das heißt in einem *bestimmten* politisch-gesellschaftlichen Zusammenhang *erfahrenen* Form eine Grundlage bildet. Eine extreme Konsequenz daraus sind die immer wieder unternommenen Versuche, die Existenz von Problemen, für die im Rahmen dieser Theorie kein Platz ist, zu leugnen. So etwa, wenn die liberale Orthodoxie in den dreißiger Jahren angesichts von Millionen von Arbeitslosen die Möglichkeit von unfreiwilliger Arbeitslosigkeit bzw. eines Gleichgewichtes bei Unterbeschäftigung ver-

neinte. Oder wenn heute mit dem Hinweis auf die Freizügigkeit und andere individuelle Reaktionsmöglichkeiten auf Umweltbeeinträchtigung das Umweltproblem kurzerhand in Abrede gestellt wird. Selbst wenn man von solchen eher kuriosen Auswüchsen absieht, bleibt sehr viel von dieser Literatur dennoch einer scholastisch-dogmatischen Vorgangsweise verhaftet. Die immer weniger überblickbare Flut von Artikeln, die mit dem Einbau zusätzlicher Variablen in vorhandene Modelle und mit ihrer vermeintlichen »Verifikation« durch empirische Daten befaßt sind, beschäftigen sich häufig mit Fragen von sehr geringer praktischer Relevanz; oder sie sind darum bemüht, relevante Phänomene in die Zwangsjacke eines abstrakten Modells hineinzustecken, was zu deren Erklärung meist wenig oder nichts beiträgt.

Damit ist natürlich nicht gemeint, daß modelltheoretische Ansätze generell wertlos sind. Es geht vielmehr darum, ihre analytische Kraft im Rahmen sozial-ökonomischer Forschungsansätze fruchtbar zu machen. In diesem Sinne hat es in jüngster Zeit zahlreiche Versuche zur Wiederbelebung der politischen Ökonomie gegeben.

Was bisher über die Wirtschaftstheorie gesagt wurde, gilt zum Teil auch für die theoretische Wirtschaftspolitik. Auch hier werden die Probleme vielfach in nicht minder abstrakter Form abgehandelt wie in der (neoklassischen) Theorie im engeren Sinne. Man begnügt sich damit, die Ziele einerseits und die Instrumente andererseits aufzulisten und abstrakt-logisch die Bedingungen für die Lösbarkeit von Problemen zu erforschen. Ausgeklammert oder aus dem Bereich der Disziplin verwiesen wird dabei abermals der gesellschaftlich-politische Kontext, in dem das ökonomische System entstanden ist und funktioniert.

*

Wie schon der für diese Zeitschrift gewählte Titel andeutet, fühlt sich die Redaktion einem Programm verpflichtet, in dem sowohl die wirtschaftspolitische Relevanz der jeweiligen Fragestellung wie auch die Einbeziehung der institutionellen Rahmenbedingungen in die Analyse als wesentliche Gesichtspunkte für die Auswahl und Wertung der Beiträge gelten. Diese Zielsetzung soll jedoch unter sorgfältiger Vermeidung einer dogmatischen Festlegung auf bestimmte Methoden oder Inhalte verfolgt werden. Das gilt nicht zuletzt auch für die vieldiskutierte Frage, ob eine Bewältigung der anstehenden Probleme nicht eine radikale Änderung der bestehenden Wirtschaftsordnung zur Voraussetzung hat. Wieviel kann von einer Konzeption des »qualifizierten Wachstums« in dem oben skizzierten Sinne

im Rahmen des bestehenden institutionellen Systems durchgeführt werden? So reichen Stoff für die ökonomische und politische Theorie diese Frage bietet, so scheint es vom Standpunkt einer realitätsbezogenen Praxis nicht unbedingt notwendig zu sein, eine Vorentscheidung über sie zu treffen, bevor man an die für notwendig erkannten Reformen herangeht. Im Zuge ihrer Durchführung wird sich nämlich sehr bald erweisen, wo die Grenzen der Elastizität und Funktionalität dieses schwer definierbaren »Systems« liegen und wie weit seine Fähigkeit zur Aufnahme systemfremder Elemente geht. Allerdings folgt aus dem Argument auch umgekehrt, daß die Bestandserhaltung des Systems nicht selbst als Vorbedingung des Reformplans gelten darf.

Wachstum und gesellschaftliche Stabilität

Herbert Ostleitner

Die Möglichkeit langfristiger Stabilität eines wachstumsorientierten Systems setzt voraus, daß die Bedingungen für die Realisierung eines positiven Wachstumstrends hergestellt und die destabilisierenden Folgewirkungen des Wachstumsprozesses politisch neutralisiert werden können. *Wachstumsorientierte Systeme* sind dadurch ausgezeichnet, daß das Wachstum einer (oder mehrerer) das System definierenden Variablen für ihren Bestand notwendig ist. Sozialistische »Übergangsgesellschaften« messen ihre Leistungen primär an Mengenindikatoren der Produktion, deren Bedeutung mit der Übernahme marktwirtschaftlicher Elemente in den Planungsprozeß eher steigen als fallen dürfte. Kapitalistische Gesellschaften orientieren sich an der Wachstumsrate des Bruttonationalproduktes, deren Ablösung durch »Sozialindikatoren« unwahrscheinlich ist, geht doch das BNP-Wachstum — in gewissen Grenzen — mit der privaten Kapitalakkumulation parallel, der zentralen Systemvariable des Kapitalismus, deren direkter Messung theoretische (die Problematik des Kapitalbegriffs), statistische (die Schätzung des Kapitalstocks) und vor allem politische Hindernisse (Widerstand gegen die Veröffentlichung von Vermögensdaten) im Wege stünden.

Im vorliegenden Aufsatz wird der Beitrag wirtschaftlichen Wachstums zur Stabilität kapitalistischer Gesellschaften untersucht. Diese Fragestellung deckt sich keineswegs mit der umfassenderen einer systemtheoretisch konzipierten Krisentheorie; die Zukunft der Wachstumsrate und deren loyalitätsbindender Funktion stellt nur einen engen Aspekt einer solchen Theorie dar. Ökonomistische Krisentheorien, die ausschließlich mit Kategorien der Nationalökonomie bürgerlicher oder marxistischer Provenienz formuliert werden, können heute nicht mehr überzeugen. Eine politisch-ökonomische Krisentheorie, die ein der realen Verflechtung ökonomischer, politischer und normativer Prozesse angemessenes Modell erstellen will,

darf sich nicht auf die Analyse ökonomischer Entwicklungstrends beschränken, sondern muß die Krisenphänomene in den Beziehungen zwischen dem ökonomischen, dem politischen und dem normativen Subsystem aufsuchen. Ihre Fragestellung ist auf die Chancen des Organisationsprinzips »Markt« bezogen, auch in Zukunft marktexterne Steuerungsprinzipien dominieren zu können. Dennoch wird die Untersuchung der Bedingungen, Implikationen und Folgewirkungen der Wachstumstrends des ökonomischen Systems im Mittelpunkt jeder Krisentheorie stehen, deren Objekt wachstumsorientierte Gesellschaftssysteme sind.

Drei Probleme stehen im folgenden zur Diskussion:

1. Liegen ökonomische Theorien der langfristigen Entwicklung vor, die die Wahrscheinlichkeit tendenziell fallender Wachstumsraten überzeugend nachweisen können?

2. Ist »Nullwachstum« über längere Perioden mit der Stabilität kapitalistischer Basisinstitutionen — mit dem Markt als Steuerungsprinzip — vereinbar? (Ist Wachstum eine notwendige Bestandserhaltungsbedingung?)

3. Bleibt die Loyalitätsbindungsfunktion hohen Wirtschaftswachstums konstant, oder lassen sich Anzeichen für eine Schwächung dieser Funktion finden? (Ist Wachstum eine hinreichende Bestandserhaltungsbedingung?)

Daß in der Auseinandersetzung mit diesen Fragen auf einfache ökonomische Modelltheorien, die zum Teil als gut bekannt gelten dürfen, zurückgegriffen wird, läßt sich mit zwei Gründen rechtfertigen: Erstens scheinen die Grundgedanken dieser Theorien außerhalb akademischer Zirkel (im weiteren Sinn) immer noch wenig verbreitet, und zweitens kann aus der Diskussion der in originellen Modellen verkörperten Ideen immer noch mehr gelernt werden als in dem ohnehin früh seine Grenzen erreichenden Bemühen, durch Verfeinerung der Modellbildung eine Übereinstimmung mit der »Wirklichkeit« zu erreichen.

A. Die zukünftige Entwicklung der Wachstumsrate im Kapitalismus

Vergegenwärtigt man sich die Aussagen theoretischer Ökonomen zum Problem der langfristigen Wachstumschancen der kapitalistischen Produktionsweise, so zeigt sich ein erstaunlicher Umstand: jene, die die zukünftige Entwicklung zum zentralen Gegenstand ihrer ökonomischen Theorien machten, stimmten in ihrem Wachstumspessimismus weitgehend überein, mochten sie an der Überwindung oder Erhaltung des Kapitalismus interessiert sein; jene, deren Theorien optimistisch die Überlegenheit dieser Gesellschaftsform gegenüber allen anderen Systemen zu beweisen suchten, enthielten sich langfristiger Prognosen fast gänzlich. Dieser Umstand führte zu der auch heute noch gegebenen paradoxen Konstellation, daß Theorien, die der Rechtfertigung des Kapitalismus dienen, gerade über dessen unerwartete Wachstumserfolge nichts auszusagen vermögen, da sie, als statische Gleichgewichtsmodelle konzipiert, Wachstumsprozessen höchst unangemessen sind. Angesichts der Diskrepanz zwischen der Dynamik der industriellen Entwicklung und der Statik der *Walrasschen* Marktmodelle erscheint *Kregels* Einschätzung des frühen Marginalismus gerechtfertigt:

»The logic may not have been the best, but as a rationalisation of the existing order it was first-rate.«¹

Aus der Vielzahl marxistischer und bürgerlicher Theorien der langfristigen Entwicklung der Wachstumsrate werden im folgenden exemplarisch vier herausgegriffen: das *Marxsche* »Gesetz des tendenziellen Falls der Profitrate«, die von *Keynes* inspirierten Stagnationstheorien, die »Grenzen des Wachstums« und die Wachstumstheorie *Kaleckis*.

Gezeigt werden soll,

- a) daß weder marxistische noch bürgerliche Theorien eine langfristige Tendenz fallender Wachstumsraten nachweisen können, politisch-ökonomische Krisentheorien des Kapitalismus demnach keinen Zusammenbruchstrend unterstellen dürfen, der allein ökonomisch begründet wäre und
- b) daß sowohl die Gültigkeit der *Marxschen* Theorie des Profitratenfalls, der keynesianischen Varianten der Stagnationstheorie, aber auch ökonomischer Modelltheorien, die die Möglichkeit langfristig stabilen Wachstums nachzuweisen versuchen, in extremer Weise von der funktionalen Spezifikation einzelner Beziehungen (Produktions- und Konsumfunktionen, technischer Fortschritt) abhängt, ökonomische Modelle somit dort überfordert sind, wo sie insbesondere ohne Analyse der Staatstätigkeit zu langfristigen Krisenprognosen dienen sollen.

Marx und die fallende Profitrate

Daß das Wachstum kapitalistischer Systeme am Fall der Profitrate seine Grenzen finden würde, war eine das theoretische Denken des 19. Jahrhunderts beherrschende Überzeugung, die sich auf reale Entwicklungen stützen konnte.² Die *Ricardosche* Stagnationstheorie erklärte den langfristigen Fall der Profitrate mit dem im Wachstum steigenden Weizenpreis. Mit dem Steigen der Zahl der Beschäftigten sinkt deren Grenzprodukt; da der Lohn der Arbeiter im Durchschnitt gleich dem Existenzminimum ist, muß bei steigendem Weizenpreis die Lohnquote steigen und die Profitrate fallen. Technischer Fortschritt, insbesondere im Agrarsektor, wirkt der Tendenz zur fallenden Profitrate zwar entgegen, kann sie aber nach *Ricardos* Überzeugung nicht beseitigen. Der durch die spezifische Form der Produktionsfunktion für Lohngüter (im einfachsten Fall: Weizen)³ determinierte Wandel in der Struktur relativer Preise führt zu einer Umverteilung des Volkseinkommens zu den Löhnen und der Bodenrente und damit zum Ende des Akkumulationsprozesses, der, unter Berücksichtigung des Risikoaspektes⁴, bereits vor dem Fall der Profitrate auf Null zum Stillstand kommt.

Setzt die *Ricardosche* Begründung der im Akkumulationsprozeß angelegten Stagnationstendenz eine bestimmte Produktionsfunktion für Lohngüter voraus (*Marx*: »Aus der Ökonomie flüchtet er [*Ricardo*] in die organische Chemie.«)⁵, so die *Marxsche* eine bestimmte Art technischen Fortschrittes. Da — im Gegensatz zur Theorie *Ricardos* — das *Marxsche* »Gesetz des tendenziellen Falls der Profitrate« manchen auch heute vertretenen Staats- und Krisentheorien zugrunde liegt⁶, soll auf dessen Problematik ausführlicher eingegangen werden.

Wirtschaftliches Wachstum geht nach *Marx* mit einer Steigerung der durchschnittlichen »organischen Zusammensetzung« des Kapitals einher, die er als das Verhängnis des Werts des in einer Periode eingesetzten konstanten Kapitals (c) zum Wert des variablen Kapitals (v) definiert, als »Wertzusammensetzung des Kapitals, insofern sie durch seine technische Zusammensetzung bestimmt wird und deren Änderung widerspiegelt«.⁷

Wenn — in der *Marxschen* Notation — $p = \frac{m}{c + v}$ (p = Profitrate, m = Mehrwert), so fällt die Profitrate (bei konstanter Mehrwertrate $\frac{v}{m}$)

mit dem Wachstum des konstanten Kapitals. Die von *Marx* eingeführten »entgegenwirkenden Ursachen«: Erhöhung der Mehrwertrate, Herunterdrücken des Lohns unter den Wert der Arbeitskraft, Verringerung des Werts des konstanten Kapitals, Entwicklung arbeitsintensiver Luxusproduktion und Außenhandel könnten den langfristigen Fall der Profitrate und damit den Abbruch des Akkumulationsprozesses nicht verhindern.

Die Diskussion der Gültigkeit des *Marxschen* Gesetzes (in der von den Annahmen konstituierten Modellwelt) hat bis heute zu keiner endgültigen Klärung geführt. *Marx* selbst trug viel zu dieser Verwirrung bei, da er, wie die angeführte Profitratengleichung zeigt, selten exakt zwischen Argumenten, die im Preissystem und solchen, die im Wertsystem gelten sollen, unterschied. Dennoch dürfte der entscheidende Grund dafür, daß einander formal überzeugende Ableitungen gegenüberstehen, die zum Teil die Gültigkeit, zum Teil die Ungültigkeit des »Gesetzes« beweisen, in einer unterschiedlichen Definition der Mehrwertrate zu suchen sein.

Nach der im 1. Band des Kapitals entwickelten Bestimmung der Exploitationsrate (e_1) ist diese gleich

$$e_1 = \frac{\text{unbezahlte Arbeit}}{\text{bezahlte Arbeit}}$$

Es gilt: $e_1 = m' = \frac{m}{v}$, wobei m' = Mehrwertsrate und m = Mehrwert. Die Profitrate (π) wird nach folgender Gleichung bestimmt:

$$\pi = \frac{m' \cdot v}{c + v}$$

Nimmt man ein gleichgewichtiges Wachstum an (alle Sektoren wachsen mit derselben Rate), so gilt:

$$\pi = e_1 \cdot \frac{1}{k + 1},$$

wobei k die durchschnittliche organische Zusammensetzung des Kapitals bezeichnet.

Bei konstanter Exploitationsrate (e_1) führt ein Steigen von k — der organischen Zusammensetzung — zum Sinken der Profitrate. k steigt bei jener Form technischen Fortschrittes, die die Kapital-Input-Koeffizienten erhöht und die Arbeits-Input-Koeffizienten senkt, ohne die Wertrelationen zu verändern ($e_1 = \text{const.}$).

Gibt man die Annahme eines so verstandenen »neutralen« technischen Fortschrittes auf, so muß sich das »Gesetz der fallenden Profitrate«, berechnet man alle Größen in Werten, nicht zwingend durchsetzen. Verschiebt der technische Fortschritt die Wertrelationen — wenn er beispielsweise allein im Lohngutsektor auftritt (oder im Lohngutsektor größer ist als im Kapitalgutsektor), so kann die in Werten bestimmte Profitrate trotz steigender organischer Zusammensetzung steigen, da die Exploitationsrate mit dem Fall des Werts des Lohngutes steigt.

Marx selbst bestritt die theoretische Möglichkeit einer solchen unbeschränkten Kompensation durch das Steigen der Exploitationsrate. Die von ihm vorgebrachten — und kürzlich von H. Holländer⁸ zum Beweis des Gesetzes wiederholten — Argumente implizieren aber eine von der im 1. Band des Kapitals gegebenen Definition abweichende Bestimmung der Mehrwert bzw. Exploitationsrate.⁹ Das zentrale Argument *Marxens* lautet: »Soweit die Entwicklung der Produktivkraft den bezahlten Teil der angewandten Arbeit vermindert, steigert sie den Mehrwert, weil seine Rate, soweit sie jedoch die Gesamtmasse der von einem gegebenen Kapital angewandten Arbeit vermindert, vermindert sie den Faktor der Anzahl, womit die Rate des Mehrwerts multipliziert wird, um seine Masse herauszubringen. Zwei Arbeiter, die 12 Stunden täglich arbeiten, können nicht dieselbe Masse Mehrwert liefern wie 24, die jeder nur 2 Stunden arbeiten, selbst wenn sie von der Luft leben könnten und daher gar nicht für sich selbst zu arbeiten hätten. In dieser Beziehung hat also die Kompensation der verringerten Arbeiterzahl durch Steigerung des Exploitationsgrads der Arbeit gewisse nicht überschreitbare Grenzen; sie kann daher den Fall der Profitrate wohl hemmen, aber nicht aufheben.«¹⁰ Marx impliziert hier offensichtlich nicht

$$e_1 = \frac{\text{unbezahlte Arbeit}}{\text{bezahlte Arbeit}},$$

sondern vielmehr

$$e_3 = \frac{\text{unbezahlte Arbeit}}{\text{Gesamtarbeit}}$$

als Definition der Exploitationsrate, eine Größe, die den Wert 1 (= Wert des Produktes eines Arbeitstages) nicht überschreiten kann.

$$\text{Da } e_3 = \frac{m}{v + m} \text{ gilt:}$$

$$\pi = \frac{e_3 (v + m)}{v + c}. \text{ Ist } v = 0, \text{ so } \pi = \frac{w}{c}, \text{ wobei } w = v + m = \text{const.}$$

Die Entwicklung der Profitrate wäre in diesem absurden Fall allein von der Veränderung des Werts des konstanten Kapitals abhängig. Anzunehmen, der technische Fortschritt bedinge ein Steigen dieses Werts¹¹, hieße, sich vom Wachstum der Menge der Kapitalgüter täuschen zu lassen.

Auch der Wert von c wird fallen; die Profitrate kann folglich sogar steigen. Wenn $v > 0$, so genügt ein im Lohngutsektor größerer technischer Fortschritt als im Kapitalgutsektor, um trotz steigender organischer Zusammensetzung ein Steigen der Profitrate zu erlauben.

Das Marxsche »Gesetz des tendenziellen Falls der Profitrate« kann daher, wie immer die Exploitationsrate definiert wird, nicht allgemein bewiesen werden. Ökonomistische Evolutionstheorien, die blind auf seine Gültigkeit vertrauen, sind wertlos.

Keynes und die Stagnationstheoretiker

Versuchte Marx die Stagnation des Akkumulationsprozesses durch den Fall der Profitrate zu erklären und damit die ökonomischen Vorbedingungen einer Revolution aus den Gesetzmäßigkeiten kapitalistischer marktgesteuerter Akkumulation abzuleiten, so Keynes, die Möglichkeit eines quasi-stationären Kapitalismus aus seiner Theorie der »Grenzeffizienz des Kapitals« zu extrapolieren; im Unterschied zur Profitrate ist die »Grenzeffizienz« eine Erwartungsgröße, die die Einschätzung zukünftiger Erträge einer Investition zum Ausdruck bringt. Im Gegensatz zur marginalistischen Verteilungstheorie, für die »Kapital« ein produktiver Faktor neben anderen (z. B. Arbeit) ist, erklärt Keynes die Einkommen der Kapitalbesitzer durch ihre sozioökonomische Macht. (Für Keynes ist, wie für Marx, Arbeit der einzige produktive Faktor.)¹²

Vermögensbestände bieten nur deshalb die Möglichkeit zu Besitzeinkommen, weil sie *knapp* gehalten werden können. Mit der Knappheit der Kapitalgüter fällt ihre Knappheitsrente und die »Grenzeffizienz« des Kapitals. Dieser Prozeß kann nach Keynes zwar durch ein hohes Niveau des langfristigen Zinssatzes gebremst werden; da ein hohes Zinsniveau aber mit politisch folgenreicher Arbeitslosigkeit verbunden ist, kann (und soll) der Tendenz zur fallenden Grenzeffizienz nicht auf solche Weise entgegengewirkt werden. (Die *Keynessche* Kapitalismusreform zielt ja auf »Euthanasie des Rentiers«.) Während sich die Bodenrente angesichts der Begrenztheit des Bodens kaum senken läßt, hält Keynes eine Akkumulationsrate des Kapitals für durchsetzbar, die zur stetigen Verringerung des Besitzeinkommens aus Kapitalgütern führt: »There are no intrinsic reasons for the scarcity of capital.«¹³ Die Wirtschaftspolitik eines von Keynes inspirierten Staates sollte die Kapitalgüterproduktion solange stimulieren, bis die Grenzeffizienz des Kapitals null wäre.

Verstand Keynes diese Vision als bestandssichere Reform des Kapitalismus, die die Phase des Rentier-Kapitalismus ablösen müsse, so sahen die Stagnationstheoretiker im Anschluß an die *Keynes-Interpretationen Hansens* darin die Basis einer neuen Theorie der Stagnation. *Hansen*¹⁴ wies die *Keynessche* Begründung der Stagnationstheorie in der Sättigung der Konsumbedürfnisse zurück; nicht im Konsum, sondern in technischen und politischen Bestimmungsgrößen der Grenzeffizienz wären die Ursachen für »sinkende Investitionsgelegenheiten« aufzusuchen. Vier Faktoren wären entscheidend:

- a) das abnehmende Tempo des technischen Fortschrittes seit dem Ende des 1. Weltkrieges,
- b) der Trend zu kapitalsparendem technischen Fortschritt,
- c) der rückläufige Trend im Wachstum des Arbeitskräftepotentials,
- d) das Ende der territorialen Expansion des amerikanischen Kapitalismus.¹⁵

Die *Hansensche* Stagnationstheorie wird bei *Baran* und *Sweezy*¹⁶ zu einer Theorie des »anlagesuchenden Surplus«. Ausgehend von einer Reihe von Annahmen bezüglich der Marktformen (Oligopole statt vollständige Konkurrenz) und des strategischen Verhaltens der Konzerne ist für *Baran* und *Sweezy* das »Gesetz des Monopolkapitalismus« die absolute und relative Steigerung des »Surplus« (»the difference between what a society produces and the costs of producing it«)¹⁷, für den keine hinreichend profitablen Investitionsmöglichkeiten bestehen. Der Kapitalismus, wegen der Verwertungsschwierigkeiten des gesellschaftlichen Mehrprodukts, des »anlagesuchenden Surplus«, zu chronischer Stagnation tendierend, könne lediglich durch Verschwendung der Ressourcen überleben, durch Werbung und Staatsausgaben im Interesse des Monopolkapitals. Hängt die Gültigkeit der *Hansenschen* Stagnationstheorie — wie die der *Marzschen* — von Art und Ausmaß des technischen Fortschrittes ab, so die Überzeugungskraft des *Baran-Sweezyschen* Gesetzes des Monopolkapitalismus von der Möglichkeit, krisenhaft wachsenden »anlagesuchenden Surplus« zu identifizieren. Da »anlagesuchender Surplus« niemals als solcher, immer nur als bereits angelegter zu identifizieren ist (falls sich überhaupt eine befriedigende Abgrenzung zwischen Gesamtprodukt und »notwendigen« Produktionskosten finden ließe, was innerhalb der Logik eines Systems kaum zu leisten ist), läßt sich die Stagnationstheorie *Baran-Sweezys* mangels Operationsanalysierbarkeit ihrer zentralen Kategorie zwar nicht widerlegen, aber auch nicht beweisen.

Die »Grenzen des Wachstums«

Mit marxistischen und keynesianischen Varianten der Stagnationstheorie konkurriert neuerdings eine Krisentheorie, die nicht Elemente der Systemmechanik selbst, sondern externe Faktoren — Rohstoffmangel und Umweltzerstörung — zur Erklärung der prognostizierten Wachstumsgrenzen heranzieht. Simulationen der sozialkybernetischen »Weltmodelle« *Forresters* und *Meadows* lassen entweder einen weltweiten Erstickungstod erwarten oder einen weltweiten Hungertod. Aus den zahlreichen Einwänden, die gegen den Aufbau oder die Datenbasis dieser Modelle vorgebracht wurden, soll nur einer hervorgehoben werden, der auf eine den ökonomischen Stagnationstheorien analoge Problematik verweist: Prognosen auf der Basis sozialkybernetischer Modelle sind gegenüber ähnlich plausiblen Annahmen über einzelne Parameter oder Funktionalbeziehungen extrem sensitiv. Die Sensitivitätsanalyse *Nordhaus*'¹⁸ der *Forresterschen* »World Dynamics« und die Analysen einer Gruppe der Universität Sussex¹⁹ zeigen die Abhängigkeit der Ergebnisse von spezifischen Annahmen über Bevölkerungswachstum und technischen Fortschritt. Werden diese nur wenig geändert, produziert das Modell gänzlich andere Resultate.

Kalecki und der stabile Wachstumstrend

Neben der Vielzahl der die Zukunft des kapitalistischen Wachstums pessimistisch beurteilenden Theorien finden sich nur wenige, die die Möglichkeit langfristig positiver Wachstumsraten darlegen. Die neoklassische Wachstumstheorie (*Solow, Swan, Samuelson*), entwickelt als Reaktion auf *Harrods* Theorie des instabilen Wachstums²⁰ und in Auseinandersetzung mit den kapitaltheoretischen Argumenten der Neokynesianer (*Robinson, Kaldor, Pasinetti*), die die immanenten Widersprüche des neoklassischen Kapitalbegriffs aufdeckten, stellt keinen überzeugenden modelltheoretischen Ansatz dar, der langfristige Prognosen realer Wachstumsprozesse anleiten könnte; das erkenntnisleitende Interesse der Neoklassiker war wohl primär Apologie. Die berühmteste optimistische Variante der Wachstumstheorie — optimistisch bezüglich des Wachstums, nicht der Überlebenschancen des Kapitalismus — ist die *Schumpetersche*, die den Kapitalismus »by nature« als »a form or method of economic change« ansah, welcher »not only never is but never can be stationary«.²¹ Für das Verständnis des Phänomens permanent hoher Wachstumsraten kann die *Kaleckische* Wachstumstheorie²² einen theoretischen Bezugsrahmen abgeben, der nicht offene Apologie mit realitätswidrigen Annahmen paart.

Kalecki verbindet die Theorie des Konjunkturzyklus mit der Theorie des Wachstums. Statt beziehungsloser Überlagerung der Theorie des Trends durch die Theorie reiner Konjunkturzyklen will sein Ansatz Wachstum und Konjunktur durch gemeinsame Faktoren erklären. Nach *Kalecki* werden die Investitionen nicht nur von den erwarteten Profiten bestimmt, die über einer »Standardprofitrate« liegen müssen, sondern auch von Größen, die selbst vom Wachstum abhängig sind und sich nur langfristig ändern. Solche Größen sind z. B. der Konsum der Kapitalisten oder deren Bereitschaft, technischen Fortschritt in neuen Anlagen zu realisieren. Geht man nun von einer längeren Periode aus, die mehrere Wachstumszyklen umfaßt, in der, bereinigt von konjunkturellen und anderen Schwankungen, das Volkseinkommen bedeutend zunahm, so liegt die Vermutung nahe, daß die Erfahrung eines derart stabilen Wachstumstrends zu einem geänderten Konsumverhalten und zu einer größeren Bereitschaft führt, technischen Fortschritt durch Neuinvestitionen zu realisieren. Sowohl der semi-autonome Teil des Konsums der Kapitalisten als auch der direkte Einfluß des technischen Fortschritts werden einige Jahre hindurch wachsen, »unless there were some changes in social pattern or in the stream of inventions to upset this tendency.«²³ In der Folge wird die Trendkomponente der Investition steigen, was zu einer weiteren Erhöhung des Wachstums des Volkseinkommens führt. *Wirtschaftswachstum erzeugt nach Kalecki die Voraussetzungen weiteren Wachstums auf höherem Niveau.*

Die skizzenhafte Darlegung einiger Theoreme zum Problem des langfristigen Wachstumstrends in kapitalistischen Wirtschaften mag genügen, die Unzulänglichkeit ökonomischer Krisentheorien anzudeuten, die allein aufgrund ökonomischer Systemmechanik, ohne Beachtung der Staatsaktivitäten, zu Prognosen gelangen wollen. *Theorien, die von der histo-*

risch notwendigen Tendenz fallender Wachstums- und Profitraten überzeugen könnten, liegen nicht vor. Da sich der Inhalt langfristiger Prognosen bezüglich der Annahmen über Technologien beziehungsweise den technischen Fortschritt als äußerst sensitiv erweist, sind ökonomische Modelle durch politische und sozio-kulturelle Aspekte zu erweitern, die die Abhängigkeit der Ergebnisse von der Parameterschätzung und funktionalen Spezifikation ökonomischer Beziehungen verringern.

Da sinkende Wachstumsraten nicht nur Gegenstand ökonomischer Krisenmodelle sind, sondern auch als politische Forderung aufscheinen, werden ihre Implikationen hinsichtlich der Stabilität kapitalistischer Gesellschaften im folgenden Abschnitt untersucht.

B. Implikationen des »Null-Wachstums«

Um die Implikationen der Forderung nach Reduzierung der realen Wachstumsrate auf Null (oder einen kleinen positiven Wert) diskutieren zu können, ist vorerst die Klärung der Frage nötig, welcher allgemeine Zusammenhang zwischen Wachstum und Einkommensverteilung besteht. Denn die von den Vertretern des Wachstumsstops behauptete Möglichkeit, im Rahmen kapitalistischer Basisinstitutionen eine Politik sinkenden Wachstums zu betreiben, setzt zumindest voraus, daß eine der wichtigsten Bestandserhaltungsbedingungen des Systems — die Aufrechterhaltung einer »Standardprofitrate« — mit sinkendem beziehungsweise stillgelegtem Wachstum des Volkseinkommens vereinbar ist. Kann diese Vereinbarkeit ausgeschlossen werden, so auch die Möglichkeit *politisch erzeugten Nullwachstums über längere Perioden*; kurzfristig können Wachstumskrisen zur Disziplinierung der Arbeitnehmer und Durchsetzung von den Investitionsplänen bestimmter Unternehmergruppen entsprechenden Preisrelationen politisch initiiert werden, ohne die Standardprofitrate in Frage zu stellen — die »Ölkrise« lieferte dafür hinreichende Beweise.

Die Investitionen bestimmen die Einkommensverteilung

Der Zusammenhang zwischen Investitionen, Wachstum und Einkommensverteilung kann auf der Basis verschiedenster Theorien diskutiert werden, denen unterschiedliche Sichtweisen des gesellschaftlichen Gesamtzusammenhanges korrespondieren. Für Überlegungen zur Bestandsrelevanz des Wachstums sind aber Modelltheorien auszuschließen, die eine Welt machtloser Einzelner fingieren — politische Krisen und organisierte Verteilungskämpfe wären darin nur schwer vorstellbar. Die Verteilungskonsequenzen des Nullwachstums sind in einem Rahmen zu analysieren, der den sozio-ökonomischen Machtkonstellationen kapitalistischer Gesellschaften adäquat ist. Sowohl die *Marx'schen* Schemata der »erweiterten Reproduktion« als auch die *Kaldor-Pasinettische* Verteilungstheorie²⁴, die Aspekte des Keynesianismus und der Klassik verbindet, können diesen Rahmen abgeben. Wegen ihrer Einfachheit soll hier die bekannte Theorie *Kaldors* gewählt werden; ohne allerdings ihrer ursprünglichen Intention — die Konstanz der Verteilung zu erklären — gerecht werden zu können.

Geht man von der Aufteilung des Sozialproduktes (Y) in Löhne (W) und Profite (P) aus und bezeichnet die klassenspezifischen Sparneigungen mit s_w und s_p , so gilt:

$$\frac{P}{Y} = \frac{1}{(s_p - s_w)} \cdot \frac{I}{Y} - \frac{s_w}{(s_p - s_w)}$$

Diese Gleichung repräsentiert die zentrale Idee *Keynes'*, daß die Festlegung der Investitionsquote ($\frac{I}{Y}$) (und der Konsum der Unternehmer) die Profitquote ($\frac{P}{Y}$) und damit die funktionale Einkommensverteilung determiniere; daß, sieht man vom Sparen der Lohnempfänger ab, die Unternehmer durch ihre Investitions- und Konsumentscheidung ihren Anteil am Sozialprodukt festlegen: Profite sind nach *Keynes* »a widow's cruse which remains undepleted however much of them may be devoted to riotous living«. ²⁵

Setzt man $s_w = 0$, so wird dieser Zusammenhang noch deutlicher:

$$P = \frac{1}{s_p} \cdot I$$

Nach dieser Gleichung bestimmt allein die Nachfrage der Unternehmer nach Kapitalgütern die reale Verteilung des Sozialproduktes. Bei *Kaldor* dient der Preismechanismus dazu, die Verteilungsrelationen durchzusetzen. Erhöht die Unternehmernachfrage nach Investitionsgütern die Gesamtnachfrage, führt das Steigen des Preisniveaus zum entsprechenden Sinken der Reallöhne und somit zu realer Umverteilung. Dieser Umverteilungsmechanismus funktioniert allerdings nur in jenen Grenzen, die durch die Machtkonstellation der beiden Gruppen gesetzt sind. Versuchten die Unternehmer ihren Profitanteil mittels Erhöhung der Investitionsquote auf ein Ausmaß zu vergrößern, das eine von den Lohnempfängern nicht tolerierte Senkung des Reallohnes nach sich zöge, so wird der Lohnkampf zu Kostensteigerungen führen — die Investitionsquote erreicht die »inflation barrier«. ²⁶ Andererseits läßt sich eine Mindestprofitrate angeben, die die Investitionsneigung begrenzt.

Das in der *Kaldor*-Gleichung symbolisierte Verständnis der Determination der Einkommensverteilung wird irritieren, wer von der Gegenmacht der Gewerkschaften im Verteilungskampf überzeugt ist, bringt diese Gleichung doch deren völlige Machtlosigkeit gegenüber der realen Verteilung zum Ausdruck. Die Aussage dieser Gleichung verlangt nach Differenzierung. Können steigende Nominallöhne die reale Verteilung ändern?

Kalecki hat diese Frage mit folgender Argumentation vereint. ²⁷ Eine allgemeine Lohnsteigerung (AW) führt in einer Mehrsektorenwirtschaft lediglich zu Umverteilungen zwischen branchenspezifischen Profitraten, nicht zwischen Löhnen und Profiten. Teilt man ein Wirtschaftssystem in drei Sektoren [(I) Investitionsgüter, (II) Konsumgüter für Kapitalisten, (III) Lohngüter], so berührt eine Lohnerhöhung (kurzfristig) die Beschäftigung in den Sektoren (I) und (II) nicht; können die Unternehmer die Preise für die Güter (I) und (II) nicht erhöhen, so fallen ihre Profite im

Ausmaß der Erhöhung der Lohnsumme: $\alpha (W_1 + W_2)$. Ist $s_w = 0$, so tritt im Sektor (III) eine Erhöhung der Nachfrage (und der Bruttoprofite) von $\alpha (W_1 + W_2)$ auf. Die Summe der Profite bleibt unverändert. (Die Umverteilung innerhalb der Profitbezieher hängt von der branchenspezifischen Möglichkeit ab, die Preise zu erhöhen. Dieses Modell illustriert die Vermutung, daß die relevanten Umverteilungseffekte der Inflation innerhalb der Gruppen »Gewinnbezieher« beziehungsweise »Lohnempfänger« und nicht zwischen Löhnen und Gewinnen auftreten. Die Inflation vergrößert primär die Streuung der Gewinne!) Soweit die Entscheidungen über die Investitionspläne von der Profitsumme abhängig sind, bleibt auch die Wachstumsrate von der Lohnsteigerung unberührt.²⁸

Daraus folgt, daß gewerkschaftliche Lohnpolitik, solange sie nicht zu einer Änderung der Machtverhältnisse führt und eine Senkung des durchschnittlichen »mark-ups« erzwingt, bei Vollbeschäftigung keine Vergrößerung des realen Anteils je Lohnempfänger erreichen kann. Funktion der Lohnpolitik ist, ein Wachstum der Reallöhne im Ausmaß des Produktivitätswachstums durchzusetzen. Lohnforderungen können somit auch keine Senkung der Investitionsquote bewirken, mögen die Unternehmervertreter einen solchen Effekt auch noch so oft suggerieren. (In der verkehrten ökonomischen Welt, von der die Reden der Unternehmervertreter handeln, kontrolliert die gewerkschaftliche Lohnpolitik die Investitionsquote.)

Schränkt die Existenz der Gewerkschaften die Gültigkeit der *Keynes-Kaldor*-Funktion kaum ein, so kann aber aus der Nichtberücksichtigung des Staates ein Einwand gegen diese Theorie erhoben werden, vermag doch vor allem die Fiskalpolitik in den Zusammenhang von Investitionen und Profiten einzugreifen. Beispielsweise zielt die gegenwärtige Wirtschaftspolitik jener Staaten, die sich dem Problem der Stagflation gegenübersehen, auf kurzfristige und unmittelbare, das heißt nicht den Einkommensmultiplikatoreffekt zusätzlicher Investitionen abwartende Steigerung der Profitrate des Industriekapitals, eine Steigerung, die zu Lasten der »mittelständischen« Unternehmer, der verstaatlichten Industrien und der staatlichen Budgets angestrebt wird. Man wird daher in der *Kaldorschen* Verteilungstheorie kein adäquates Modell der kurzfristigen Änderungen in einer empirisch gegebenen Verteilung sehen dürfen, sondern eine Modellierung von Strukturkonstanten, die, neben anderen Elementen, kapitalistische Systeme definieren. So interpretiert, läßt sich das einfache Modell sinnvoll für eine erste Antwort auf die Frage nach den Verteilungseffekten eines längerfristigen Nullwachstums heranziehen.

Nullwachstum = Nullprofite

Im Rahmen der beschriebenen Verteilungsmechanik implizieren sinkende Wachstumsraten als Folge sinkender Investitionen sinkende Profitraten. Vernachlässigt man den Konsum der Kapitalisten ($s_p = 1$) und das Sparen der Lohnempfänger ($s_w = 0$), so sind die beiden bestandsrelevanten Größen *Akkumulationsrate* ($a = \frac{I}{K}$, K = Kapitalstock, wobei $a = g$ = Wachs-

tumsrate des Sozialproduktes bei Konstanz des Kapitalkoeffizienten) und Profitrate (π) gleich groß:

$$a = \frac{I}{K} = \frac{P}{K} = \pi$$

Ein Stillstand des Akkumulationsprozesses führt zu einer Profitrate von Null. Ist die Sparneigung der Kapitalisten kleiner als 1, wird zwar $\pi > a$ und damit die Profitrate positiv trotz einer Akkumulationsrate von Null; angesichts der hohen Sparneigung der Kapitalisten müßte die so erzielte Profitrate kleiner als die Standardprofitrate sein; eine solche Profitrate ist langfristig mit sozialer Stabilität unvereinbar.²⁹ Die Aufrechterhaltung der Standardprofitrate bei Nullwachstum wäre nur dann gewährleistet, wenn entweder eine steigende Staatsverschuldung (gemessen am Gesamtprodukt) oder eine sinkende Lohnquote politisch durchsetzbar sind. Beide Möglichkeiten sind in einer Demokratie mit Parteienkonkurrenz auszuschließen.

Teilt man nicht die der *Keynesschen* Stagnationstheorie zugrunde liegende Auffassung, derzufolge die Unternehmer an eine Profitrate gewöhnt werden könnten, die lediglich ihrem Investitionsrisiko entspricht und die Verfügungsgewalt über Kapitalgüter nicht mehr entlohnt, sondern die realitätsbezogene Sicht Joan Robinsons, daß »profit is desired mainly as a means of accumulating capital, rather than capital being desired mainly as a means of consuming profits«³⁰, so kann die Möglichkeit eines dauerhaft stabilen Kapitalismus mit einer Akkumulationsrate von Null unter demokratischen Bedingungen ausgeschlossen werden. Die Alternative, durch Kapitalexport oder durch permanent hohe Exportüberschüsse bei einer im Inland stagnierenden Akkumulationsrate dennoch »befriedigende« Profitraten zu erzielen, steht erstens nicht allen Staaten zur gleichen Zeit offen und zweitens wohl nur bis zu einem bestimmten durchschnittlichen Entwicklungsniveau der Staaten mit kapitalistischer Wirtschaftsordnung.

Die Forderung nach »Nullwachstum« ist — unabhängig von den Gründen, die für eine Beendigung des Wachstums vorgebracht werden könnten — eine politische Naivität, da deren Durchsetzung

- a) den Akkumulationsprozeß zum Stillstand bringen müßte und somit den Unternehmer in seiner Rolle als auf Akkumulation seines Kapitals orientierter Entscheidungsträger beseitigen würde und
- b) die Profitrate auf ein Niveau sinken ließe, die den organisierten Widerstand der Unternehmer provozierte, oder
- c) die Eliminierung des Markts als Steuerungsprinzip des ökonomischen Systems voraussetzte.

Kein Staat im Kapitalismus könnte ein »Nullwachstum« des ökonomischen Systems politisch durchsetzen. (Diese Feststellung gilt in gleichem Maß gegenüber wachstumsorientierten sozialistischen Systemen.)

Neben den angeführten Gründen, die den Widerspruch zwischen »Nullwachstum« und den Bestandserhaltungsbedingungen: positive Akkumulations- und Profitrate hervorheben, ist ein weiteres Argument zur politischen Unmöglichkeit »Nullwachstum« zu berücksichtigen. Wer die Erhal-

tung der Umwelt auf Kosten des Wachstums befürwortet, dessen Präferenzen stehen gegenwärtig im Widerspruch zu den Präferenzen der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung, die ein begründetes Interesse an der Fortsetzung des Wachstums besitzt. Für deren Präferenzen existiert zumindest ein verlässlicher Indikator: die hohe Inflationsrate, die, nach Streissler, »mangelnde Sättigung signalisiert«.³¹ Denn solange die Inflationsrate nicht auf ihre »Strukturkomponente« abgesunken ist, bringt sie Versuche der Verteilungskorrektur zum Ausdruck, denen Bedürfnisse nach wachsendem Konsum oder Kapitalverfügung zugrunde liegen.

C. Zur Loyalitätsbindung des Wachstums

Zeigen die bisher vorgebrachten Überlegungen, daß weder ein folgenreiches Sinken der Wachstumsraten über eine längere Periode wahrscheinlich noch ein politisch durchgesetzter Wachstumsstop möglich ist, so bleibt die Frage offen, ob nicht Folgewirkungen des Wachstums (einschließlich der Wachstumspolitik) gesellschaftliche Instabilitäten hervorrufen könnten. Nehmen solche Folgewirkungen zu, kann eine sinkende Loyalitätsbindung durch Wachstum erwartet werden. (»Loyalitätsbindung« des Wachstums bezeichnet dessen Beitrag zur Stabilität der kapitalistischen Basisinstitutionen: private Kapitalverfügung, private, gewinnorientierte Preisbildung und freier Arbeitsvertrag. Wachstum — und die verbreitete Erwartung zukünftigen Wachstums — legitimiert den Bestand dieser Institutionen. »Sinkende Loyalitätsbindung« des Wachstums tritt auf, wenn diese Legitimationsleistung entweder direkt oder indirekt, durch Zunahme schwer neutralisierbarer Nebenwirkungen, weniger erfolgreich gelingt.)

Der erste Grund für eine tendenzielle Verringerung der Loyalitätsbindungsfähigkeit des Wachstums liegt im Wandel des Aspirationsniveaus der Lohnempfänger.

Die risikomindernde Funktion staatlich hintangehaltener Depressionen ist offensichtlich, vermindert die Verstetigung des Wachstums doch die Streuung der Erträge. Je geringer die konjunkturellen Schwankungen, desto geringer ist die von den Unternehmern kalkulierte »Risikoprämie« und desto höher die »Grenzeffizienz« des Kapitals. Werden die Ertrags-erwartungen der Unternehmer durch die fiskalpolitische »Verstaatlichung des Mengensystems« weitgehend stabilisiert, die, einem »Sperrklinkeneffekt« vergleichbar, negative Wachstumsraten zu verhindern trachten, so tritt bei den Lohnempfängern ein dazu analoger Effekt auf. Das verminderte Beschäftigungsrisiko führt in Verbindung mit der Erfahrung dauernd positiver Wachstumsraten zu einer Änderung der Aspirationen; nicht mehr die Furcht vor quasi-natürlichen Krisen bestimmt das Bewußtsein der Lohnempfänger, sondern die Erwartung steigender Reallöhne, *die als wirtschaftspolitische Leistung der Regierung interpretiert werden.* Ist diese Uminterpretation des Wachstums, die nicht mehr die Investitionsentscheidungen der Unternehmer (und den Konsumverzicht der Lohnempfänger), sondern die Politik der Regierung als entscheidenden Wachstumsfaktor ansieht, massenhaft verbreitet, so kann die Loyalitätsbindungsfähigkeit

des Wachstums davon nicht unberührt bleiben. Solange große zyklische Schwankungen und ein niedriger Wachstumstrend erwartet werden, zeigen hohe Wachstumsraten über eine längere Periode außerordentliche Wirkung bezüglich der Systemloyalität. Werden hingegen geringe Schwankungen und ein hoher Wachstumstrend erwartet — und wird eine solche Entwicklung als politisch steuerbar angesehen — so verliert das Wachstum im Ausmaß seines Selbstverständlichwerdens an Loyalitätsbindungsfähigkeit.

Ein zweiter Grund für die sinkende Loyalitätsbindungsfähigkeit des Wachstums liegt in den fiskalischen Krisen, die, neben anderen Ursachen, durch den Zwang zur steuerpolitischen Berücksichtigung der privaten Investitionsentscheidung bedingt sind. Auch dieser Grund ist mit Folgewirkungen staatlicher Wachstumspolitik verknüpft. Die in der Wachstumstheorie meist vernachlässigte staatliche Investitionssubventionierung mittels des Steuerrechts stimuliert die Investitionsentscheidungen. Die durch vorzeitige Abschreibung und ökonomisch ähnlich wirkende Regelungen bereitgestellten indirekten Subventionen (begünstigte staatliche Kredite) werden jeden »rationalen« Unternehmer zu höherer Nachfrage nach Investitionsgütern veranlassen, als aufgrund seiner Kapazitätsbedarfsschätzung notwendig. Dies gilt vor allem in den Abschwungsphasen der Konjunktur: die Möglichkeit vorzeitiger Abschreibung dürfte die untere Grenze der Investitionsneigung bestimmen. Wenn sich alle Unternehmer so verhalten, werden auch diese höheren Kapazitäten voll ausgelastet. (Österreichische Unternehmer dürften darüber hinaus Investitionsmittel, die ihnen durch Steuervermeidung zufließen, höher bewerten als Mittel aus anderen Quellen, was zu »hectic scramble for investment goods in every last quarter of the year« zu führen scheint, »when it has become evident that profits were higher than expected.«³²) Wichtiger noch als diese Form indirekter Subventionen ist der wachstumspolitisch motivierte Verzicht auf progressiv steigende Gewinnsteuererträge und steigende Vermögenssteuererträge. Diese Einschränkung der steuerpolitischen Handlungsmöglichkeiten trägt zur Verschärfung der fiskalischen Krise bei, die nur kurzfristig durch inflationsbedingte nominelle Mehreinnahmen unterdrückt werden kann. Wachstumspolitik durch politisch opportune indirekte Subventionen und durch Beschränkung der Gewinn- und Vermögenssteuern geht zu Lasten des Staatsanteils und damit zu Lasten von Infrastruktur- und Wohlfahrtsbudgets. Berücksichtigt das politische System den Wachstumsimperativ des ökonomischen Systems durch zurückhaltende fiskalische Abschöpfung, so gehen ihm dadurch Ressourcen verloren, die es zur Erbringung sozialstaatlicher Leistungen benötigt. Wachstumspolitik wirkt somit gleichzeitig positiv und negativ auf die dem politischen System erwiesene Loyalitätsbereitschaft. Diese ausgabenseitig Instabilitäten erzeugenden Folgewirkungen der Investitionsförderung werden durch einnahmenseitige begleitet, da der Anteil der Lohn- und Umsatzsteuererträge am gesamten Steueraufkommen steigt, der Anteil der Gewinn- und Vermögenssteuern fällt.

Drittens vermag auch hohes Wachstum antagonistische Einkommensansprüche nicht problemfrei zu erfüllen, da das Preissystem instabil bleibt.

Daß ein hohes Beschäftigungsniveau und eine hohe Investitionsquote im Rahmen der kapitalistischen Basisinstitutionen »freier Arbeitsvertrag« und »profitorientierte private Preisbildung« mit einem ständig steigenden Preisniveau verbunden ist, war für die keynesianische Theorie von Anfang an Gewißheit, denn: »Wenn man an globaler Mengenstabilität gewinnt, verliert man an globaler Preisstabilität.«³³ Schon das defensive lohnpolitische Ziel der Gewerkschaften, den realen Anteil der Lohnempfänger im Wirtschaftswachstum zu erhalten, ist nur bei steigendem Preisniveau zu erreichen, wenn ein inflationärer Prozeß extern in Gang gesetzt ist. Je nach dem Ausmaß struktureller und Erwartungskomponenten in der Inflationsrate muß sogar mit steigenden Inflationsraten gerechnet werden, die allein durch staatliche Einkommenspolitik oder externe Faktoren (Sinken der Rohstoffpreise) zu stabilisieren wären. Preisinstabilität bei Mengenstabilität darf aber keineswegs als wirtschaftspolitischer trade-off interpretiert werden, als, wie ein naives Verständnis der »Phillips-Kurve« nahelegt, dem wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger zur beliebigen Verfügung stehende Kombinationsmenge von Inflations- und Arbeitslosigkeitsraten.

Erstens ist die Uminterpretation der Mengenstabilität als politisch erzeugte kaum rückgängig zu machen, jedenfalls nicht in einer parlamentarischen Demokratie mit Konkurrenz der Parteien; zweitens lassen sich die auf kontrollierte Rezession zielenden Instrumente nicht so dimensionieren, daß die angestrebte niedrige Rate der Arbeitslosigkeit mit Sicherheit nicht nur erreicht, sondern auch fixiert werden könnte — angesichts oligopolistischer Märkte sind die Mengenreaktionen schwer abschätzbar; jede wirtschaftspolitisch erzeugte Rezession kann eine unvorhersehbare Eigendynamik entfalten; und drittens wird zunehmend ungewiß, in welchem Ausmaß Preis- und Mengensystem noch miteinander verkoppelt sind, ob also Instabilitäten des einen Systems durch politisch erzeugte Instabilitäten im anderen System noch zu beseitigen wären. Stagflationen beweisen die relative Autonomie von Preis- und Mengensystem.

Stabilität des Preisniveaus könnte folglich nicht durch Rezessionen, sondern nur durch institutionelle Neuregelungen hergestellt werden, die die Prinzipien der kapitalistischen Basisinstitutionen verletzen müßten. Die schrittweise Installierung eines staatlichen Preissystems durch staatliche Einkommens- und Preispolitik, Preis- und Lohnkontrollen, erscheint zwar solange als unwahrscheinlich, als sich das reale Wachstum der Einkommen fortsetzt, mag aber in einer Wachstumskrise bei hohen Inflationsraten trotz der zu erwartenden politischen Widerstände unumgänglich sein. »Die Antinomie zwischen Vollbeschäftigung und Preisniveaustabilität kann sich wandeln zu einer Antinomie zwischen ablaufpolitischen Zielen und ordnungspolitischen Grundsätzen.«³⁴

Viertens verliert Wachstum an Loyalitätsbindungsfähigkeit, je häufiger die Gebrauchswertorientierung an die Stelle der Tauschwertorientierung tritt.

Die von allen politischen Parteien aufgegriffene Programmformel »Lebensqualität gegen industrielles Wachstum« oder »Lebensqualität gegen Lebensstandard« vermag zwar gegenwärtig gegenüber dem tra-

ditionellen Primat quantitativen Wachstums kaum die entsprechende Politik anzuleiten. Es ist auch ungewiß, ob das problematische Aggregat »Bruttonationalprodukt« als Indikator wirtschaftlichen Fortschritts je durch die Alternative der »Sozialindikatoren« ersetzt wird, liegt doch gerade in den konzeptuellen Mängeln der Kategorie »BNP« (auch Kosten und negative externe Effekte positiv zu gewichten) ihre politische Stärke: kein anderer Indikator kann in einer antagonistischen Gesellschaft mit gleichem Konsens rechnen. Auch scheint die Umwelt-Bewegung ihren ersten Höhepunkt überschritten zu haben — auch öffentliche Güter kennen den »Produktzyklus«. Dennoch wird der einmal in Gang gesetzte Abkehrprozeß von der ausschließlichen Orientierung am steigenden Einkommen zur politisch vermittelten »Lebensqualität« nicht umkehrbar sein, wird man auch bald der antikapitalistischen Struktur der Lebensqualität-Formel gewahr werden. Die Lebensqualität-Debatte, »Anzeichen subkutan herbeigeführter Änderungen oder auch nur Thematisierungen«³⁵, wird zwar in ihren kurzfristigen Auswirkungen meist überschätzt, da das Konfliktpotential strikt gebrauchswertorientierter Politik weit über der heute manifesten Konfliktintensität liegen dürfte, kann aber in ihren langfristigen Wirkungen kaum überschätzt werden, *da sich in ihr eine Entwicklung manifestiert, die zur Schwächung des Steuerungsprinzips »Markt« führen kann.*

Keiner der angeführten Prozesse mag allein ausreichen, die Loyalitätsbindungsfähigkeit des Wachstums folgenreich zu schwächen. Zusammen aber unterstützen sie die Vermutung der sinkenden Loyalitätsbindung, wenn auch, über eine absehbare Periode, der Primat quantitativen Wachstums unzweifelhaft bestehen wird und jede Rezession die Loyalitätsbindungsfähigkeit des Wachstums wieder verstärkt.³⁶ Weit mehr als »subkutane« Thematisierungen wären nötig, um die unvernünftige Orientierung am Wachstum dubios bestimmter Gütermengen durch eine Orientierung an den Lebensbedingungen zu ersetzen.

ANMERKUNGEN

- 1 J. A. Kregel, *The Theory of Economic Growth*, London 1972, S. 22.
- 2 J. M. Gillman, *Das Gesetz des tendenziellen Falls der Profitrate*, Wien 1969.
- 3 M. Blaug, *Economic Theory in Retrospect*, Homewood 1962.
- 4 D. Ricardo, *Principles of Political Economy and Taxation* 1817, Hardmondsworth 1971, S. 141.
- 5 K. Marx, *Grundrisse der Kritik der politischen Ökonomie*, S. 639.
- 6 Eine auf dem Marx'schen Gesetz basierende Staats- und Krisentheorie vertritt z. B. E. Altwater. Siehe dazu: E. Altwater, *Zu einigen Problemen des »Krisenmanagements« in der kapitalistischen Gesellschaft*, in: M. Jänicke (Hrsg.), *Herrschaft und Krise*, Opladen 1973.
- 7 K. Marx, *Das Kapital* (I) (1867), Berlin 1971, S. 640.
- 8 H. Holländer, *Das Gesetz des tendenziellen Falls der Profitrate*, in: *Mehrwert. Beiträge zur Kritik der politischen Ökonomie*, Nr. 6/1974.
- 9 J. Steindl weist diese Umdefinition im 3. Band des *Kapitals* nach. J. Steindl, *Karl Marx and the Accumulation of Capital*, in: D. Horowitz (Hrsg.), *Marx and Modern Economics*, New York 1968.
- 10 K. Marx, *Das Kapital* III (1894), Berlin 1971, S. 257 f.
- 11 So bei Holländer, a. a. O., S. 114.
- 12 J. M. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money* (1936), London 1967, S. 213 f.
- 13 J. M. Keynes, *The General Theory of Employment*, a. a. O., S. 376.
- 14 A. Hansen, *Full Recovery or Stagnation?* New York 1938.
A. Hansen, *Fiscal Policy and Business Cycles*, New York 1941.
- 15 Eine Diskussion der Hansenschen Stagnationstheorie findet sich bei Ch. Deutschmann, *Der linke Keynesianismus*, Frankfurt 1973, S. 53 ff.
- 16 P. A. Baran, P. M. Sweezy, *Monopoly Capital*, New York 1966.
- 17 P. A. Baran, P. M. Sweezy, a. a. O., S. 23.
- 18 W. D. Nordhaus, *World Dynamics: Measurement Without Data*, *Economic Journal* Vol. 63 (1973).
- 19 Cole, Freeman, Jahoda, Pavitt, *Thinking about the Future. A Critique of the Limits to Growth*, 1973.
- 20 Man kann Argumente für und gegen die Zuordnung der Harrodschen »Dynamischen Theorie« zur Gruppe der Wachstumspessimisten anführen. In seinem »Second Essay in Dynamic Theory« (*Economic Journal* Vol. 50, 1960) nimmt er eine im Vergleich zu früheren Arbeiten optimistische Haltung ein, relativiert sie aber durch den Hinweis auf die besonderen Bedingungen der Nachkriegszeit; die Möglichkeit einer langfristigen Stagnation schließt Harrod nicht aus.
- 21 J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York 1942.
- 22 Die folgende Darstellung beschreibt die Grundgedanken einer späten Arbeit Kaleckis zum Thema Wachstum und Konjunktur, die er in »Theory of Economic Dynamics« (London 1954) und »Observations on the Theory of Growth« (*Economic Journal* Vol. 52, 1962) entwickelte. M. Kalecki: *Trend and the Business Cycle*, 1968. In: M. Kalecki, *Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy*, Cambridge-London 1971.
- 23 M. Kalecki, *Trend and the Business Cycle*, a. a. O., S. 178.
- 24 N. Kaldor, *Alternative Theories of Distribution*, *Review of Economic Studies*, Vol. 23 (1955/56),
L. L. Pasinetti: *Rate of Profit and Income Distribution in Relation to the Rate of Economic Growth*, *Review of Economic Studies*, Vol. 29 (1961/62).
- 25 J. M. Keynes: *A Treatise on Money* (1930), London 1971, S. 125.
- 26 J. Robinson: *The Accumulation of Capital*, London 1969, S. 48 f.
- 27 M. Kalecki: *Class Struggle and Distribution of National Income*, in: M. Kalecki: *Selected Essays*, a. a. O.
- 28 Kalecki und Kaldor unterstellen einen allein technischen bestimmten und konstanten Kapitalkoeffizienten.

- 29 Dieses Ergebnis gilt formal bei ausgeglichener Handelsbilanz und ausgeglichenem Budget. Ferner wird angenommen, daß langfristig positive Nettoinvestitionen mit Nullwachstum unvereinbar sind. (Kurzfristig muß die Gleichsetzung von Nullwachstum und Null-Nettoinvestitionen nicht gelten, sofern z. B. »umweltschonende« Umstrukturierungen vorgenommen werden.)
- 30 J. Robinson, *The Accumulation of Capital*, S. 392.
- 31 E. Streissler, *Die schleichende Inflation als Phänomen der politischen Ökonomie*. Basler Wirtschaftswissenschaftliche Vorträge, Zürich 1973, S. 48.
- 32 E. Streissler, *Investment Stimulation and the Hierarchy of Individual Plans*, in: W. Schmitz (Hrsg.): *Convertibility, Multilateralism and Freedom. Essays in Honour of Reinhard Kamitz*, Wien 1972, S. 59 f.
- 33 E. Streissler, *Die schleichende Inflation*, S. 38.
- 34 G. Kucera, *Zur Frage der Antinomie von Vollbeschäftigung und Preisniveaustabilität*. Probevortrag, gehalten am 26. 7. 1974 an der Universität Wien.
Selbst der klassische Vertreter funktionaler Fiskalpolitik, Abba Lerner, betont heute die Unumgänglichkeit der Einkommenspolitik, allerdings nur als Druck auf die Löhne: »Only direct influence on the wage unit by an incomes policy, as a kind of splint on the fractured price mechanism, can restore a free economy working at a satisfactory level of employment.« A. Lerner, *From the Treatise on Money to The General Theory*, *Journal of Economic Literature* 1974.
- 35 J. Habermas, *Können komplexe Gesellschaften eine vernünftige Identität ausbilden?* Rede aus Anlaß der Verleihung des Hegel-Preises, in: J. Habermas/D. Henrich, *Zwei Reden*, Frankfurt 1974, S. 67.
- 36 Auf diese Wirkung hat Kalecki bereits 1943 in seiner Theorie des politischen Konjunkturzyklus verwiesen. Politisch erzeugte oder verlängerte Rezessionen sollen die Lohnforderungen dämpfen und die Arbeitsproduktivität erhöhen. Zur Selbstverständlichkeit gewordenes Wachstum bei Vollbeschäftigung widerspräche den Interessen der »industrial leaders«.
M. Kalecki, *Political Aspects of Full Employment*, in: *Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy*, S. 138 ff.

Multinationale Konzerne und Gewerkschaften

Ferdinand Lacina

Die in den letzten Jahren veröffentlichten zahlreichen Studien über Ursachen und Auswirkungen der raschen Expansion der multinationalen Konzerne vernachlässigten beinahe systematisch ein Untersuchungsgebiet: die »internationalen Arbeitsbeziehungen«. Die meisten Publikationen, die derzeit zu diesem Thema vorliegen, wurden von Autoren verfaßt, die in der internationalen Gewerkschaftsbewegung tätig sind. Von den Gewerkschaften ging auch die Initiative für Untersuchungen zu diesem Thema durch internationale Körperschaften aus.

Dieser Beitrag setzt sich das Ziel, aus den vorliegenden Arbeiten eine Übersicht zur Problematik der Beziehungen von multinationalen Unternehmen und organisierter Arbeiterschaft zu gewinnen. Die Betrachtung beschränkt sich im wesentlichen auf die unmittelbar aus den Beziehungen Gewerkschaft — multinationaler Konzern entstehenden Fragen in hochentwickelten westlichen Industrieländern. Die speziellen Fragen der Beziehungen multinationaler Konzerne zu Entwicklungsländern oder zu staatlichen Unternehmen in kommunistisch regierten Ländern, sowie die allgemeine Problematik der Beziehungen Nationalstaat — multinationaler Konzern bleiben außer Betracht.

Im folgenden wird der Begriff »Multinationaler Konzern« oft synonym mit dem der »Ausländischen Direktinvestition« verwendet. Bisher wurde keines der vorgeschlagenen Abgrenzungskriterien (Unternehmensgröße, Zahl der Tochtergesellschaften, Anteil der Produktion im Ausland, Zentralisationsgrad der Entscheidungen etc.) konsequent in statistischen Erhebungen verwendet, so daß zumeist nur Daten zu ausländischen Anlageinvestitionen insgesamt vorliegen. Diese Vorgangsweise erscheint auch deshalb gerechtfertigt, da die behandelten Probleme in den Beziehungen multinationale Konzerne — Gewerkschaften zumindest teilweise auf die ausländischen Anlagen insgesamt zutreffen.

Um einen Eindruck von den Dimensionen der Problematik zu geben, seien hier einige Daten angeführt. Die UNO schätzt die Zahl der Beschäftigten in ausländischen Tochtergesellschaften multinationaler Konzerne auf 13 bis 14 Millionen.¹ Eine in den USA im Jahre 1970 durchgeführte Erhebung bei 298 nordamerikanischen Gesellschaften erfaßte 5.237 Tochterunternehmen im Ausland, in denen rund 3 Millionen Arbeiter und Angestellte beschäftigt waren, das war rund ein Viertel der Gesamtbeschäftigten dieser Konzerne.²

Nach Erhebungen der Oesterreichischen Nationalbank, die zirka drei Viertel der ausländischen Direktinvestitionen erfassen dürften, waren Ende 1971 in Österreich 216.551 Arbeiter und Angestellte in ausländisch beeinflussten Unternehmen tätig, davon 138.770 im Bereich der Industrie.³ Eine auf Grundlage der Nationalbank-Erhebung 1970 erstellte Sonderauswertung der Industriestatistik zeigt eine starke Streuung der Anteile ausländischer Unternehmen an den Gesamtbeschäftigten in den einzelnen Branchen: In der Elektroindustrie waren 56,6 Prozent, in der Papiererzeugung 34 Prozent, im Bergbau 32,7 Prozent und im Maschinen- und Stahlbau 25,7 Prozent der Arbeitnehmer in ausländisch beeinflussten Unternehmen tätig. Die niedrigsten Anteile waren in der Holzverarbeitung (4,9 Prozent) und in der Stein- und Keramik-Industrie (8,4 Prozent) zu verzeichnen. Im Gesamtdurchschnitt war über ein Fünftel (21,5 Prozent) der österreichischen Industriebeschäftigten in ausländisch beeinflussten Unternehmen tätig.⁴

In der Studie der Arbeiterkammer Wien »Auslandskapital in der österreichischen Wirtschaft« wurden Mitte 1969 184.270 Beschäftigte in ausländisch beeinflussten Betrieben erfaßt, davon 149.220 in Unternehmen, die mehrheitlich in ausländischem Eigentum standen.⁵

Interessant ist es auch, die Bedeutung des Anteils der in ausländischen Tochtergesellschaften Beschäftigten auf Konzernebene einzuschätzen. Die bereits erwähnte UNO-Studie enthält eine Zusammenstellung der umsatzstärksten Unternehmungen und deren jeweiligen Anteil an Auslandsbeschäftigten. Nach dieser Tabelle sind 96 Prozent der Nestlé-Arbeiter in ausländischen Tochtergesellschaften des Konzerns tätig, über 80 Prozent sind es bei British Petroleum und British-American Tobacco sowie bei den Schweizer Firmen Brown-Boveri und Hoffmann-La Roche. Von den 73 umsatzstärksten Unternehmen, über die Angaben vorlagen, beschäftigten 35 mehr als ein Viertel, davon 19 Unternehmen mehr als die Hälfte ihrer Arbeiter und Angestellten in ausländischen Zweigbetrieben.⁶

Gewerkschaftliche Kritik an den Multinationalen

Einleitend seien hier zwei Absätze einer Resolution des Internationalen Metallarbeiterbundes wiedergegeben, aus denen die wesentlichsten Vorwürfe hervorgehen, die von den Gewerkschaften an die Adresse der multinationalen Konzerne gerichtet werden. »Diese Firmen arbeiten auf der Grundlage zentralisierter Beschlußfassung unter völliger Mißachtung nationaler Loyalität und sozialer Verantwortung, und ihr System des

»Teile und herrsche!« dient dazu, die Arbeitnehmer der verschiedenen Länder zu ihrer aller Schaden gegeneinander auszuspielen und die Regierungen in einen herabwürdigenden Wettbewerb um ihre Gunst hineinzuzwingen. Um Arbeitnehmer und Regierungen einzuschüchtern, bedienen sie sich schamlos der Drohung, Investitionen und Arbeitsplätze zu verlagern, wenn diese sich ihrem Diktat in bezug auf Löhne, Arbeitsbedingungen, Gesetzgebung, Bestimmungen, Steuerregelungen oder Regierungsbeihilfen nicht fügen.

In ihrem Streben nach maximalen Gewinnen verfolgen die Konzerne eine Politik des weltweiten Ausschöpfens aller Quellen. Das bedeutet, daß sie menschliche Arbeitskraft und Rohstoffe auf den billigsten Märkten kaufen und die Erzeugnisse an Verbraucher in der ganzen Welt verkaufen, zu Preisen, die ihre Preisführerschaft und das deutlich abgekartete Spiel widerspiegeln, das Oligopole charakterisiert. Auf diese Weise berauben sie Arbeitnehmer und Verbraucher in allen Ländern der Vorteile des internationalen Handels, der sich auf internationale Arbeitsteilung gründet.«⁷

Im folgenden sollen einige Punkte dieser gewerkschaftlichen Kritik näher spezifiziert und schließlich die Ansätze gewerkschaftlicher Gegenstrategien behandelt werden.

»Job export«

Eines der wesentlichsten Argumente der gewerkschaftlichen Kritik an den multinationalen Konzernen ist, daß sie durch ihr massives Engagement im Ausland lediglich das internationale Lohngefälle ausnützen. Die beträchtlichen Unterschiede der Arbeitskosten in den heimischen und ausländischen Betrieben von amerikanischen Konzernen zeigt eine Erhebung des US-Handelsministeriums.⁸ Die jährlichen Arbeitskosten je Beschäftigten in der verarbeitenden Industrie betrugen 1970 in den Stammbetrieben der Konzerne in den USA 10.300 US-Dollar, in ihren Tochterbetrieben in entwickelten Ländern 5.290 US-Dollar, in denen der Entwicklungsländer nur 2.810 US-Dollar; die Arbeitskosten der Tochtergesellschaften von US-Konzernen beliefen sich also in Industrieländern auf etwas mehr als die Hälfte, in Entwicklungsländern auf etwas mehr als ein Viertel der Arbeitskosten im Investorland. Im Vergleich zu 1966 hat sich dieser Abstand zwischen den USA und den entwickelten Ländern leicht verringert, gegenüber den Entwicklungsländern sogar erhöht.

Diese Zahlen erlauben natürlich keine Aussage über die Arbeitskosten je erzeugter Einheit, da beträchtliche Produktivitätsunterschiede zwischen den einzelnen Betriebsstätten der US-Konzerne bestehen können, sie sind jedoch ein Hinweis dafür, daß niedrigere Arbeitskosten eine bedeutendere Rolle spielen, als ihnen bisher in verschiedenen Erhebungen über die Motivation ausländischer Direktinvestitionen eingeräumt wurde.⁹

Der ökonomische Berater des amerikanischen Gewerkschaftsverbandes AFL-CIO, Nathaniel Goldfinger, wirft denn auch den US-Multinationalen vor, Produktionen ins Ausland verlagert und inländische Erzeugungen durch Importlieferungen ihrer Auslandstöchter ersetzt zu haben, um billige

Arbeitskraft im Ausland zu nutzen. Er schätzt den Nettoverlust an Arbeitsplätzen in den USA im Zeitraum 1966 bis 1971 auf 900.000.¹⁰ Folgerichtig initiierte AFL-CIO den Versuch, durch einen von Senator Hartke und dem Mitglied des Repräsentantenhauses, Burke, eingebrachten Gesetzentwurf ein strenges protektionistisches System der amerikanischen Handelspolitik aufzurichten. In diesem »Foreign Trade and Investment Act«¹¹ ist unter anderem eine umfassende Kontingentierung der Einfuhren in die USA, eine Verschärfung der Anti-Dumpingbestimmungen, die strikte Kontrolle von Kapitaltransfers, die Möglichkeit zum Verbot der Patenterteilung an Firmen im Ausland, die Nachversteuerung im Ausland entstandener Gewinne und die Kennzeichnung aller Waren mit importierten Bestandteilen vorgesehen.¹² Die amerikanische Automobilarbeitergewerkschaft UAW, die dem AFL-CIO nicht angeschlossen ist, lehnt hingegen diese protektionistischen Maßnahmen ab.¹³

Der Argumentation von AFL-CIO, daß die multinationalen Konzerne die Hauptschuld an der Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland und damit an der Passivierung der US-Handelsbilanz tragen, wurden zahlreiche Studien entgegengestellt, die den positiven Einfluß ausländischer Investitionen auf die Beschäftigung, Handels- und Zahlungsbilanz herausstrichen.¹⁴ Hier kann nicht ausführlich auf Pro und Kontra dieser Diskussion eingegangen werden.¹⁵ Der pauschal erhobene Vorwurf von AFL-CIO ist jedoch kaum aufrechtzuerhalten; er gilt jedenfalls nicht für Dienstleistungsunternehmen und den Bergbau. Man müßte auch untersuchen, ob die Verschlechterung der internationalen Wettbewerbsposition der USA nicht auf jeden Fall zum Verlust von Arbeitsplätzen geführt hätte, und ob Produktionen in den USA durch normale Importe nicht genau so bedroht worden wären wie durch Importe amerikanischer Tochtergesellschaften. Festzuhalten ist jedoch andererseits, daß die Argumentation der Studien des US-Handelsministeriums und der Unternehmerverbände so manches bestätigt, was die Kritiker der Multinationals vom Standpunkt der Gastländer aus vorgebracht haben.

Die zitierte Studie der National Association of Manufactures stellt zum Beispiel fest, daß durch die Repatriierung von Gewinnen »Direktinvestitionen auf lange Frist vorteilhaft für die Zahlungsbilanz der USA« sind (S. 23), daß US-Tochtergesellschaften im Ausland nur einen Teil des Produktionsprogrammes übernehmen: »größere und hochwertigere (more sophisticated) Geräte werden in den USA produziert und exportiert« (S. 27), und daß es schließlich offensichtlich sei, »daß keine einzige direkte Beziehung zwischen Auslandsinvestitionen von US-Multinationals und der Verengung der »technologischen Lücke« zwischen den USA und anderen entwickelten Ländern besteht« (S. 42).¹⁶

Außerhalb der Vereinigten Staaten hat die Problematik des »job export« bisher in der gewerkschaftlichen Argumentation keine große Rolle gespielt, wenn es auch in anderen Industrieländern zu massiven Verlagerungen, insbesondere im Bereich der elektronischen Industrie, der optischen Industrie, der Textil- und Bekleidungsindustrie und der Schuherzeugung gekommen ist. Ein Beispiel aus jüngster Zeit ist der auf gewerkschaftlichen Widerstand gestoßene Plan des Volkswagenwerkes, durch den

Bau einer Produktionsstätte in den USA Importe aus den deutschen Werken zu substituieren.

Übernahmen

Aus der Sicht des »Gastlandes« ist es häufig die Übernahme eines bestehenden Unternehmens, die spezielle Beschäftigungsprobleme aufwirft. In einem Bericht an die Weltwirtschaftskonferenz des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften werden Beispiele von Betriebs-schließungen in Frankreich nach dem Aufkauf durch multinationale Gesellschaften angeführt.¹⁷ Der Bericht der ILO weist auf die Bemühungen der französischen und britischen Regierung (im Fall der Übernahme der Autofirma Rootes durch Chrysler) hin, Entlassungen nach solchen Übernahmen zu vermeiden.¹⁸

Besonders bedroht sind die Arbeitsplätze von Technikern und Wissenschaftlern, sie können »bei der Übernahme ihres Unternehmens am ehesten damit rechnen, daß ihr Arbeitsplatz gefährdet ist. Denn gewöhnlich ist die erste Folge einer Übernahme die Konzentration der Forschung und Entwicklung im Stammland«.¹⁹

Zentralisation der Entscheidungen

Eines der wichtigsten Probleme, denen sich betriebliche Arbeitnehmervertretungen und nationale Gewerkschaften gegenübersehen, ist die Zentralisation der Entscheidungsgewalt in der Konzernspitze multinationaler Unternehmen. Der Grad der Zentralisation von Unternehmensentscheidungen ist hiebei von Gesellschaft zu Gesellschaft unterschiedlich, so daß es schwierig ist, in Verhandlungen auch nur das jeweilig zuständige Entscheidungszentrum zu orten.²⁰ In einer Studie über die Entscheidungsstrukturen von amerikanischen Autokonzernen ergibt sich folgendes Bild: Bei der US-Zentrale von Chrysler besteht eine Stabsstelle, die Beratungsaufgaben in Fragen der Arbeitsbeziehungen und Kollektivvertragsverhandlungen erfüllt und Gegenvorschläge zu gewerkschaftlichen Forderungen in Tochtergesellschaften ausarbeitet. Bei Ford ist in der Detroit-Zentrale ein »liaison manager« eingesetzt, der Informations- und Koordinierungsfunktionen hinsichtlich der Arbeitsbeziehungen erfüllt und für die Besetzung der Personalabteilungen in den Tochtergesellschaften verantwortlich ist. Darüber hinaus besteht ein Komitee der für Personalfragen Verantwortlichen europäischer Ford-Töchter bei der Londoner Europa-Zentrale, zu dessen Aufgaben auch die Beratung der Tochtergesellschaften in Fragen der Arbeitsbeziehungen zählt. General Motors weist eine relativ straffe Gliederung auf. Der Personaldirektor der »International Group« erfüllt nicht nur Beratungs- und Koordinierungsaufgaben für die Tochtergesellschaften, sein Stab ist auch mit Beobachtung und Analyse internationaler Gewerkschaftstätigkeit und betrieblicher Interessenvertretungen betraut und sorgt für die Ausarbeitung von Plänen für Ausbildung, Sozialleistungen und Versetzung von Arbeitskräften innerhalb des Konzerns.²¹

Die Entwicklungstendenzen der Organisationsstruktur multinationaler

Konzerne werden unterschiedlich beurteilt. H. V. Perlmutter unterscheidet drei Typen: ethnozentrische, polyzentrische und geozentrische Konzernstrukturen. Der »ethnozentrische« Konzern ist stark von der Muttergesellschaft, ihrem Stil des Managements, der Arbeitsbeziehungen, ihrem Lohnschema etc. bestimmt. Der »polyzentrische« Konzern überläßt die Frage der Regelung von Arbeitsbeziehungen der Kompetenz der jeweiligen nationalen Tochtergesellschaft. Der »geozentrische« Konzern versucht seine Managementmethoden aufgrund seiner weltweiten Erfahrungen zu optimieren und im Gesamtkonzern durchzusetzen. Nach der Auffassung Perlmutters tendiert die Entwicklung zum »geozentrischen« Konzern.²²

Tugendhat entwirft in seiner Analyse das Bild eines straff gegliederten Konzerns mit klarer Befehlsgewalt: »Es ist ein charakteristisches Merkmal multinationaler Gesellschaften, daß ihre Niederlassungen im Rahmen einer gemeinsamen weltweiten Strategie und Kontrolle operieren. Die Zentrale ist ihr Hirn und Nervensystem. Sie bestimmt die Strategie des Konzerns, entscheidet, wo neue Investitionen zu tätigen sind, weist den verschiedenen Tochtergesellschaften Exportmärkte und Forschungsprogramme zu und setzt die Preise für den Warenaustausch zwischen den einzelnen Niederlassungen fest. Das Verhältnis zwischen Zentrale und Niederlassungen ist dem Hauptquartier einer Armee und den ihr unterstellten Kommandos im Feld vergleichbar.«²³

Etwas differenzierter sehen die Autoren des Hamburger Instituts für Wirtschaftsforschung das Bild des multinationalen Konzerns, doch meinen auch sie: »Der Trend geht allerdings nach den bisherigen Erfahrungen eindeutig in Richtung auf eine verstärkte konzerninterne Integration und Zentralität von Entscheidungen.«²⁴

Es ist einleuchtend, daß der Grad der Zentralisierung von Entscheidungen die Position betrieblicher und national-gewerkschaftlicher Verhandlungspartner und ihre Strategie beeinflusst, ebenso die Modelle von Mitbestimmung im Betrieb und Unternehmen. »Zwar gilt das Prinzip der Mitbestimmung für alle Größen, doch erwachsen ihm nicht zuletzt in nationalen oder multinationalen Konzernunternehmen mit ihren ausgebauten und differenzierten Organisationsstrukturen, ihren für den einzelnen meist unübersichtlichen Herrschaftsverhältnissen und ihrer gesellschaftsbeeinflussenden wirtschaftlich-technischen Dynamik Aufgaben besonders dringlicher und weittragender Art. Diese erfordern auch ein entsprechend differenziertes Mitbestimmungsmodell.«²⁵

In jüngster Zeit greifen multinationale Gesellschaften durch ihre Interessenvertretungen direkt in die Diskussion um die nationale Gesetzgebung zur Mitbestimmung ein. Die amerikanische Handelskammer in Deutschland hat im Sommer dieses Jahres ein Rechtsgutachten vorgelegt, in dem die Einführung der paritätischen Mitbestimmung als vertragswidrige Beschränkung des Rechts amerikanischer Aktionäre abgelehnt wird. Die Entscheidung von Arbeitnehmervertretern in den Aufsichtsrat wird als Einschränkung der Aktionärsrechte angesehen, die nach amerikanischem Recht einer Enteignung gleichkomme. In den Niederlanden sind alle Gesellschaften mit ausländischem Eigentümer von der Mitbestimmungsregelung ausgenommen.²⁶

Anerkennung der Gewerkschaften

Die in den USA übliche Praxis von Tarifverträgen auf Firmenebene führt bei Übertragung dieses Verhandlungsmusters auf europäische Verhältnisse in jenen Ländern zu Schwierigkeiten, in denen keine zwangsweise Organisation der Unternehmer in kollektivvertragsfähigen Körperschaften besteht. So sind die amerikanischen Autokonzerne und andere Unternehmen, wie Singer, Esso, Mobil Oil und Kodak, mit ihren Tochterunternehmen nicht Mitglieder britischer Unternehmerverbände und anerkennen in vielen Fällen auch nicht die britischen Gewerkschaften als Verhandlungspartner.²⁷

Lohnhöhe im multinationalen Konzern

Im Zusammenhang damit wird von multinationalen Konzernen oft auf ihre Rolle als »Lohnführer« hingewiesen. Die wenigen empirischen Daten, die als Beweis dieser These angeführt werden könnten, sind allerdings schwierig zu interpretieren. Das amerikanische Bureau of Labor Statistics gibt an, daß im Jahre 1970 die von amerikanischen Industrieniederlassungen bezahlten Jahreslöhne in Großbritannien um 700 US-Dollar, in Kanada um 1.200 US-Dollar, in der Bundesrepublik um 1.000 US-Dollar, in Frankreich um 800 US-Dollar, in Italien um 1.300 US-Dollar und in Japan um 1.700 US-Dollar über dem jeweiligen Durchschnitt lagen.²⁸ Die starke Konzentration von multinationalen Unternehmen in Hochlohnindustrien, die auch Vernon in seiner Untersuchung nachweist²⁹, verzerrt jedoch diesen Vergleich.

Die ILO-Studie über Multinationale kommt zu dem Schluß, daß eindeutige Aussagen in dieser Frage nicht getroffen werden können und beschränkt sich auf die Aufzählung einiger Faktoren, die bestehende Lohnunterschiede erklären könnten.³⁰ Neben Unterschieden in der Branchenstruktur wären dies die Betriebs- und Unternehmensgröße, die Kapitalintensität, die Vornahme von Gründungen in einem angespannten Arbeitsmarkt etc.

Mangelnde Transparenz

Die mangelnde Transparenz der Rechnungslegung in multinationalen Konzernen erschwert der betrieblichen Interessenvertretung der Arbeitnehmer und den nationalen Gewerkschaften die Beurteilung der tatsächlichen wirtschaftlichen Situation der einzelnen Tochterunternehmung.

»Die nationalen Regierungen sind ebenso wie die Gewerkschaften gegenüber den multinationalen Gesellschaften insofern im Nachteil, als die Gesellschaften gewöhnlich nur Informationen über ihre Finanzen und ihre Operationen gegenüber dem Gastland zu veröffentlichen brauchen.«³¹ Die von nationalen Tochtergesellschaften vorgelegten Bilanzen und Erfolgsrechnungen sind wenig aussagekräftig, weil die Konzerne oft das sogenannte Transferpreissystem anwenden. Zwischen den einzelnen Konzerngesellschaften werden Güter (Rohstoffe, Halbfabrikate, Fertigwaren)

und Dienstleistungen (Beratung, Werbung, Patente) zu Verrechnungspreisen ausgetauscht. Diese Verrechnungspreise werden so angesetzt, daß Gewinne womöglich in sogenannten Steueroasen (Liechtenstein, Schweiz, Panama etc.) entstehen und die Steuerbelastung in den übrigen Ländern minimiert wird.

Arbeitskonflikte

Derzeit existiert noch wenig Material, das einen Vergleich der Häufigkeit von Arbeitskonflikten in multinationalen und in nationalen Unternehmen ermöglichen würde. Die zitierte Untersuchung von J. Gennard kommt bei Prüfung der britischen Verhältnisse zu dem Ergebnis, daß aufgrund der verschiedenen Verhandlungsweise der amerikanischen Multinationalen (Firmen- statt Branchenverträge), diese weniger von Streiks betroffen sind, die in ganzen Industriezweigen durchgeführt werden. Ebenso sind sie weniger von Kurzstreiks einzelner Arbeitnehmergruppen betroffen. »Jedoch, wenn in einer ausländischen Zweigniederlassung gestreikt wird, dauert das meist länger als in einer britischen Firma.«³²

Gewerkschaftsfeindlichkeit

Ein Vorwurf, den die internationale Gewerkschaftsbewegung gegenüber einigen bedeutenden multinationalen Konzernen erhebt, ist der ihrer prinzipiell gewerkschaftsfeindlichen Haltung.

Ein Bericht, der dem 7. Bundeskongreß des ÖGB vorgelegt wurde, bezieht sich vor allem auf die Gewerkschaftsfeindlichkeit amerikanischer Konzerne.³³ Levinson, der Sekretär der internationalen Chemiearbeiterföderation, nennt die Firmen Dupont de Nemours, IBM und Union Carbide als Beispiele für Unternehmen, die »eine globale Politik mit dem Ziel betreiben, Gewerkschaften aus ihren Betrieben herauszuhalten«, und die Ölfirmen Esso und Shell als Beispiele für Unternehmen, die »oft eine von der Gesellschaft kontrollierte Organisation mit der Fassade oder dem Anschein einer unabhängigen Gewerkschaft begünstigen.«³⁴

In diesem Zusammenhang wird einigen multinationalen Konzernen auch ihre Vorliebe für undemokratisch regierte Länder beziehungsweise ihre Teilnahme an der Bekämpfung demokratischer Regierungen vorgeworfen. Piehl nennt als unrühmlichstes Beispiel die amerikanische United Fruit Company mit ihren Interessen in Mittel- und Südamerika.³⁵ Besondere Publizität fanden die Bestrebungen des US-Konzerns ITT in Chile, die Wahl von Präsident Salvador Allende zu verhindern und seine Regierung durch einen Putsch zu stürzen.³⁶

Zuletzt soll noch darauf hingewiesen werden, daß die gewerkschaftliche Kritik auch ausführlich zur Problematisierung der Beziehungen Nationalstaat — multinationale Konzerne beigetragen hat. Ansatzpunkte sind einerseits die Einschränkung der politischen und ökonomischen Souveränität der »Gastländer«, insbesondere der Entwicklungsländer, durch die Herstellung wirtschaftlicher Abhängigkeit. Ausführlich gehen die gewerkschaftlichen Stellungnahmen auch auf Probleme der Zahlungsbilanz, der

internationalen Währungspolitik, der Konjunktur- und Regionalpolitik ein, die sich durch Dominanz multinationaler Konzerne ergeben.³⁷ Probleme der nationalen Besteuerung multinationaler Konzerne und ihrer Preispolitik stellt vor allem Levinson in den Vordergrund, der die Kapitalakkumulation der Großkonzerne als wesentlichste Ursache der globalen Inflationsentwicklung ansieht.³⁸

Die österreichische Situation

Trotz des relativ hohen Anteils ausländischen Kapitals in der österreichischen Wirtschaft spielte die Frage des Verhältnisses zu den multinationalen Konzernen in der gewerkschaftlichen Diskussion Österreichs bisher nur eine untergeordnete Rolle. Dies hängt sicherlich auch damit zusammen, daß sich zum Beispiel im System der gesetzlich fundierten Interessenvertretungen Österreichs die Frage der Anerkennung kollektivvertragsfähiger Instanzen gar nicht stellt, da alle in Österreich tätigen Firmen zwangsmäßig Mitglieder der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft sind. Das in Österreich praktizierte System der Branchenkollektivverträge entschärft auch die Problematik prinzipieller Gewerkschaftsfeindlichkeit einiger Außenseiter, die in der Auseinandersetzung um Firmenverträge für die US-Gewerkschaften eine bedeutende Frage darstellt.

Ebenso stellte sich bisher in Österreich kaum das Problem des »job export«, der Transferierung von Arbeitsplätzen ins Ausland. Österreich ist nicht Mutterland eines oder mehrerer multinationaler Konzerne; die österreichischen Unternehmen haben erst in jüngster Zeit begonnen, sich mit Tochtergesellschaften im Ausland zu engagieren, wobei es sich meist um Vertriebsgesellschaften oder um relativ kleine Produktions- und Servicebetriebe handelt. In den sechziger Jahren wäre Österreich eher als Land des »job import« zu bezeichnen gewesen. In diese Periode fielen zahlreiche Gründungen ausländischer Bekleidungs- und Elektronikunternehmen sowie von Betrieben der Schuhindustrie, die in wenig industrialisierten Zonen Österreichs vorgenommen wurden.

So konnte die Bekleidungsindustrie ihren Anteil an der industriellen Gesamtbeschäftigung in den Jahren 1959 bis 1968 stärker als alle anderen Industriezweige ausweiten, er stieg in diesem Zeitraum um 1,5 Prozentpunkte.³⁹

Davon abgesehen, stellt sich die Frage der Produktionsverlagerungen unter Bedingungen der Vollbeschäftigung beziehungsweise eines stark angespannten Arbeitsmarktes wesentlich anders als in Ländern mit erheblicher Arbeitslosigkeit. Unter dem Eindruck der Abwanderung österreichischer Arbeitskräfte als Folge der Lohnunterschiede zu Süddeutschland und der Schweiz sowie der Enge des Arbeitsmarktes verfolgt die Gewerkschaftsbewegung in Österreich das Ziel, das Gewicht der Niedriglohnindustrien zu verringern und kapitalintensive Fertigungen zu fördern.⁴⁰

Diese Zielsetzung gerät jedoch in Konflikt mit einer eher auf kurze Frist ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik, die auch regionale Beschäftigungsprobleme berücksichtigen will, also auch an der Erhaltung von

Niedriglohnbetrieben in industriell wenig entwickelten Gebieten interessiert ist.

Ein Problem besonderer Art entsteht bei der Übernahme von Unternehmen, deren Produktionsprogramm bei Eingliederung in den internationalen Konzern gestrafft und auf einige Spezialprodukte beschränkt wird. Die positiven Auswirkungen, die im allgemeinen einer Spezialisierung zugeschrieben werden (Effekte der Kostendegression bei Erhöhung der Seriengröße), gehen Hand in Hand mit größerem strukturellen und konjunkturellen Risiko. Was die Lohnhöhe in ausländisch beeinflussten Betrieben betrifft, läßt die erwähnte Sonderauswertung der Industriestatistik 1970 kaum signifikante Unterschiede zwischen eigentumsmäßig österreichischen Firmen und Tochtergesellschaften ausländischer Unternehmen erkennen.

Anteil der ausländisch beeinflussten Unternehmen in Prozent

	Unselbständig Beschäftigte	Personalaufwand
Bergwerke	32,7	40,6
Stein- und keramische Industrie	18,8	20,0
Glasindustrie	8,4	9,2
Chemische Industrie	20,6	21,1
Papierherzeugende Industrie	34,0	34,4
Papierverarbeitende Industrie	17,4	20,8
Holzverarbeitende Industrie	4,9	5,5
Nahrungs- und Genußmittelindustrie	21,0	21,6
Lederherzeugende Industrie	18,6	20,5
Gießereiindustrie	15,4	17,2
Maschinen- und Stahlbauindustrie	25,7	22,4
Fahrzeugindustrie	9,4	9,2
Eisen- und Metallwarenindustrie	16,1	17,0
Elektroindustrie	56,6	56,3
Textilindustrie	21,2	23,0
Bekleidungsindustrie	19,9	19,7
Industrie insgesamt	21,5	21,5

Quelle: Statistische Nachrichten, Heft 10/1973, S. 691. Die Daten für Eisenhütten, Erdölindustrie, Lederherzeugende Industrie, NE-Metallindustrie und Gaswerke wurden aus Geheimhaltungsgründen nicht ausgewiesen.

Liegt auch der Anteil des Personalaufwandes ausländisch beeinflusster Unternehmen in 12 der ausgewiesenen Industriezweigen höher und nur in zwei Branchen niedriger als der Anteil der Beschäftigten, so entspricht im Gesamtdurchschnitt der Industrie der Anteil des Personalaufwandes sogar genau dem Beschäftigtenanteil (21,5 Prozent).

Wenn man den »Struktureffekt« eliminiert, also annimmt, daß ausländisch beeinflusste Unternehmen die gleiche Branchenstruktur aufweisen wie die Gesamtindustrie, ergibt sich ein etwas höherer (fiktiver) Personal-

aufwand in Betrieben unter ausländischem Einfluß (85.800 S je Beschäftigten gegenüber 84.100 S im Gesamtdurchschnitt).⁴¹

Österreich liegt bekanntlich gemeinsam mit der Schweiz am unteren Ende der internationalen Streikstatistik. Unter diesem Blickwinkel ist auch ein Vergleich akuter Arbeitskonflikte in eigentumsmäßig österreichisch und ausländisch beherrschten Unternehmen zu sehen. Unter den wenigen Streiks, die in den letzten Jahren durchgeführt wurden, fanden solche in Tochterbetrieben ausländischer Unternehmen besondere Publizität, da sie besonders hartnäckig geführt wurden und relativ lang dauerten. Als Beispiele sind die Arbeitskonflikte in der Glashütte Schneegattern, die dem deutschen Unternehmer Wokan gehört, im Rottenmanner Werk des deutschen Bauknecht-Konzerns und im Wiener Zweigwerk der deutschen Polstermöbelfabrik Hukla zu nennen.⁴² Mit dem im Österreich der Nachkriegszeit selten angewandten Mittel der Aussperrung wurde von der Unternehmensleitung im Fall Schneegattern, im Fall Hukla und bei der deutschen Firma Klafs in Wien operiert.

Zur Frage der Transparenz der Rechnungslegung im multinationalen Konzern wäre noch anzumerken, daß nach österreichischem Recht zwar Bilanzvorlagepflicht an den Betriebsrat ab einer bestimmten Unternehmensgröße besteht, daß jedoch die Information der Öffentlichkeit zu wünschen übrig läßt. Die von ausländischen Unternehmen in Österreich bevorzugte Rechtsform ist die Gesellschaft mit beschränkter Haftung, die keine Veröffentlichungspflicht für den Jahresabschluß kennt.⁴³

Ansätze einer gewerkschaftlichen Strategie

Auf die historische Entwicklung der gewerkschaftlichen Organisation auf internationaler Ebene soll hier nicht näher eingegangen werden.⁴⁴ Ein Beispiel aus dem Österreich der Zwischenkriegszeit soll zeigen, welche Bedeutung dem Problem der internationalen Organisierung gewerkschaftlicher Interessen beigemessen wurde und welchen Niederschlag dies in der Praxis gefunden hat. Auf dem Verbandstag der Österreichischen Metallarbeiter im Jahre 1927 beschäftigte sich der Vorsitzende dieser Gewerkschaft, Franz Domes, ausführlich mit dem Problem der internationalen Kartelle, insbesondere mit dem Roheisen- und Rohstahlkartell. Er skizzierte die Tendenz zur verstärkten internationalen Organisation der Produktion und folgerte: »Wir müssen aus diesen Tatsachen den zwingenden Schluß ziehen, daß dieser internationalen Vereinigung der Kapitalisten, der international konzentrierten kapitalistischen auch eine größere internationale Macht der Arbeit entgegengestellt wird. Das können wir nur dadurch machen, daß wir bestrebt sind, die Arbeiter im eigenen Land zu organisieren, die Arbeitsgemeinschaften bestimmter Produktionsgebiete zur Vertretung ihrer beruflichen und wirtschaftlichen Interessen in der Gewerkschaftsbewegung in nähere Berührung zu bringen.«

Schließlich geht er auch auf die Verflechtung der österreichischen Industrie mit ausländischem Kapital ein und berichtet: »Unsere Großbetriebe sind Aktiengesellschaften oder Schwesterbetriebe von noch größeren Betrieben draußen. Die Siemens-Schuckert-Werke, die AEG, Siemens

und Halske, sind Ableger der großen Betriebe in Deutschland. Bei jeder Lohnbewegung, bei jedem Kampf, der einer Regelung der Arbeitsverhältnisse gegolten hat, sind wir nach Berlin gefahren oder haben die Berliner ersucht, zu uns zu kommen, um zu erfahren, wie die Verhältnisse sind, um eine Sicherung des Erfolges zu erreichen.«⁴⁵

Internationale Organisation

Träger internationaler Gewerkschaftspolitik sind die internationalen Konföderationen und die internationalen Berufssekretariate. Die ersten Initiativen zur Koordinierung nationaler Gewerkschaften gegenüber international operierenden Konzernen wurden im Rahmen eines dieser Berufssekretariate, dem Internationalen Metallarbeiter-Bund, ergriffen. Treibende Kraft war die amerikanische Automobilarbeitergewerkschaft UAW, die schon Mitte der fünfziger Jahre auf eine Koordinierung gewerkschaftlicher Tätigkeit in diesem hoch-konzentrierten Industriezweig drängte.

Die Schaffung der Montan-Union, der EWG und EFTA waren auslösende Faktoren für die Organisierung der Gewerkschaften auf regionaler Ebene. Die Gewerkschaften der IBFG-Richtung gründeten Sekretariate für die EWG und EFTA, im Jahre 1969 schlossen sich die Gewerkschaften der EWG-Länder zum »Europäischen Bund Freier Gewerkschaften in der Gemeinschaft« zusammen, der 1973 durch den »Europäischen Gewerkschaftsbund« abgelöst wurde, dem derzeit Organisationen aus 17 europäischen Ländern angehören.

Von den Hindernissen, die einer wirksamen Internationalisierung gewerkschaftlicher Aktivitäten entgegenstehen, ist die politische Zersplitterung eines der bedeutendsten. Auf globaler Ebene existieren drei Gewerkschaftsinternationalen, der sozialdemokratisch orientierte Internationale Bund Freier Gewerkschaften (dem bis 1969 der US-Gewerkschaftsbund AFL-CIO angehörte), der kommunistisch orientierte Weltgewerkschaftsbund und der christliche Weltverband der Arbeitnehmer. Im, auf IBFG-Initiative gegründeten, Europäischen Gewerkschaftsbund gelang es, Gewerkschaften aller Richtungen zusammenzuschließen; ihm gehören, neben sozialdemokratisch orientierten, seit März 1974 die christlich orientierten europäischen Gewerkschaftsverbände — und seit der Kopenhagener Konferenz im Juli dieses Jahres auch die kommunistisch dominierte italienische CGIL an.⁴⁶

Fortschritte der gewerkschaftlichen Organisierung auf internationaler oder regionaler Ebene können natürlich nicht darüber hinwegtäuschen, daß bestenfalls ansatzweise gewerkschaftliche Strategien gegenüber multinationalen Konzernen angewendet werden. Die fast ausschließlich nationalstaatliche Orientierung, Unterschiede im Organisationsgrad, der Organisationsform, der Strategie nationaler Gewerkschaftsverbände (z. B. bei der Durchsetzung von Formen industrieller Demokratie oder beim Aushandeln von Tarifverträgen), unterschiedliche und konkurrierende Interessen der einzelnen nationalen Verbände sind — ebenso wie die politische Zersplitterung — wesentliche Hindernisse für die Internationalisierung gewerkschaftlicher Tätigkeit.⁴⁷

Die auf internationaler Ebene operierenden Berufsverbände waren die Initiatoren für gewerkschaftliche Kooperation auf Konzernebene, die Bildung von »Weltkonzernausschüssen«. Der Internationale Metallarbeiter-Bund koordiniert vor allem die Tätigkeit solcher Ausschüsse in der Fahrzeug- und Elektroindustrie, die internationale Föderation von Chemie- und Fabrikarbeiterverbänden (ICF) ist auf der Ebene multinationaler Konzerne der chemischen und pharmazeutischen Industrie, der Gummiverarbeitung, der Glasindustrie und der Erdölwirtschaft, die Internationale Union der Lebens- und Genußmittelarbeiter-Gewerkschaften (IUL) in der Nahrungsmittelindustrie, Tabakverarbeitung und in der Fremdenverkehrswirtschaft tätig.

Strategiefelder

Grundlage gewerkschaftlicher Aktivität in multinationalen Konzernen ist die Sammlung und Auswertung von Informationen. »Bestandsaufnahme der multinationalen Konzerne im nationalen und internationalen Bereich«, »Umfassende Informationen über die Industrieverflechtung, die Entwicklung und die Entscheidungsstruktur multinationaler Konzerne« und »Regelmäßiger Informationsaustausch über die Aktivität multinationaler Konzerne, insbesondere im Hinblick auf ihre Haltung gegenüber den Gewerkschaften« sind drei jener Punkte, die vom ÖGB als Bestandteile eines Aktionsprogrammes genannt werden.⁴⁸

Levinson berichtet, daß die ICF systematisch Informationen über 40 der größten multinationalen Unternehmen ihres Bereiches in Hinblick auf ihre internationale Struktur, den Sitz der einzelnen Konzerngesellschaften, gemeinsame Tochtergesellschaften (joint ventures), Bilanzen und Erfolgsrechnungen, Kollektivvertragsabschlüsse, Zahl und Art der Beschäftigten, Organisationsgrad, Arbeitsbedingungen etc. auswertet. Mittelfristig soll eine Datenbank errichtet werden, die entsprechende Information für Kollektivvertragsverhandlungen zur Verfügung stellen kann.⁴⁹

Die Automobil-Sektion des IMB hat Arbeitsplatzbeschreibungen für diese Industrie standardisiert und ein vergleichbares Schema von Arbeitsbedingungen (Arbeitstempo, Ruhepausen, Schulung, Sicherheitsmaßnahmen) für die europäischen Werke erstellt. Darüber hinaus erarbeitet sie Berichte über die wichtigsten Tarifverhandlungen, die den wirtschaftlichen Hintergrund, die wesentlichsten Forderungen, die Argumentation, Verhandlungsstrategie und die Resultate analysieren.⁵⁰ Die IUL versucht unter anderem, den Informationsstand der in multinationalen Konzernen Beschäftigten durch regelmäßige Berichterstattung zu heben; so wird für die Arbeiter des Nestlé-Konzerns ein monatliches Mitteilungsblatt veröffentlicht.⁵¹

Internationale Solidaritätsaktionen

Weitere Gebiete internationaler Gewerkschaftsaktivität sind die Unterstützung der Organisation in einzelnen Zweigniederlassungen multinationaler Konzerne und Solidaritätsmaßnahmen bei Arbeitskonflikten. Finanzielle Unterstützung gewerkschaftlicher Organisationen in ausländischen Schwesterbetrieben ist unter anderem durch multinationale »Solidaritäts-

fonds« ermöglicht worden, die bei einigen Weltkonzernausschüssen eingerichtet sind.⁵² Eine Kombination von technischer und finanzieller Hilfeleistung ist vor allem bei Konflikten um gewerkschaftliche Anerkennung in einer Zweigniederlassung nötig. Der Gewerkschaftssekretär der IUL, Dan Gallin, gibt Beispiele für solche Konflikte in Tochterfirmen der British American Tobacco, der Intercontinental Hotel-Gruppe, des Pepsi-Cola-Konzerns und der Firma Nestlé, die durch Einschaltung des internationalen Verbandes positiv geregelt werden konnten.⁵³

Für Solidaritätsaktionen bei Arbeitskonflikten in multinationalen Konzernen können vielfältige Beispiele aus der Praxis angeführt werden, die von Protest- und Sympathiebekundungen bis zu Solidaritätsstreiks und Fabrikbesetzungen reichen. So beschloß etwa im Dezember 1973 eine außerordentliche Betriebsversammlung der Ersten Österreichischen Glanzstoff-Fabrik in St. Pölten, einem Konzernunternehmen der holländischen AKZO-Gruppe, eine Protestresolution gegen repressive Maßnahmen der Unternehmensleitung des AKZO-Betriebes La Seda de Barcelona, in der weitere Schritte angedroht wurden, falls die Konzernleitung ihre Politik nicht einer Revision unterziehen sollte.⁵⁴

Häufig intervenierte die Gewerkschaft oder die Betriebsvertretung in der Konzernzentrale bei Arbeitskonflikten in Tochterfirmen. Levinson nennt als Beispiel die rasche Beendigung eines lang andauernden Streiks in der New Yorker Filiale eines britischen Unternehmens nach einer Intervention der britischen Gewerkschaft bei der Konzernspitze, die Anerkennung der Gewerkschaftsvertretung in der französischen Tochtergesellschaft von Ciba-Geigy nach Verhandlungen der Basler Konzernspitze mit der schweizerischen Gewerkschaft⁵⁵, Piehl die Zurücknahme von Kündigungen in der marokkanischen Vertriebsgesellschaft von Daimler-Benz nach einem Protest der deutschen Metallgewerkschaft in Stuttgart.⁵⁶

Kritisch schätzt ein englischer Beobachter die Rolle der europäischen Gewerkschaften ein, die seiner Ansicht nach wenig oder nichts getan hätten, um Löhne und andere Arbeitsbedingungen in den einzelnen Tochtergesellschaften auf das Niveau der am weitesten fortgeschrittenen Betriebe zu bringen. Anders die amerikanischen Gewerkschaften, wobei er beispielhaft die Unterstützung der Arbeiterorganisation der Bauxit-Industrie in Westindien nennt.⁵⁷

Kurzfristigen Produktionsverlagerungen innerhalb eines multinationalen Konzerns, die aus Anlaß eines Streiks in einer Niederlassung vorgenommen werden, kann die Verweigerung von Mehrarbeit (Überstunden) entgegengesetzt werden. Praktische Beispiele sind Aktionen dieser Art im Bayer-Konzern, der einen Streik im deutschen Stammwerk durch Produktionsverlagerung in die britischen, italienischen und französischen Gesellschaften unwirksam machen wollte⁵⁸, und im europäischen Teil des Ford-Konzerns anläßlich eines Streiks im belgischen Werk in Genk.⁵⁹ Häufig genügte die Androhung dieser Maßnahmen durch Funktionäre der Internationalen Berufssekretariate oder nationale Gewerkschafter, um solche kurzfristigen Produktionsverschiebungen zu verhindern.

Die schärfsten Kampfmittel zur Unterstützung von Streikenden einer nationalen Tochtergesellschaft sind internationale Sympathiestreiks und

Betriebsbesetzungen. Vertikal integrierte Unternehmen erweisen sich als besonders streikempfindlich, da Produktionsausfälle für sie extrem kostspielig sind. Einstufige Unternehmen, die im Bergbau oder der Erzeugung tätig sind und deren Produkte eine hohe Lagerfähigkeit besitzen, sind durch den Einsatz des Streikmittels weniger verwundbar. Diese Faktoren beeinflussen auch den Grad der Zentralisierung von Unternehmensentscheidungen sowie Lohnhöhe und Arbeitsbedingungen.⁶⁰

Sympathiestreiks können derzeit jedoch nicht als globales Kampfmittel gegenüber multinationalen Konzernen eingesetzt werden, da sie in zahlreichen Ländern illegal sind oder einen Entlassungsgrund darstellen. Darüber hinaus ist die den Gewerkschaften durch Kollektivvertrag (in den Vereinigten Staaten), durch Gesetzgebung (in Kanada) oder durch Rechtsprechung (in der Bundesrepublik Deutschland) während der Laufzeit des Kollektivvertrages auferlegte Friedenspflicht ein Hindernis für solche Aktionen.⁶¹ So mußten die deutschen Gewerkschaften eine Boykottaufforderung der kritischen Dockarbeiter mit dem Hinweis beantworten, daß eine solche Sympathieaktion gegen nationale Gesetze verstoßen würde.⁶² In einem Interview stellt der Gesamtbetriebsrat der deutschen Ford-Werke fest: »... warfen uns die englischen Kollegen vor, während des Streiks in den britischen Ford-Werken ihnen in den Rücken gefallen zu sein, weil wir die Kurbelwellen weiterverarbeiteten, die sonst von England geliefert wurden, die die Konzernleitung eben jetzt aus anderen Quellen heranschaffte. Wir haben die britischen Kollegen darauf hingewiesen, daß Arbeitsverweigerung zu Entlassung führen kann, daß es für die betroffenen Kollegen dann weder Streikunterstützung noch Arbeitslosen- oder Kurzarbeitsgeld gibt. Wir sind hier in einer echten Zwischmühle; wegen des britischen Streiks bezogen in Saarlouis 4.200 Kollegen Kurzarbeitergeld. Solange es nicht zum Abschluß europäischer Tarifverträge kommt, wäre es daher Aufgabe der Gewerkschaften, wenigstens die Laufzeit der Tarifverträge in den einzelnen Ländern aufeinander abzustimmen, so daß sich die Geschäftsleitungen nicht durch Produktionsverlagerungen den Folgen von Arbeitskämpfen entziehen können.«⁶³ Der von der konservativen Regierung durchgesetzte und unter Labour wieder aufgehobene Industrial Relations Act stellte internationale und nationale Sympathiestreiks und andere Aktionsformen dieser Art unter Strafdrohung.⁶⁴

Ein spezielles Problem stellen in diesem Zusammenhang jene Zweigniederlassungen internationaler Konzerne dar, die in Ländern eingerichtet wurden, in denen gewerkschaftliche Rechte stark beschnitten sind (z. B. Südafrika) oder in denen freie Gewerkschaften überhaupt verboten sind (z. B. Spanien). Durch die Öffnung kommunistisch regierter Länder gegenüber ausländischem Kapital, ergibt sich eine ähnliche Problematik bei Kooperationen oder joint ventures von multinationalen Konzernen mit staatlichen Firmen.⁶⁵

Skeptisch steht der ILO-Bericht dem Mittel des Sympathiestreiks gegenüber, »da er für Arbeiter, die nicht sehr stark an den Streitfragen des ursprünglichen Streiks interessiert sein könnten, oder sogar divergierende Interessen haben könnten, beträchtliche Verluste mit sich bringt.«⁶⁶ Ein

anderer Autor sieht den Sympathiestreik als veraltetes Mittel der Klassensolidarität des 19. Jahrhunderts an, »er macht den allmählichen Aufbau von Positionen notwendig und die Erziehung der Arbeiter, die ihre langfristigen Interessen eher einsehen sollen als ihre kurzfristigen«. ⁶⁷ In diesem Zusammenhang geben die Ergebnisse einer Befragung von Arbeitern im kanadischen Werk des US-Autokonzerns Chrysler interessante Hinweise auf die Bereitschaft zur Unterstützung von Streikaktionen in Chrysler-Firmen anderer Länder: 52 Prozent der Arbeiter waren bereit, für amerikanische Arbeiter in einen Sympathiestreik zu treten, nur 13 Prozent bei einem Konflikt in einem britischen und 12 Prozent bei einem Konflikt in einem mexikanischen Chrysler-Betrieb. Zur finanziellen Unterstützung durch Zahlung erhöhter Beiträge waren 69 Prozent bei einem Streik in den USA, 44 Prozent bei einem Streik in Großbritannien und 40 Prozent bei einem Streik in Mexiko bereit. Zu keiner Unterstützung bereit erklärten sich 6 Prozent gegenüber amerikanischen, 19 Prozent gegenüber britischen und 28 Prozent gegenüber mexikanischen Kollegen. ⁶⁸

Trotz der erwähnten Hindernisse erwies sich der Sympathiestreik in der Vergangenheit als wirksames Instrument, insbesondere in gravierenden Konflikten (z. B. bei Massenentlassungen oder Betriebsschließungen). Besondere Publizität fanden die Aktionen der Beschäftigten des AKZO-Konzerns im September 1972, die mit der Unternehmensentscheidung konfrontiert worden waren, 5.700 Beschäftigte in 4 Werken in der Bundesrepublik, den Niederlanden, Belgien und der Schweiz zu entlassen. Durch Streiks und Betriebsbesetzungen, sowohl in von der Schließung bedrohten als auch anderen Betrieben, konnte die Rücknahme der Abbaupläne erreicht werden. ⁶⁹ Nach der Fusion des britischen Reifenherstellers Dunlop mit dem italienischen Pirelli-Konzern kündigte das Management massive Einschränkungen der Beschäftigung an. Einem gleichzeitigen Warnstreik im Juni 1972 in Italien und Großbritannien war zumindest ein Teilerfolg beschieden. In Italien schlossen sich mehr als 80, teilweise 100 Prozent dem Streik an, in Großbritannien nur etwa 20 Prozent der Beschäftigten (10 von 57 britischen Betrieben wurden bestreikt). Das Konzernmanagement, das den Streik als »nicht viel mehr als einen Nadelstich« bezeichnet hatte, führte zumindest bisher den angekündigten Massenabbau nicht aus. ⁷⁰ Im Februar 1971 unterstützte die Betriebsorganisation der französischen CFDT ⁷¹ bei Michelin durch einen Ausstand den erfolgreich beendeten Streik im deutschen Zweigwerk; ein im Mai 1971 durchgeführter Streik in den belgischen, holländischen, deutschen und italienischen Werken des französischen Unternehmens Air Liquide vereitelte Pläne für Produktionsverlagerungen innerhalb des Konzerns. ⁷² Diesen Beispielen aus der chemischen Industrie könnte eine Reihe weiterer aus anderen Bereichen angefügt werden.

Internationale Kollektivverträge

Neben einer »engen Kooperation bei Arbeitskonflikten« sieht der ÖGB, wie zahlreiche andere Gewerkschaftsverbände auch, die »Entwicklung einer internationalen Kollektivvertragspolitik« als Mittel gewerkschaft-

licher Politik gegenüber den Multinationalen an.⁷³ Musterfall einer solchen Internationalisierung gewerkschaftlicher Tätigkeit ist der Vertrag der Automobilarbeitergewerkschaft UAW mit dem US-Konzern Chrysler, der 1967 für die amerikanischen und kanadischen Niederlassungen abgeschlossen wurde und die Angleichung der Löhne bis Juni 1970 vorsah.⁷⁴ Diesem Schritt folgten bald die beiden anderen US-Konzerne, die in Kanada Automobile produzieren, General Motors und Ford. 1970 wurde ein weiterer Schritt unternommen, die Kollektivvertragsverhandlungen wurden »internationalisiert«, ein gemeinsames US-kanadisches Verhandlungskomitee der Gewerkschaft errichtet; Streiks werden künftig gemeinsam beschlossen und durchgeführt, die Anerkennung des Verhandlungsergebnisses bedarf der Zustimmung aller UAW-Mitglieder, wobei weder US-Amerikanern noch Kanadiern ein Vetorecht eingeräumt wurde.⁷⁵ Die Bedingungen, unter denen diese Maßnahmen gesetzt wurden, sind allerdings als einmalig zu bezeichnen. Die US-Konzerne kontrollieren faktisch die gesamte kanadische Autoindustrie; von den 172 im Jahre 1971 in Kanada tätigen Gewerkschaften waren 88 sogenannte Internationale Gewerkschaften, die ihr Hauptquartier und die Mehrheit ihrer Mitglieder in den USA haben und fast 60 Prozent der gewerkschaftlich Organisierten Kanadas erfassen.⁷⁶

Erste Schritte in dieser Richtung wurden 1969 in einer internationalen Gewerkschaftsaktion gegenüber dem französischen multinationalen Chemiekonzern Saint-Gobain unternommen. Nach Bildung eines internationalen Konzern-Komitees, dem Repräsentanten der Beschäftigten aus 12 Ländern angehörten, wurden gleichzeitig Tarifverhandlungen in vier Ländern eröffnet. Es wurde vereinbart, den jeweils auf nationaler Ebene erzielten Abschluß dem Komitee zur Zustimmung vorzulegen, Streiks auf nationaler Ebene abzustimmen, finanzielle und moralische Unterstützung zu leisten, Produktionsverlagerungen zu verhindern und Mehrarbeit im Falle eines Streiks zu verweigern. Nach der Erreichung eines günstigen Abschlusses in den deutschen Werken von Saint-Gobain kam es zu Arbeitskonflikten in den italienischen und amerikanischen Betrieben des Konzerns, die simultan durchgeführt wurden und nach 26 Tagen Streikdauer günstig abgeschlossen werden konnten.⁷⁷

Internationale Kollektivvertragsverhandlungen oder auf internationaler Ebene koordinierte Verhandlungen stoßen jedoch auf eine Reihe institutioneller Hindernisse. Im Gegensatz zur in Amerika weitverbreiteten Praxis der Verträge auf Firmenebene ist in Europa der Vertragsabschluß auf Branchenebene vorherrschend. Das Fehlen einer Rechtsbasis für internationale Kollektivverträge, die Unterschiede zwischen den einzelnen nationalen Arbeitsgesetzgebungen, Unterschiede der Lohnhöhe, der Arbeitsbedingungen und der Sozialgesetzgebung sind als weitere Hindernisse anzuführen.⁷⁸

Daher streben die Gewerkschaften an, allmählich und schrittweise zu koordinierten beziehungsweise zu gemeinsamen Vereinbarungen mit multinationalen Konzernen zu kommen. Einer der ersten Schritte ist es, die Laufzeit der Kollektivverträge und ihre Ablauftermine zu synchronisieren. Im Rahmen der internationalen Konzern-Komitees können Forderungs-

prioritäten abgestimmt werden und mittels Durchsetzung von Musterverträgen durch einzelne nationale Gewerkschaften Präzedenzfälle für nachfolgende Vereinbarungen geschaffen werden. Auf einer Konferenz der europäischen freien Gewerkschaften schlug Wolfgang Spieker vor, zunächst Angleichungen auf dem Gebiet der nicht materiellen Arbeitsbedingungen und der Position betrieblicher Arbeitnehmervertretungen anzustreben und diese im späteren Verlauf der Bemühungen durch Schaffung gesetzlicher Mindestrechte der Gewerkschaften in Betrieben, ein europäisches Betriebsverfassungsrecht, Schutzvorschriften gegen Massenentlassungen, Mindestnormen für Lohn-, Arbeitszeit- und Urlaubsregelungen und eines europäischen Kollektivvertrags- und Repräsentationsrechts zu ergänzen.⁷⁹

Levinson ist ein vehementer Befürworter von Verträgen auf Firmenebene: »Für die Entwicklung einer neuen gewerkschaftlichen Gegenmacht durch internationale Aktionen gegenüber multinationalen Konzernen ist es am wichtigsten, daß direkte Beziehungen durch Verhandlungen mit diesen Unternehmen bestehen. Nur wenn die (der gewerkschaftlichen Internationale angehörenden) Organisationen solche Beziehungen haben, kann eine effektive internationale Koordination stattfinden.«⁸⁰ Alternativ oder ergänzend zur Regelung auf Firmenebene existieren Modelle für sogenannte Flächen-Tarifverträge, das heißt auf Branchenebene abgeschlossene Kollektivvertragsvereinbarungen für mehrere Länder. Eines dieser Modelle ist die »Konzertierte nationale Regelung«, die die Ausarbeitung von Modellverträgen durch regionale, zum Beispiel europäische Dachverbände vorsieht, die auf nationaler Ebene koordiniert verhandelt werden. Ein zweites, für die Europäische Gemeinschaft entwickeltes Modell ist der »Supranationale Vertrag«, die Aushandlung von Verträgen durch Repräsentanten von Arbeitgebern und Arbeitnehmern der EG-Länder, die für alle Länder der Gemeinschaft Gültigkeit haben.⁸¹

Internationale Kollektivvertragspolitik, insbesondere die Regelung von Lohnfragen auf internationaler Ebene, kann aber in Widerspruch zu nationalen Zielsetzungen der Gewerkschaften — wie solidarischer Lohnpolitik auf nationaler Ebene — geraten. Es ist daher zu erwarten, daß die gewerkschaftliche Strategie vorerst auf die Erreichung von Mindeststandards im Rahmen internationaler Betriebsvereinbarungen oder im Falle nicht-materieller Arbeitsbedingungen auf die international koordinierte Setzung von Normen des Arbeits- und Sozialrechts gerichtet sein wird.

Konzernausschüsse

Die in zahlreichen multinationalen Unternehmen bestehenden gewerkschaftlichen Konzernausschüsse haben neben ihrer Funktion des Informationsaustausches, der Koordination von Tarifverhandlungen und Arbeitskämpfen auch erste Ansätze dafür entwickelt, sich als Mitbestimmungsorgane auf Konzernebene zu etablieren. Zu Recht erhebt Wedderburn die Frage, welchen Nutzen nationale Mitbestimmungsregelungen in einer Welt internationalisierten Kapitals haben: »Welchen Vorteil zieht ein deutscher Arbeiter daraus, Vertreter im Aufsichtsrat einer deutschen

Gesellschaft zu haben, wenn die Zentrale der Gruppe, zu der diese Gesellschaft gehört, in Tokio oder Detroit liegt?«⁸²

Im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften wurde zwar das Statut einer Europa-AG ausgearbeitet, das die Entsendung eines Drittels der Aufsichtsratsmitglieder durch die Arbeitnehmer vorsieht (etwa analog der Regelung im österreichischen Arbeitsverfassungsgesetz). Die Umsetzung dieses Vorschlags scheitert jedoch einerseits am Widerstand der Unternehmer — insbesondere des französischen Patronats — und andererseits daran, daß die Gewerkschaften in den EG-Ländern divergierende Konzepte der »industriellen Demokratie« verfolgen.⁸³

Zwischen einigen Konzernausschüssen und der Leitung multinationaler Konzerne kam es in der Vergangenheit zu Konsultationen, die sich vorwiegend mit Fragen der Produktionsverlagerungen, der Arbeitsplatzsicherheit, Gewinnbeteiligungsplänen, grundsätzlichen Fragen der Lohnpolitik und der Arbeitsbedingungen beschäftigten. Der ILO-Bericht nennt Philips, Brown-Boveri, Ford, General Motors, IBM und Nestlé als Beispiele solcher Kontaktaufnahmen auf internationaler Ebene.⁸⁴ Die Teilnahme von Vertretern österreichischer Betriebe erwähnt Piehl ausdrücklich bei der Konstituierung von Konzernausschüssen für die Firmen Solvay und die Internationale Schlafwagen- und Touristikgesellschaft.⁸⁵ In den von ihm angeführten Fallbeispielen schätzt er die vier bis zum Frühjahr 1972 abgehaltenen Spitzengespräche mit dem Philips-Konzern kritisch ein: »Einerseits gibt Philips vor, in sozial- und tarifpolitischen Fragen seien allein die Tochtergesellschaften in den einzelnen Ländern zuständig ... Folglich könne die Zentrale auch keine institutionalisierten Absprachen mit den Gewerkschaften treffen. Andererseits führen nationale Tochtergesellschaften, die sonst ständig Kommunikation mit den Gewerkschaften halten, Maßnahmen ohne jegliche Konsultation der Arbeitnehmerseite durch, die ganz offensichtlich unmittelbar von der Zentrale vorbestimmt sind. Auf diesem Hintergrund läßt die Zentrale die sporadischen und bisher weitgehend unverbindlichen Spitzengespräche auf westeuropäischer Ebene nicht abreißen, um ihre Führungsrolle auch hier zu unterstreichen.«⁸⁶

Die Kontaktgespräche der Konzernausschüsse und Berufssekretariate mit den Managementspitzen der Multinationalen werden bisher nur auf informeller Ebene geführt, die behandelten Fragen langfristiger Konzernpolitik lassen sie jedoch als potentielle Vorläufer institutionalisierter Beratungs- und Mitbestimmungskörperschaften erscheinen. Für die Gewerkschaften erfüllen sie zumindest zwei wichtige Funktionen: die Anerkennung der Gewerkschaften als Verhandlungspartner auf internationaler Ebene und die indirekte Bestätigung der Verantwortlichkeit der Konzernzentralen für langfristige Produktions- und Beschäftigungsprobleme der einzelnen Tochtergesellschaften.

Ein interessantes Beispiel der Regulierung des Verhältnisses Nationalstaat — Multinationaler Konzern soll hier erwähnt werden, da es direkt gewerkschaftliche Aktionsmöglichkeiten betrifft. Der schwedische Staat hat eine gewerkschaftsfreundliche Bedingung in das Förderprogramm für Auslandsinvestitionen der schwedischen Privatunternehmen aufgenommen: er übernimmt keine Bürgschaft für Auslandsinvestitionen, wenn

das Unternehmen nicht zuvor ausdrücklich die Rechte der ausländischen Gewerkschaften anerkannt hat.⁸⁷

Die internationale Gewerkschaftsbewegung hat auch ihre Vertretung bei verschiedenen supranationalen und internationalen Behörden genützt, um die Probleme multinationaler Unternehmen zur Diskussion zu stellen. Nicht zuletzt auf Grund des Drucks, den gewerkschaftliche Organisationen ausübten, wurde in den letzten Jahren eine Reihe von Untersuchungen dieser Organisationen publiziert.⁸⁸

Internationaler Verhaltenskodex

Abschließend soll noch ein Vorschlag der Gewerkschaften diskutiert werden, der ihre direkten Beziehungen zu Unternehmen, aber auch die Regulierung des Verhältnisses Nationalstaat — Multinationaler Konzern und die Beziehungen nationalstaatlicher und übernationaler Behörden zu multinationalen Konzernen betrifft, die Erstellung eines »Verhaltenskodex« für multinationale Konzerne (Code of good behaviour).

In den Schlußfolgerungen der Weltwirtschaftskonferenz des IBFG werden die Mitgliedsverbände aufgefordert, sich bei ihren nationalen Regierungen unter anderem um die Durchführung folgender Maßnahme zu bemühen:

»Aufstellung von Richtlinien zur Kontrolle der multinationalen Gesellschaften in solchen Fragen, wie Einhaltung bestehender Verfahren für die Sozialbeziehungen (Normen der IAO), Arbeitskräfteplanung, Konzentration und Zusammenschlüsse, besonders bei Mischkonzernen, Handel innerhalb der Gesellschaft und Finanzpraktiken, Forschungspolitik der Gesellschaften, Steuerpflicht und Dividendenausschüttung, sowie die Verpflichtung, Gesamtbilanzen zusammen mit Rechnungslegung für alle ihre eigenen Tochtergesellschaften zu veröffentlichen.«⁸⁹

Heribert Maier schlägt vor, die Internationale Arbeitsorganisation — in Zusammenarbeit mit anderen UNO-Körperschaften wie dem GATT, der Weltbank, dem Internationalen Währungsfonds sowie der OECD — mit der Ausarbeitung eines Verhaltenskodex zu betrauen.

Seiner Auffassung nach sollte er in entwickelten und Entwicklungsländern anwendbar sein und — ähnlich wie das 1966 in Kraft getretene Übereinkommen über die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten — von einer autonomen internationalen Behörde unter den Auspizien der genannten internationalen Organisationen administriert werden. Für Klagen über Verletzungen dieser Konvention sollte ein dreigliedriges Gremium eingesetzt werden, das aus Vertretern der betroffenen Regierungen, der multinationalen Gesellschaften und der Gewerkschaften besteht.⁹⁰

Auch Unternehmervverbände haben sich mit der Frage internationaler Richtlinien für multinationale Unternehmen befaßt. Die Internationale Handelskammer beschloß Ende 1972 »Leitsätze für Auslandsinvestitionen«, die sich mit dem Verhältnis der Multinationalen zu Regierungen und Gewerkschaften beschäftigen.⁹¹

Abgesehen von der diffusen Formulierung dieser »Leitsätze«, soll dieser Verhaltenskodex unverbindlich sein, die freiwillige Verpflichtung

der Unternehmen nicht kontrolliert werden. Jungnickel und Matthies bemerken dazu: »Ein Verhaltenskodex, wie die Unternehmer ihn vorschlagen, vermag allein keine Probleme zu lösen. Die freiwillige Ausrichtung der Unternehmer an Normen, die außerhalb ihrer primären Ziele liegen, erscheint mehr als zweifelhaft, wenn die Erreichung dieser Ziele dadurch gefährdet wird.«⁹²

Die Erfahrungen mit dem Verhaltenskodex, den das kanadische Handelsministerium 1967 veröffentlicht hat⁹³, deuten darauf hin, daß unverbindliche Richtlinien die Politik multinationaler Konzerne kaum beeinflussen. So hat sich die kanadische Regierung auch entschlossen, eine gesetzliche Regelung ausländischer Investitionen vorzunehmen.⁹⁴

Die Studiengruppe für multinationale Konzerne im Rahmen der Vereinten Nationen hat vorgeschlagen, eine Kommission mit der Aufgabe zu betrauen, einen internationalen Kodex zu entwickeln.⁹⁵ In der Diskussion um die Erstellung solcher Verhaltensmaßregeln fehlt es nicht an kritischen Stimmen, die etwa die Möglichkeit der Anwendung von Richtlinien auf globaler Ebene und die Effektivität bestehender internationaler Organisationen als Kontrollorgane dieser Konvention anzweifeln.⁹⁶

ANMERKUNGEN

- 1 United Nations, Department of Economic and Social Affairs: *Multinational Corporations in World Development*. New York 1973, S. 52.
- 2 Thomas W. Kraseman and Betty L. Barker: *Employment and Payroll Costs of U. S. Multinational Companies*, Survey of Current Business. Oktober 1973.
- 3 Mitteilungen des Direktoriums der Oesterreichischen Nationalbank, Heft 9/1974.
- 4 Ausländisch beeinflusste Betriebe in der österreichischen Industrie, Statistische Nachrichten, Heft 10/1973.
- 5 Oskar Grünwald, Ferdinand Lacina: *Auslandskapital in der österreichischen Wirtschaft*. Wien 1970, S. 164.
- 6 United Nations: *Multinational Corporations in World Development*, a. a. O., Table 3.
- 7 Zit. nach »Glück auf!«, 12/1971.
- 8 Thomas W. Kraseman and Betty L. Barker, a. a. O.
- 9 Beispielsweise nehmen nach einer Erhebung der amerikanischen Handelskammer über die Motive für Auslandsinvestitionen die »Arbeitskostenvorteile« erst den fünften Rang ein (nach »Bessere Versorgung bestehender Märkte«, »Zölle und Handelsrestriktionen«, »Reaktionen auf Maßnahmen von Konkurrenten«, »Transportkosten«). Zit. nach Rolf Jungnickel und Klaus Matthies: *Multinationale Unternehmen und Gewerkschaften*. Hamburg 1973.
- 10 Nathaniel Goldfinger: *An American Trade Union View of International Trade and Investment*, in: *American Labor and the Multinational Corporation*, ed. by Duane Kujawa. New York 1973, S. 35.
- 11 Abgedruckt in »American Labor and the Multinational Enterprise«, a. a. O., S. 72—81.

- 12 Vgl. Hon. Vance Hartke: A Foreign Trade and Investment Policy for the 1970s, in: American Labor and the Multinational Corporation, a. a. O.
- 13 Siehe Rolf Jungnickel und Klaus Matthies, a. a. O., S. 31 ff.
- 14 Zum Beispiel die vom amerikanischen Unternehmerverband »National Association of Manufacturers« herausgegebene Studie: U. S. Stake in World Trade and Investment, The Role of the Multinational Company, o. J. 1972.
- 15 Eine eingehende Erörterung findet sich bei Michael Jay Jedel and John H. Stamm: The Battle over Jobs, An Appraisal of Recent Publications on the Employment Effects of U. S. Multinational Corporations, in: American Labor and the Multinational Corporation, a. a. O.
- 16 U. S. Stake in World Trade and Investment, a. a. O.
- 17 IBFG: Die multinationalen Gesellschaften. Brüssel 1971, S. 8.
- 18 International Labour Office: Multinational enterprises and social policy. Genf 1973, S. 50.
- 19 Rolf Jungnickel und Klaus Matthies: a. a. O., S. 17.
- 20 Vgl. David Lea: Multinational companies and trade union interests, in: The Multinational Enterprise, ed. by John H. Dunning. New York 1971, S. 149.
- 21 Vgl. Duane Kujawa: International Labor Relations Management in the Automotive Industry, A Comparative Study of Chrysler, Ford and General Motors. New York 1971.
- 22 Vgl. Howard V. Perlmutter: Towards Research on and Development of Nations, Unions and Firms as Worldwide Institutions, in: Transnational Industrial Relations, ed. by Hans Günter. London 1972.
- 23 Christopher Tugendhat: Die Multinationalen, Konzerne beherrschen die Wirtschaft der Welt. Wien 1972 (London 1971), S. 129.
- 24 Rolf Jungnickel und Klaus Matthies: a. a. O., S. 61.
- 25 Betriebliche und überbetriebliche Mitbestimmung, 7. Bundeskongreß des ÖGB, Arbeitskreis 2. Wien 1971, S. 38 f.
- 26 Vgl. Ausnahme für Amerikaner? Die Zeit vom 11. 10. 1974.
- 27 Vgl. John Gennard: Multinational Corporations and British Labour, A Review of Attitudes and Responses. London 1972, S. 15 f. und S. 24 ff. In einer Erklärung des IBFG und der IBS zu den Multinationalen Gesellschaften (Wirtschaftliche und soziale Übersicht, Nr. 1—2/1974) wird als weiteres Beispiel ein Konflikt der schwedischen Gewerkschaften mit dem amerikanischen IBM-Konzern angeführt.
- 28 T. W. Kraseman und B. L. Barker: a. a. O., S. 43.
- 29 Vgl. Raymond Vernon: Sovereignty at Bay, The Multinational Spread of U. S. Enterprise. Harmondsworth 1973 (New York 1971), S. 21 f.
- 30 Vgl. ILO: Multinational Enterprise and Social Policy, a. a. O., S. 71 ff.
- 31 IBFG: Die multinationalen Gesellschaften, a. a. O., S. 8.
- 32 John Gennard, a. a. O., S. 36.
- 33 Wirtschaftspolitik und Vermenschlichung des Arbeitsplatzes, 7. Bundeskongreß des ÖGB, Arbeitskreis 1. Wien 1971, S. 19.
- 34 Charles Levinson: International Trade Unionism. London 1972, S. 96. Heribert Maier, Sekretär der Privatangestellten-Internationale, führt die US-Firmen Kodak, First National City Bank, United Fruit, Firestone, Singer, Fairchild, Motorola und Texas Instruments als weitere Beispiele an. (The International Free Trade Union Movement and International Corporations, in: American Labor and the Multinational Corporation, a. a. O., S. 15.)
- 35 Ernst Piehl: Multinationale Konzerne und internationale Gewerkschaftsbewegung. Frankfurt 1974, S. 58.
- 36 Vgl. Betrifft: Chile, die ITT-Dokumente, US-Imperialismus in Lateinamerika. Mit einem Beitrag von Brigitte Heinrich. Frankfurt 1972.
- 37 Vgl. z. B. IBFG: Die multinationalen Gesellschaften, a. a. O., und Ernst Piehl, a. a. O.
- 38 Charles Levinson: »Wirtschaftskrise und multinationale Konzerne«. Reinbek bei Hamburg 1974 (London 1971), und »International Trade Unionism«, a. a. O.
- 39 Vgl. Institut für Gesellschaftspolitik: Arbeiter und Angestellte im technischen Wandel. Die Auswirkungen der technischen Entwicklung auf die Veränderung der Qualifikationsstruktur und Arbeitsinhalte. Wien o. J. (1971), S. 13.

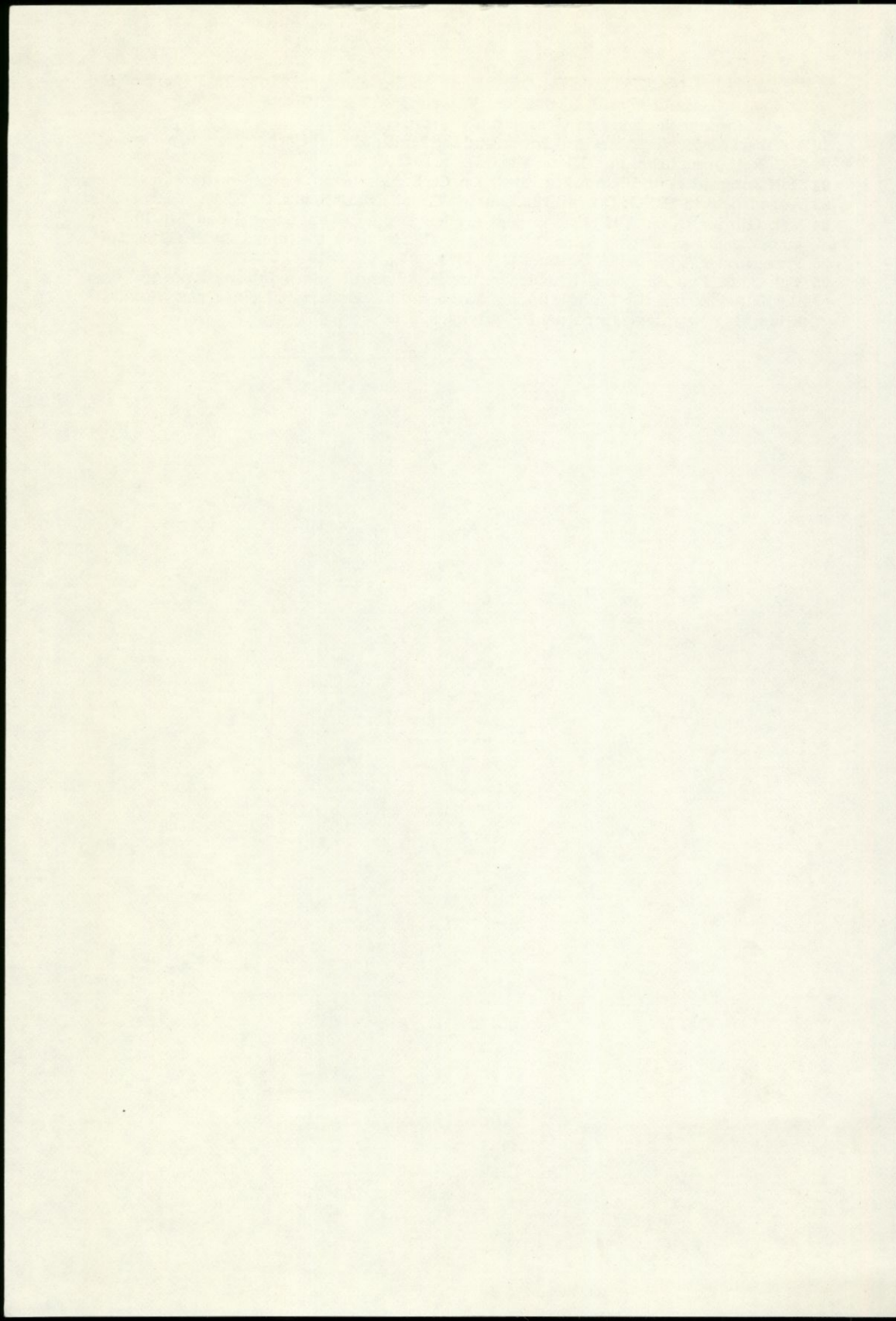
- 40 Vgl. z. B. die Empfehlungen des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen: Untersuchung über die Abwanderung von Arbeitskräften aus Österreich nach Süddeutschland und in die Schweiz. Wien 1972, S. 59 f.
- 41 Ausländisch beeinflusste Betriebe in der österreichischen Industrie, Statistische Nachrichten, Heft 10/1973.
- 42 Gewerkschaftliche Kommentare zu diesen Arbeitskonflikten nehmen ausdrücklich auf die spezielle Problematik ausländischer Beherrschung Bezug; vgl. z. B. Wilhelm Hrdlitschka: Zum Arbeitskonflikt in Schneegattern (Chemiearbeiter, 2/1970); Karl Sekanina: Ohne Betriebsratskomplex (Arbeiter-Zeitung vom 25. 11. 1970) und Erfahrungen und Konsequenzen im Fall Bauknecht (Der Privatangestellte, Januar 1971).
- 43 Nach der Erhebung der Nationalbank waren Ende 1971 69 Prozent der ausländisch beeinflussten Unternehmen in Form der Ges.m.b.H. konstituiert, nur 15 Prozent in Form der Aktiengesellschaft, a. a. O., S. 654.
- 44 Eine ausführlichere Darstellung findet sich z. B. bei Ernst Piehl, a. a. O., S. 73 ff.
- 45 Die Gewerkschaften im organisierten Kapitalismus, Domes über die Aufgaben des Metallarbeiterverbandes, Arbeiter-Zeitung vom 28. 9. 1927.
- 46 Vgl. Herbert Dobiasch: Europa der Gewerkschafter im Kommen, Arbeit und Wirtschaft, 7—8/1974.
- 47 Vgl. die ausführliche Darstellung bei Ernst Piehl, a. a. O., S. 209 ff.
- 48 Wirtschaftspolitik und Vermenschlichung des Arbeitsplatzes, 7. Bundeskongress des ÖGB, a. a. O., S. 20.
- 49 Charles Levinson: International Trade Unionism, a. a. O., S. 108 f.
- 50 Karl Casserini: The Challenge of Multi-National Corporations and Regional Economic Integration to the Trade Unions, their Structure and their International Activities, in: Transnational Industrial Relations, a. a. O., S. 84.
- 51 Ernst Piehl, a. a. O., S. 207.
- 52 Vgl. Ernst Piehl, a. a. O., S. 270.
- 53 Dan Gallin: Gegenstrategie. Aus der Praxis der Internationalen Union der Lebens- und Genußmittelarbeitergewerkschaften, in Kurt P. Tudyka (Hrsg.): Multinationale Konzerne und Gewerkschaftsstrategie. Hamburg 1974, S. 225 ff.
- 54 Arbeiter-Zeitung vom 16. 12. 1973.
- 55 Charles Levinson: International Trade Unionism. S. 113 und 116.
- 56 Ernst Piehl: a. a. O., S. 271. Ähnliche Hinweise für US-Multinationale gibt der Aufsatz Steve Babsons »Multinationale Konzerne, Arbeiterklasse und Gewerkschaften«, in: »Multinationale Konzerne, Entwicklungstendenzen im kapitalistischen System«, hrsg. von Otto Kreye. München 1974, S. 181.
- 57 B. C. Roberts: Factors Influencing the Organisation and Style of Management and their Effect on the Pattern of Industrial Relations in Multi-National Corporations, in: Transnational Industrial Relations, a. a. O., S. 128.
- 58 Charles Levinson: International Trade Unionism, S. 116.
- 59 Ernst Piehl, a. a. O., S. 154.
- 60 B. C. Roberts nennt als Beispiele vertikal integrierte Konzerne der Ölindustrie und der Bauxit-Aluminiumindustrie, deren Organisation straff zentralisiert ist und die als »Lohnführer« und Unternehmen mit überdurchschnittlichen Arbeitsbedingungen gelten. Bergwerksgesellschaften stünden andererseits im Ruf »harte Unternehmer« zu sein, deren lokales Management mit großen Vollmachten ausgestattet sei (in: Transnational Industrial Relations, a. a. O., S. 110 ff.).
- 61 Vgl. ILO, a. a. O., S. 100.
- 62 Vgl. K. W. Wedderburn: Industrial Relations, in: Nationalism and the Multinational Enterprise — Legal, Economic and Managerial Aspects, ed. by H. R. Hahlo, J. G. Smith, R. W. Wright. Leiden 1973, S. 252.
- 63 Gewerkschaftliche Monatshefte, 7/1971.
- 64 Wedderburn, Professor für Handelsrecht an der London School of Economics, kommentierte dies folgendermaßen: »Im internationalen Zusammenhang gesehen, wird dieses Gesetz zum Freibrief für das multinationale Unternehmen, der wirtschaftlichen Macht der britischen Gewerkschaften zu entkommen. So lange jede Einheit mit separater Rechtspersönlichkeit ausgestattet ist, die sich aus der Eintragung ins

Handelsregister ergibt, und so lange die wirtschaftlichen Beziehungen innerhalb dieser Gruppe verbundener Unternehmen durch ein weltumspannendes Netz von »Verträgen« verhüllt werden, kann gegen jede britische Gewerkschaft gesetzlich vorgegangen werden, die ihre volle Stärke einzusetzen versucht oder die zur internationalen Aktion gegen irgendeine Einheit dieser Gruppe aufruft, mit Ausnahme jenes speziellen Teils der Kapitalgruppe, die durch die »bestreikte Gesellschaft« (Company in dispute) repräsentiert wird. Sekundäre oder Sympathiestreiks sind heutzutage normal. In Schweden sind sie legal. Wenn amerikanische Autoren feststellten, »die Beschneidung des Rechts zum Sympathie-Boycott bedeutet, die Gewerkschaften eines der Elemente ihrer Stärke zu berauben, sie in den wirtschaftlichen Kampf mit einer gebundenen Hand treten zu lassen«, dann bindet ihnen dieses Gesetz auf internationaler Ebene noch beide Beine«. (Wedderburn, a. a. O., S. 253.)

- 65 Vgl. Charles Levinson: International Trade Unionism, a. a. O., S. 142 f. Der IBFG-Bericht zitiert den deutschen Unternehmer Müller-Wipperfurth, der nach Schließung eines bestreikten Betriebes in Italien erklärt haben soll, »er verlege lieber sein Kapital in solche Länder wie Polen, Tschechoslowakei oder Jugoslawien, wo es keine Streiks gebe und außerdem ausländischen Investoren allgemeine Erleichterungen geboten würden« (»Die multinationalen Gesellschaften«, a. a. O., S. 9).
- 66 ILO, a. a. O., S. 101.
- 67 Hans Günter: The Future of Transnational Industrial Relations: A Tentative Framework for Analysis, in: Transnational Industrial Relations, a. a. O., S. 436.
- 68 David H. Blake: Multi-National Corporation, International Union Aid and International Collective Bargaining: A Case Study of the Political, Social and Economic Implications of the 1967 U. A. W.-Chrysler-Agreement, in: Transnational Industrial Relations, a. a. O., S. 164. Zur merklich höheren Bereitschaft, amerikanische Kollegen zu unterstützen, muß allerdings bemerkt werden, daß die Umfrage unter kanadischen Mitgliedern der Automobilgewerkschaft UAW veranstaltet wurde, die in den USA ihren Sitz hat und gleicherweise amerikanische und kanadische Arbeiter organisiert.
- 69 Vgl. Ernst Piehl: a. a. O., S. 194 ff., und Rolf Jungnickel und Klaus Matthies, a. a. O., S. 26.
- 70 Vgl. Ernst Piehl: a. a. O., S. 180 ff.
- 71 Confédération Française Démocratique de Travail, eine aus der christlichen Gewerkschaftsbewegung hervorgegangene, radikaldemokratische Organisation.
- 72 Vgl. Charles Levinson: International Trade Unionism, S. 115.
- 73 Wirtschaftspolitik und Vermenschlichung des Arbeitsplatzes, 7. Bundeskongreß des ÖGB, a. a. O., S. 20.
- 74 Der Stundenlohn der kanadischen Arbeiter lag 1967 durchschnittlich 40 Cents unter dem der US-Arbeiter.
- 75 Vgl. David H. Blake, in: Transnational Industrial Relations, a. a. O., S. 146 f.
- 76 Corporations and Labour Unions Return Act, Report for 1971 Part II - Labour Unions. Ottawa 1973.
- 77 Vgl. Charles Levinson: International Trade Unionism, a. a. O., S. 8 ff.
- 78 ILO, a. a. O., S. 162 ff.
- 79 Wolfgang Spieker: Möglichkeiten des Arbeitnehmereinflusses in multinationalen Unternehmen, WSI-Mitteilungen, Zeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts des Deutschen Gewerkschaftsbundes GmbH, 5/1973.
- 80 Charles Levinson: International Trade Unionism, S. 106.
- 81 Vgl. Ernst Piehl, a. a. O., S. 281.
- 82 K. W. Wedderburn, in: Nationalism and the Multinational Enterprise, a. a. O., S. 254.
- 83 Vgl. Ernst Piehl, a. a. O., S. 229 ff. und ILO, a. a. O., S. 104 f.
- 84 ILO, a. a. O., S. 98 f.
- 85 Ernst Piehl, a. a. O., S. 109 und III.
- 86 Ernst Piehl, a. a. O., S. 172.
- 87 Vgl. Wolfgang Spieker: a. a. O.
- 88 United Nations: Multinational Corporations in World Development. New York 1973. International Labour Office: Multinational Enterprise and Social Policy. Genf 1973.

Organisation for Economic Co-Operation and Development: Interim Report of the Industry Committee on International Enterprises. Paris 1974.

- 89 IBFG: Die multinationalen Gesellschaften, a. a. O., S. 42.
- 90 Heribert Maier, in: American Labor and the Multinational Corporation, a. a. O., S. 27.
- 91 Vgl. Rolf Jungnickel und Klaus Matthies, a. a. O., S. 58 f.
- 92 Rolf Jungnickel und Klaus Matthies, a. a. O., S. 71.
- 93 Abgedruckt in IBFG: Die multinationalen Gesellschaften, a. a. O., S. 60.
- 94 Vgl. Günter Götz: Auf Distanz zum großen Bruder, Kanada will den Einfluß der amerikanischen Konzerne zurückdrängen. Süddeutsche Zeitung vom 28./29. 9. 1974.
- 95 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11. 4. 1974.
- 96 Vgl. z. B. Eva Senghaas-Knobloch: Zur Problematik eines international gültigen Verhaltenskodex für Multinationale Konzerne als Bestandteil einer gewerkschaftlichen Gegenstrategie, in: Kurt P. Tudyka, a. a. O.



Das städtische Bodenproblem und die Möglichkeiten der Bodenpolitik*

Günther Chaloupek

Einleitung und Problemstellung — Gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Bodenproblems — Datensituation in Österreich — Grundrente, Bodenpreise und Privateigentum an Grund und Boden — Die Besonderheiten des Bodenmarktes und die Rolle der Spekulation — Bodenpolitische Konzepte: Steuerpolitik — Die eigentumsrechtliche Lösung des Bodenproblems und das neue Bodenrecht in Österreich — Zusammenfassung.

I. Einleitung und Problemstellung

Das Bodenproblem ist für die Wirtschaftspolitik im weitesten Sinne vor allem in zweierlei Hinsicht von Bedeutung:

1. Im Rahmen von kommunaler Planung und Bautätigkeit muß der Boden und seine Zweckwidmung prinzipiell den Dispositionen der öffentlichen Hand — in diesem Fall vor allem der Gemeinden — unterworfen sein. Dies ist notwendig, weil eine rationelle Bauführung nur für größere Flächeneinheiten möglich ist und Nutzungen für verschiedene Zwecke in einem bestimmten Verhältnis zueinander stehen müssen (Infrastruktur von Wohngebieten, Bedarf an Grünflächen, Gemeinschaftseinrichtungen usw.). Solche Dispositionsmöglichkeiten sind im Rahmen des Bau- und Planungsrechtes geregelt und Voraussetzung für jede kommunale und regionale

* Diese Arbeit wurde vom Dr. Adolf Schärf-Fonds der Zentralsparkasse der Gemeinde Wien gefördert.

Planung, die die Lebensbedingungen für die städtische Bevölkerung wesentlich bestimmt.

2. Der Boden ist »Quelle« von Einkommen für seine Eigentümer, das diese nicht aufgrund einer Leistung im Produktionsprozeß, sondern aufgrund eines Besitztitels beziehen. Dieses als Grundrente bezeichnete Einkommen ist ein Teil des Volkseinkommens. Wenn die Grundrenteneinkommen beziehungsweise die Bodenpreise steigen (fallen), vermindern (erhöhen) sich die Einkommen anderer Schichten entsprechend. Unter dem Gesichtspunkt der Einkommensverteilung hat sich vor allem die ältere wirtschaftswissenschaftliche Literatur ausführlich mit dem Bodenproblem beschäftigt.¹

Zwischen kommunaler Planung und Grundrente beziehungsweise Bodenpreisen besteht ein enger Zusammenhang. Die Qualität der Planung ist abhängig von ihren Möglichkeiten, über Boden zu disponieren.² Diese Möglichkeiten werden wiederum von den Bodenpreisen einerseits und von den bodenrechtlichen und planungsrechtlichen Vorschriften andererseits bestimmt. Eine rationelle und an sozialen Erfordernissen orientierte Planung neuer Wohngebiete wird durch steigende Bodenpreise ebenso erschwert oder unmöglich gemacht wie eine großzügige Sanierung abgewohnter Altbauten. Die Wohnbautätigkeit wird behindert, eine entsprechende infrastrukturelle Ausstattung der Wohnungsumgebung kann nicht hergestellt werden. Der Abbau des quantitativen wie des qualitativen Wohnungsmangels geht langsamer vonstatten. Dazu kommen noch die aus steigenden Bodenpreisen und steigenden Mieten beziehungsweise Wohnungsabläsen resultierenden Belastungen des Einkommens derjenigen Bevölkerungsgruppen, die Wohnungen neu erwerben.

Die vorliegende Untersuchung setzt bei der Einkommensverteilung als zentralem Angelpunkt des Bodenproblems an, die im folgenden Abschnitt als Maßstab seiner gesamtwirtschaftlichen Bedeutung im Rahmen der Entwicklung seit dem Zweiten Weltkrieg dient. In den weiteren Abschnitten sollen die Besonderheiten des Bodenmarktes und Maßnahmen zur Kontrolle der Bodenpreise diskutiert werden.

II. Gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Bodenproblems

Obwohl die Verteilung des Volkseinkommens auf Lohn, Profit und Grundrente eine der klassischen Fragestellungen der politischen Ökonomie ist, ist die Datenlage vor allem im Hinblick auf die letztere Einkommensart sehr dürftig.³ Eine grobe Rekonstruktion der langfristigen Trends erscheint dennoch möglich.

In den USA entfielen im Durchschnitt der Jahre 1899 bis 1908 noch 32 Prozent aller Einkünfte aus Vermögensbesitz, die selbst 22 Prozent des Volkseinkommens ausmachten, auf die Grundrente. Im Durchschnitt der Jahre 1954 bis 1960 waren es nur noch 17 Prozent bei einem Anteil des gesamten Besitzeinkommens am Volkseinkommen von 19 Prozent.⁴

Kuznets' Vermutung, daß dieses Bild durchaus auch für andere Staaten repräsentativ sein könnte⁵, scheint auf Österreich zuzutreffen. Allerdings

war bei uns der Rückgang des Anteils der Grundrenteneinkommen nicht das Ergebnis einer langfristig kontinuierlichen Entwicklung, sondern der im Gefolge der beiden Weltkriege vollzogenen tiefgreifenden sozialen Umwälzungen.

Die deutliche Abnahme des Anteils der Einkünfte aus Besitz und Unternehmung von 1913 bis 1924 ist zweifellos im hohen Maße auf die Vernichtung der Rentier-Einkommen zurückzuführen.⁶ Die Grundrenteneinkommen in Form von Einkünften aus Vermietung und Verpachtung wurden jedoch durch die Mietengesetzgebung nach dem Ersten Weltkrieg nicht vollständig beseitigt, sondern nur reduziert. Erst die Inflation nach dem Zweiten Weltkrieg im Zusammenwirken mit der Mietengesetzgebung ließ diese Einkommen so weit zusammenschrumpfen, daß sie im Rahmen der Volkseinkommensrechnung zu einer praktisch vernachlässigbaren Größe wurden.⁷ Die Besitzeinkommen⁸ allein erreichten laut Volkseinkommensrechnung 1954 einen Wert von 249 Millionen Schilling und machten damit weniger als 1 Prozent des gesamten Einkommens aus Besitz und Unternehmung aus.⁹ Von diesem an sich schon geringen Betrag entfiel wiederum nur ein Teil auf die Grundrente.

Hand in Hand mit dem absoluten Rückgang der Grundrente wie auch mit der drastischen Abnahme ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung ging eine weitgehende Entschärfung der mit dem Bezug solcher Einkommen verbundenen sozialen Problematik. War um die Jahrhundertwende die sogenannte »Wohnungsfrage« überwiegend unter bodenpolitischen Gesichtspunkten diskutiert worden, so spielten diese nach dem Zweiten Weltkrieg lange Zeit fast überhaupt keine Rolle.

Inzwischen haben sich die Dinge jedoch grundlegend geändert. Die Einkommensteuerstatistik bietet einen ersten Ansatzpunkt für eine Abschätzung des Ausmaßes, in dem die Grundrenteneinkommen in den letzten zwanzig Jahren gestiegen sind. Die von der Einkommensteuerstatistik erfaßten Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung haben sich zwischen 1954 und 1969 mehr als versiebenfacht (siehe Tabelle Seite 63). Das (nominelle) Volkseinkommen stieg in demselben Zeitraum etwa auf das dreieinhalbfache.

Die von der Einkommensteuer erfaßten Grundrenteneinkommen sind seit 1953 ohne Zweifel bedeutend schneller gestiegen als die Arbeitseinkommen und die Einkommen aus Unternehmertätigkeit. Ihr Anteil am Volkseinkommen ist jedoch nach wie vor sehr klein. 1972 waren kaum mehr als 2 bis 3 Prozent des gesamten Einkommens aus Besitz und Unternehmung und weniger als 1 Prozent des gesamten Volkseinkommens Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung. Daraus könnte man den Schluß ziehen, daß trotz der bei weitem überdurchschnittlichen Zunahme der Einkommen aus Vermietung und Verpachtung die Bedeutung dieser Einkommen im Rahmen der Einkommensverteilung immer noch nicht wesentlich größer sei als 1954. Dies wäre jedoch aus zwei Gründen eine beträchtliche Unterschätzung.

1. Der städtische Wohnungsmarkt ist heute ganz anders organisiert als um die Jahrhundertwende. Damals waren die meisten Wohnhäuser im privaten Besitz einer Hausherrenschicht und erbrachten regelmäßig einen

ansehnlichen Mietertrag. Seit der Mietengesetzgebung wurde die Rendite aus dem Besitz dieser Häuser lange Zeit nicht in Form des Mietzinses, sondern der Ablöse realisiert. Diese Ablösen bringen einen Ertrag als separate Geldvermögen, wodurch der Grund- und Hausbesitz als wirkliche Entstehungsquelle verdeckt wird. Im Effekt besteht kein Unterschied. Der Mieter bezahlt zwar eine geringere Miete, jedoch müßte der Zinsertrag des als Ablöse gezahlten Geldbetrages hinzugerechnet werden, wenn die Grundrenteneinkommen in ihrer wirklichen Höhe ermittelt werden sollen.¹⁰ Auf diese Art würden sicherlich große Einkommen zum jetzigen Grundrenteneinkommen dazukommen.¹¹

2. Bei Neubauten muß, soweit sie mit öffentlichen Förderungsmitteln finanziert sind, der Mietzins nach den Bestimmungen des Wohnbauförderungsgesetzes 1968 beziehungsweise den mit älteren Formen der Wohnbauförderung obligatorisch verbundenen Mietzinsbildungsregelungen kalkuliert werden. Derzeit dürfen im Mietzins für die Grundkosten jährlich 2 Prozent des vor Baubeginn geltenden Einheitswertes sowie die Zinsen für das Darlehen für den Grundkauf enthalten sein. Von seiten des Eigentümers wird also keinerlei Grundrenteneinkommen realisiert. Der Einkommensbezug aus dem Bodeneigentum erfolgt abermals über den Umweg der Ablösung, und zwar der Grundablösung. Ähnlich wie bei den Wohnungsablösen bezieht der frühere Grundeigentümer ein Einkommen aus einem Geldvermögen, wobei der Grundbesitz die eigentliche Quelle des Einkommens bildet. Unerheblich ist in diesem Zusammenhang, ob die Mittel für den Grundkauf aus Eigenmitteln der Wohnungskäufer oder von der öffentlichen Hand stammen. Berücksichtigte man diese beiden versteckten Arten des Einkommensbezuges aus Grundbesitz neben dem sonst als Rente aufscheinenden Einkommen, so würde sich ein wesentlich größerer Anteil des Grundrenteneinkommens am Volkseinkommen ergeben. Es würde wahrscheinlich zu weit gehen, zu behaupten, daß die soziale Problematik des Bodenproblems wiederum ein Ausmaß erreicht hat, das der Situation vor dem Ersten Weltkrieg vergleichbar wäre. Die verhältnismäßig immer noch geringe durchschnittliche¹² Belastung der Haushalte mit Mietzins spricht eher dagegen, eine ökonomisch bedeutsame Schicht von städtischen Haus- und Grundbesitzern wie in der Monarchiezeit ist im Entstehen begriffen.¹³ Die mit fortschreitender Zeit abnehmende Wirkung der Mietengesetzgebung fördert diesen Prozeß.

Bei der an Durchschnitten orientierten globalen Betrachtungsweise wird jedoch ein wichtiger Umstand übersehen. Nicht nur in der Art der Realisierung des Grundrenteneinkommens gibt es Unterschiede zur Zeit vor dem Ersten Weltkrieg. Völlig anders gelagert ist auch das Auftreffen der Belastung. Diese ist sehr uneinheitlich und wahrscheinlich altersspezifisch stark verschieden. Je später jemand nach 1945 eine Wohnung bezogen beziehungsweise erworben hat, umso mehr mußte er an Wohnungsablöse bezahlen, umso höher war aber auch die erforderliche Verschuldung oder Ansparleistung und umso größer ist die Einkommensbelastung durch Zinsenzahlung beziehungsweise durch entgangene Zinserträge. Dies gilt, wenn die Bodenpreise schneller steigen als die Nominaleinkommen. Daß dies im zunehmenden Ausmaß der Fall war, kann kaum bezweifelt werden. Die

Wohnbautätigkeit deckt zu einem wesentlichen Teil den Bedarf der jungen Generationen. Deren Einkommen und die Einkommen von Familien, die von Substandard in neue, teure Wohnungen übersiedeln, werden durch steigende Bodenpreise oft sehr empfindlich belastet.¹⁴ Gegenüber dem privaten Haus- und Grundeigentum hat das gegenwärtige System des sozialen Wohnbaues immerhin noch den Vorteil, daß die Renteneinkommen jeweils auf dem Stand zum Zeitpunkt der Ablöse eingefroren werden.

Einkünfte (brutto) aus Vermietung und Verpachtung

	Zahl der Fälle	Einkünfte in 1000 S	Steigerung gegenüber d. Vorjahr	innerhalb v. 5 Jahren
1953	72.367	150.286		
1954	66.278	167.396	11,5	
1955	62.735	171.023	2,0	
1956	67.319	200.499	17,2	
1957	72.903	242.245	20,82	
1958	68.097	267.602	10,5	1953—1958 78,0
1959	76.032	333.203	24,5	
1960	85.778	413.125	24,0	
1961	—	—	—	
1962	97.024	637.593	54,3 ¹	
1963	94.973	696.624	9,3	1958—1963 160,3
1964	98.084	740.313	6,3	
1965	102.215	813.044	9,8	
1966	107.993	920.680	13,2	
1967	107.224	971.303	5,5	
1968	106.240	1.092.508	12,4	1963—1968 56,8
1969	110.176	1.233.884	12,9	

¹ Zwei Jahre.

Quelle: Einkommensteuerstatistik. Nach 1969 dürften die Zuwachsraten durch das Mietrechtsänderungsgesetz sehr hoch gewesen sein.

III. Datensituation in Österreich

Seit der ausführlichen Untersuchung »Die Entwicklung der Städtischen Grundrente in Wien« von Dr. Paul Schwarz¹⁵, die einen detaillierten und methodisch sorgfältig erstellten Überblick über die Entwicklung der Bodenpreise in Wien zwischen 1860 und 1899 gibt, ist eine wissenschaftliche Arbeit auf diesem Gebiet nicht mehr erschienen. Auch wird in Österreich keine laufende Bodenpreisstatistik veröffentlicht. Im Gegensatz zu Österreich gibt es in fast allen westeuropäischen Staaten Statistiken, die ein — wenn auch unvollkommenes — Bild über die Bodenpreisenwicklung geben.¹⁶

Der Mangel jeglicher Bodenpreisdaten in Österreich ist *sachlich* nicht erklärbar. Das Problem des Zugangs zu den Grunddaten, das für die Ermittlung vieler wirtschaftsstatischer Zeitreihen das Haupthindernis bildet, stellt sich für die Bodenpreise nicht, da sie im Grundbuch eingesehen werden können. Der Einwand, daß die im Grundbuch angegebenen Preise unter den tatsächlich gezahlten liegen, ist insofern nicht relevant, als Bodenpreisdaten weniger in Form von Absolutbeträgen denn als Zeitreihe interessant sind, deren Wert durch falsche Absolutbeträge kaum gemindert wird.

Eine weitere Art von Schwierigkeiten, die hier noch in Betracht gezogen werden muß, betrifft die Methodik. Sicherlich ist es nicht einfach, aus den innerhalb eines Jahres anfallenden Grundbuchsdaten einen *Index* der Bodenpreise zu konstruieren. Ein solcher müßte die unterschiedliche Lagequalität der Böden berücksichtigen und könnte nicht durch eine einfache Durchschnittsbildung — durchschnittlicher Quadratunterpreis der innerhalb eines Jahres umgesetzten Grundstücke je nach Widmung — ermittelt werden, da die Anteile der verschiedenen Lagequalitätsklassen am Gesamtumsatz von Jahr zu Jahr beträchtlichen Schwankungen und wohl auch systematischen Veränderungen unterliegt. Ein echter Bodenpreisindex müßte daher von Fachleuten der Bodenbewertung erstellt werden. Neben einem solchen Index haben jedoch einfache Quadratmeterpreisdurchschnitte — zum Beispiel der Quadratmeterpreis für unbebautes Land in der Gemeinde Wien — durchaus ihre Eigenberechtigung. Für den Neuerwerber einer Wohnung ist vor allem wichtig, wieviel er für erhältliches Bauland auslegen muß. »Wer zu Wohnbauzwecken Land erwerben will, interessiert sich nämlich nicht dafür, welche Preis- beziehungsweise Wertsteigerung ein in früheren Jahren umgesetztes und jetzt überbautes konkretes Grundstück erfahren hat, sondern wieviel mehr er im Vergleich zu früher umgesetztes Bauland für jetzt erhältliches Terrain auslegen muß.«¹⁷

Daß die Preissteigerung für Boden bei uns nicht geringer sind als in der Bundesrepublik Deutschland oder in der Schweiz, ist als sicher anzunehmen und wird von allen, die Einblick in die Unterlagen haben, bestätigt. Gerade im jetzigen Zeitpunkt erscheinen Datenreihen über die Bodenpreise notwendiger denn je. Die öffentliche Diskussion der gesamten Problematik sowohl auf der allgemeinpolitischen wie auch auf der fachlichen Ebene, wie sie in anderen Ländern längst üblich ist, würde dadurch in Österreich endlich möglich. Sowohl das Stadterneuerungsgesetz als auch das Bodenbeschaffungsgesetz, die beide erst vor kurzem vom Parlament verabschiedet worden sind, haben auch bodenpolitische Ziele im Auge.¹⁸ Die Wirksamkeit dieser Gesetze wird nur anhand der künftigen Entwicklung der Bodenpreise beurteilt werden können. Nicht selten sind aus der öffentlichen Diskussion die entscheidenden Anregungen für neue Maßnahmen, für Verbesserungen und Ergänzungen des vorhandenen Instrumentariums gekommen. Auf dem Gebiet der Bodenpolitik hat Österreich einen großen Nachholbedarf. Vielfach fehlt es noch an entsprechendem Interesse für ökonomisch und sozial sehr gravierende Probleme. Die Verbesserung der Datenlage könnte dazu beitragen, die Dinge in Bewegung zu bringen.

IV. Grundrente, Bodenpreise und Privateigentum an Grund und Boden

Bodenpolitische Maßnahmen sind direkt oder indirekt gegen das private Eigentum an Grund und Boden gerichtet. Bevor die verschiedenen Möglichkeiten, das Ansteigen der Bodenpreise zu kontrollieren, erörtert werden können, ist eine Klärung der Frage notwendig, ob und inwieweit die Höhe der Bodenpreise von der Institution des Privateigentums abhängig ist.

Zu diesem Zweck ist es nützlich, zunächst anhand eines Modells einen städtischen Bodenmarkt zu analysieren, der kein privates Eigentum an Grundstücken beziehungsweise Wohnungen kennt. Auf einem solchen Markt muß zunächst das Problem der Zuteilung bestimmter Grundstücke (Wohnungen) an bestimmte Haushalte gelöst werden. Diese Allokation kann entweder durch Verwaltungsentscheid oder durch die Konkurrenz der Nachfrager herbeigeführt werden. Im letzteren Fall erfolgt sie durch eine Versteigerung der Nutzungsrechte, die jeweils für eine bestimmte Periode erworben werden, wieder erlöschen und neu versteigert werden.

Einige weitere Modellannahmen müssen noch spezifiziert werden, bevor die Ergebnisse dieses Allokationsprozesses erörtert werden können. Die Unter- beziehungsweise Weitervermietung ist nicht möglich. Die Zweckwidmung der Grundstücke und die Festlegung der Größe der Wohneinheiten erfolgt nicht durch den Marktmechanismus, sondern durch politische Entscheidung. Durch diese beiden Annahmen werden Bedingungen im Modell geschaffen, die sich in der Realität prinzipiell herstellen lassen. Das Verbot der Weitervermietung gilt heute schon für alle Wohnungen, die mit öffentlichen Förderungsmitteln finanziert sind. Dadurch wird verhindert, daß aus dem Eigentum an geförderten Wohnungen eine gewinnbringende Kapitalanlage wird.¹⁹ Die Entscheidung über den Verwendungszweck des Bodens könnte prinzipiell ebenfalls dem Markt überlassen bleiben. Verschiedentlich ist in der Literatur der Bodenmarkt mit Modellen, die mit derartigen Annahmen arbeiten, analysiert worden. So hat R. Muth²⁰ zum Beispiel angenommen, daß Bauerwartungsland genau in dem Zeitpunkt von landwirtschaftlicher in städtische Nutzung übergeht, in dem der Preis, der für diese gezahlt wird, die Anbote für die andere Nutzung übersteigt. Ein Modell mit einer solchen Annahme steht jedoch im Gegensatz zur Realität und ist deswegen für die Analyse des wirklichen Bodenmarktes ungeeignet. So zum Beispiel hat eine Studie für die Vereinigten Staaten²¹ festgestellt, daß der Preis nach der Umwidmung eines Grundstücks von landwirtschaftlicher zu städtischer Nutzung nicht nur marginal höher ist, wie es Muths Modell postuliert, sondern wesentlich höher, auch nach Abzug aller Erschließungskosten. Dies deutet darauf hin, daß im Fall des Baulandes nicht die Widmung die abhängige und der Preis die unabhängige Variable ist, sondern vielmehr der Preis wesentlich durch den politischen Akt der Widmung determiniert wird.

Es zeigt sich also, daß unser Modell des Bodenmarktes unbeschadet des fundamentalen Unterschiedes, daß es kein Privateigentum an Grund und Boden gibt, wesentliche Rahmenbedingungen enthält, die für manche,

wenn auch nicht alle Bodenmärkte, die wir in der Realität vorfinden, charakteristisch sind. Dies ist wichtig, da für solche Fälle die Resultate des Allokationsprozesses unseres Modells als Vergleichsmaßstab dienen können.

Die Versteigerung der Nutzungsrechte an bewohnbaren Objekten mit Zuschlag an den Höchstbieter würde unterschiedliche Preise für die Grundstücke je nach Lage usf. ergeben, die Nutzung von Grundstücken (Wohnungen) mit der am wenigsten begehrten Lage würde kostenlos sein, wenn die Zahl der angebotenen Einheiten der Zahl der nachgefragten Einheiten und die qualitative Zusammensetzung des Angebots den durch die soziale Schichtung determinierten Qualitätsansprüchen ungefähr entspricht.²² Demnach ist die Grundrente nicht schlechthin eine Wirkung des Privateigentums an Grund und Boden. Auch wenn ein solches nicht besteht, erzielen alle Böden bis auf die der letzten Qualitätsklasse eine Rente. Diese Art der Renten wird im folgenden als »reine« Rente bezeichnet. Sie ist eine Differentialrente.

Im Gegensatz zu diesem Bodenmarktmodell stehen die auf dem in der Realität vorfindlichen Bodenmarkt angebotenen Grundstücke beziehungsweise Wohnungen zu einem großen Teil im privaten Eigentum. Durch ihre Rechtstitel können die Grundstücks- beziehungsweise Wohnungseigentümer verhindern, daß die Nutzung bereits für den Preis der reinen Rente erworben wird und den tatsächlich gezahlten Preis über jenen hinaus treiben. Die Preise für die Nutzungsrechte werden sich umso mehr von der reinen Grundrente unterscheiden, je leichter es den Grundstückseigentümern fällt, die Objekte von jeglicher Nutzung fernzuhalten und auf laufende Erträge zu verzichten, um die Nachfragenden zu immer höheren Angeboten zu zwingen. Wie weit sie dabei gehen können, wird vorwiegend wiederum im politischen Bereich bestimmt. Es kommt dabei auf die Möglichkeiten der öffentlichen Hand an, Enteignungen durchzusetzen; und auf die wirtschaftlichen Möglichkeiten der Eigentümer, vorübergehend — was in diesem Fall mehrere Jahre bedeuten kann — auf Erträge zu verzichten. Letzteres ist einerseits ökonomisch (allgemeine Wirtschaftslage), andererseits politisch bedingt: die Bodenbesteuerung, die im politischen Raum entschieden wird, hat entscheidenden Einfluß darauf.²³

Immer wieder ist in der älteren und neueren Literatur die These aufgestellt worden, daß das Ansteigen der Grundrente beziehungsweise der Bodenpreise durch wirtschaftspolitische Gegenmaßnahmen nicht verhindert werden könne. Da sie »eine Folge steigender Wertschätzung der Bodenprodukte beziehungsweise der Bodenbenützung ist, ist sie auch volkswirtschaftlich unvermeidbar... In Frage kann daher nur stehen, ob der privatwirtschaftliche Bezug der Grundrente einer Verfügung darüber durch die Gemeinwirtschaft vorzuziehen sei.«²⁴ Oder konkreter: »Es ist zwar unmöglich, die Grundrente zu beseitigen, doch gibt es wirtschaftspolitische Möglichkeiten, sie umzuverteilen.« In diesem Falle besteht sie unverändert weiter, sie fließt jedoch — quasi in Naturalform — anderen Wirtschaftssubjekten als der »unbeeinflussten individualistischen Marktwirtschaft« entsprechen würde, zu.²⁵

Diese und ähnliche Behauptungen, die meist eines gewissen zweck-

pessimistischen Elements nicht entbehren, sind in ihrer Allgemeinheit unrichtig. Wohl ist die Grundrente, insoweit sie »reine Rente« ist, tatsächlich unvermeidbar.²⁶ Aber nicht darum geht es beim Bodenproblem in der Hauptsache, sondern um die Funktion des Privateigentums. Wie die beiden Zitate zeigen, wird in der Literatur das Problem in dieser Hinsicht nicht entsprechend differenziert.

V. Die Besonderheiten des Bodenmarktes und die Rolle der Spekulation

Bei der Diskussion über die Unterschiede der Ware Boden zu anderen Waren muß häufig der Hinweis genügen, daß der Boden ein unvermehrbares Gut ist. Dagegen läßt sich einwenden, daß es nicht um den Boden schlechthin geht, sondern um Boden für städtische Nutzungen, der durch Umwidmung landwirtschaftlich genützter Grundstücke sehr wohl vermehrt werden kann, ohne daß damit nennenswerte Verluste an landwirtschaftlicher Produktion verbunden sind. Es ist jedoch verfrüht, daraus zu folgern, daß es eine wirksame Konkurrenz der Bodenbesitzer gebe und das Bodenmonopol »mit den Bodenpreissteigerungen nichts zu tun« habe.²⁷ Umwidmungen und Aufschließungen sind nämlich nur in äußerst begrenztem Ausmaß dazu geeignet, eine solche Konkurrenz der Bodenbesitzer herzustellen. Es kommen prinzipiell nur diejenigen Grundstücke in Frage, die an verbautes Gebiet anschließen, und aus planungstechnischen Gründen auch davon nur ein recht kleiner Teil. Die Substituierbarkeit von Grundstücken, die allein die Konkurrenz bewirken könnte, ist dadurch auf ein Minimum reduziert.

Die Konkurrenz durch Erschließung zu verstärken, indem der Erschließung gegenüber der tatsächlichen Nachfrage nach Bauland ständig ein gewisser Vorsprung gesichert wird²⁸, ist aus mehreren Gründen kein taugliches Instrument. Der Vorsprung müßte nämlich so groß sein, daß damit eine beträchtliche Verschwendung von Infrastrukturkapital verbunden wäre. Selbst wenn man geneigt wäre, diese in gewissem Ausmaß in Kauf zu nehmen, ist ein Erfolg unwahrscheinlich. Derselbe Effekt wie die großzügige Erschließung müßte sich durch eine Bodenvorratspolitik, also durch den systematischen Ankauf unerschlossener Grundstücke bewirken lassen. Einer solchen Bodenvorratspolitik ist jedoch überall dort, wo sie nicht durch andere bodenpolitische Maßnahmen abgesichert, sondern allein auf freihändigen Erwerb angewiesen war, ein nachhaltiger Erfolg versagt geblieben.

Der unkontrollierte Bodenmarkt kann allenfalls die kurzfristige Allokationsfunktion, nicht aber die langfristige Produktionsanpassungsfunktion erfüllen.²⁹ Steigende Preise bewirken eben *nicht* nach einer gewissen Frist eine Vermehrung des Angebots, wie dies auf den Warenmärkten in wie auch immer unterschiedlichem Ausmaß der Fall ist. Umwidmung und Erschließung können nicht dieselbe Funktion erfüllen wie die Ausweitung des Angebots auf den Warenmärkten, die aus der Zunahme der Differenz zwischen Angebotspreis³⁰ und Marktpreis resultiert und den Preisanstieg aufhält.

Das hat zur Folge, daß die *Spekulation* auf dem Bodenmarkt eine andere Rolle spielt als auf den Warenmärkten. Hier müssen Spekulationsgeschäfte auf die zu erwartende Angebotsvermehrung achten und, bevor diese erfolgt, die in Erwartung der Preissteigerung gekaufte Ware wieder verkauft werden. In diesem Fall *kann* die Spekulation preisausgleichend, also als stabilisierender Faktor³¹ wirken. Das Gegenteil ist der Fall auf dem Bodenmarkt. Die spekulative Zurückhaltung von Grundstücken treibt die Preise in die Höhe, ohne daß dies langfristig das Angebot vermehrte. Es entsteht dadurch ein zusätzlicher Spekulationsanreiz, ein sich selbst verstärkender Prozeß kommt in Gang. Die Spekulation auf dem Bodenmarkt wirkt also auf jeden Fall *destabilisierend*.

VI. Bodenpolitische Konzepte - Steuerpolitik

Direkt aus dem bisher Gesagten folgt, daß die Wirksamkeit einer auch noch so sorgfältigen Bodenvorratspolitik beziehungsweise Baulandaufschließungspolitik nur sehr gering, ja marginal sein kann, wenn sie allein auf freihändigem Erwerb aufbaut. Grundsätzlich kann man ansonsten zweierlei Arten bodenpolitischer Maßnahmen unterscheiden:

1. Eingriffe in den Status quo durch Einführung neuer Steuern, die in irgendeiner Form die Bodeneigentümer treffen sollen;
2. in das Eigentum an Grund und Boden direkt eingreifende Maßnahmen, sei es hinsichtlich der Nutzungs- oder hinsichtlich der Verfügungsbefugnisse.

Schon vor dem Ersten Weltkrieg wurde in Österreich die Einführung der Wertzuwachssteuer diskutiert.³² Im Deutschen Reich waren in einigen Gliedstaaten und Großstädten Wertzuwachssteuergesetze in Kraft. Im Jahre 1911 wurde ein Reichs-Zuwachssteuergesetz beschlossen. Jeweils war die Wertzuwachssteuer als Verkehrssteuer konstruiert, das heißt, sie wurde nur im Falle einer Grundstückstransaktion fällig.³³ Diese Art der Wertzuwachssteuer wird heute überwiegend abgelehnt. Die zugrundeliegende Überlegung war, die Verteilungswirkungen steigender Bodenpreise dadurch zu korrigieren, daß zumindest ein Teil des durch den Verkauf realisierten Wertzuwachses wieder weggesteuert wurde und zur Umverteilung disponibel war. Im Vordergrund stand also der finanzpolitische Zweck der Steuer. Entscheidend dafür, ob die Steuer ihren Zweck tatsächlich erfüllen kann, ist der Überwälzungsprozeß. Die Bodeneigentümer sind hier insofern in einer starken Position, als ihre Möglichkeiten, mit dem Verkauf weiter zuzuwarten, in keiner Weise von der Einführung der Wertzuwachssteuer eingeschränkt werden. Für das Gelingen der Überwälzung bestehen also günstige Voraussetzungen. In ihrer Konstruktion als Verkehrssteuer war der Mißerfolg der deutschen Wertzuwachssteuer bereits angelegt.³⁴

In der neueren bodenpolitischen Konzeption ist daher die Wertzuwachssteuer nicht mehr als Finanzsteuer, sondern als Ordnungssteuer gestaltet. Das heißt, daß nicht der Ertrag der Hauptzweck dieser Steuer ist, sondern die Wirkung, die sie auf das Angebot an Boden ausüben soll. Der Angebotsdruck soll dadurch bewirkt werden, daß die Steuer bei Eintreten des Wert-

zuwachsen, nicht bloß im Falle seiner Realisierung durch Veräußerung fällig wird.

Entscheidend für den Erfolg einer so konzipierten Wertzuwachssteuer ist wiederum der Überwälzungsprozeß. Bei Bauland, dessen Verbilligung die Steuer primär anvisiert, ist eine Überwälzung zunächst nicht möglich, da die Nutzung keinem Dritten gegen ein Entgelt, das erhöht werden könnte, übertragen ist. Denkbar ist jedoch, daß die Überwälzung an den Käufer von Bauland gelingt, der sie seinerseits an die Mieter weitergeben würde. Dies ist zumindest in der ersten Phase nach Einführung der Steuer sehr unwahrscheinlich. Bei entsprechender Konstruktion³⁵ würden zahlreiche kleine und finanzschwache Grundeigentümer zum Verkauf gezwungen werden, was sicherlich einen weiteren wesentlichen Preisanstieg für einige Zeit verhindern würde. Die Gemeinden und die Träger des öffentlich geförderten Wohnbaus wären aber kaum in der Lage, Boden in größerem Umfang auf Vorrat zu kaufen. Die Folge wäre, daß finanzstarke private Interessen die Gelegenheit nützen könnten und auf diese Art die mittelständische Bodenbesitzerschicht verdrängt würde. Man könnte diesen Vorgang als Konzentration des Bodeneigentums bezeichnen. Ein solcher Effekt der Wertzuwachssteuer ist noch aus einem weiteren Grund wahrscheinlich. Die starke Nachfrage nach Boden ist nicht primär spekulativer Natur und wird auch in Zukunft fortbestehen. Die Chance, nach einer gewissen Frist zu einem höheren als zum Ankaufspreis verkaufen zu können, bleibt daher bestehen. Zu ihrer Realisierung bedarf es einer gewissen Durchhaltefähigkeit. Für denjenigen, der sie aufbringen kann, bleibt der Boden ein lohnendes Spekulationsobjekt.

Diese Einwände beziehen sich auf die längerfristige Wirksamkeit der Wertzuwachssteuer. Kurzfristig scheint ziemlich außer Zweifel zu stehen, daß der Preisauftrieb bei Bauland für einige Jahre gebremst werden und der kurzfristigen Spekulation die Möglichkeiten entzogen werden könnten.

Mit Sicherheit kann die vollständige Überwälzung einer Wertzuwachssteuer auf die Mieter dann angenommen werden, wenn sie die aus neu zu tätigen Investitionen (Bauführung) resultierende Wertsteigerung eines Grundstücks erfassen würde.³⁶ Eine solche unerwünschte Nebenwirkung läßt sich vorübergehend dadurch vermeiden, daß, »soweit im Wohnungssektor die Miete nach den gesetzlichen Vorschriften der Kostenmiete kalkuliert ist, keine Bodenwertzuwachssteuer erhoben (wird).«³⁷ Nach Auslaufen der Förderung würden sich jedoch komplizierte Übergangsprobleme ergeben.³⁸ Im Falle von Grundstücken mit Althausbestand ist das Ausmaß der Überwälzung der Wertzuwachssteuer von Alter, Lage und Ausstattung abhängig. Eine zusätzliche Belastung für die Mieter kann mit Sicherheit erwartet werden.

Die Fälle vollständiger Überwälzung dürften insgesamt nicht allzusehr ins Gewicht fallen. Die Abgeltung von aus der Steuer resultierenden Mehrbelastungen aus den Erträgen würde jedoch einen beträchtlichen Verwaltungsaufwand erfordern und wäre deshalb wahrscheinlich nicht sinnvoll. Sie müßten deshalb wahrscheinlich von den Mietern getragen werden. Das damit verbundene politische Risiko der Wertzuwachssteuer ist keineswegs gering.

Es ist kaum abzusehen, welche Effekte der Wertzuwachssteuer — die beabsichtigten oder die unerwünschten — letzten Endes überwiegen würden. Besonders auf längere Sicht gesehen, erscheint ihr Erfolg zweifelhaft. Die lange Geschichte der zahlreichen Bodenreformversuche, die selten über das Diskussionsstadium hinauslangten, und, wenn dies der Fall war, bereits so weit verwässert waren, daß sie wirkungslos blieben, spricht ebenfalls gegen die Möglichkeit einer steuerpolitischen Lösung des Bodenproblems.³⁹ Langfristig zielführend erscheint daher nur die eigentumsrechtliche Lösung des Bodenproblems

VII. Die eigentumsrechtliche Lösung des Bodenproblems und das neue Bodenrecht in Österreich

Während die meisten Staaten Westeuropas erst seit kurzem über halbwegs anwendbare Bestimmungen über die Enteignung von Boden zu Wohnbauzwecken haben⁴⁰, gibt es solche in Holland schon seit dem Jahr 1901. Als Land mit extrem hoher Bevölkerungsdichte war Holland zu besonderer Sorgfalt bei der Aufteilung seines Bodens auf die verschiedenen Verwendungszwecke veranlaßt. Was die Periode seit dem Zweiten Weltkrieg betrifft, so entwickelte sich in Holland Wirtschafts- und Einkommenswachstum, Anstieg des Preisniveaus, Bevölkerungswachstum und Zunahme der städtischen Agglomerationen — also diejenigen Faktoren, die die Bewegung der Bodenpreise am stärksten beeinflussen — im Hinblick auf das Bodenproblem insgesamt nicht wesentlich anders als in anderen westeuropäischen Staaten.⁴¹ Demnach wäre zu erwarten, daß in Holland die Bodenpreise erheblich gestiegen sind. »In fact, however, it has the lowest increase of land prices despite its having the highest population density in Europe and the highest rate of population growth.«⁴²

Der Erfolg der holländischen Bodenpolitik ist durch das Zusammenspiel verschiedener Faktoren bedingt. Das bloße Vorhandensein von Enteignungsbestimmungen bewirkt kaum etwas, wenn sie nicht angewendet werden. Gerade dies dürfte in Holland wesentlich häufiger vorkommen als in anderen Staaten. Pro Jahr gibt es dort zweihundert bis dreihundert Enteignungsverfahren.⁴³ Dadurch wird jedem Immobilienbesitzer eindrucksvoll klargemacht, »daß er seinen Boden nicht für alle Zeit behalten kann und daß die Möglichkeit einer zukünftigen Enteignung immer gegeben ist. Dieser ›Stock hinter der Tür‹ . . . führt dazu, daß die Bodeneigentümer meist verhältnismäßig leicht zum Verkauf zu bewegen sind und die Gemeinde auch auf gutlichem Weg oft Grundstücke erwerben kann.«⁴⁴ Das bodenpolitische Instrumentarium in Holland ermöglicht den Gemeinden eine systematische Bodenvorratspolitik, die wiederum Teil einer umfassenden kommunalen Planung ist.

Das Beispiel Holland zeigt deutlich, daß die vielfach als unlösbar angesehene Bodenpreisproblematik sehr wohl im Rahmen des bestehenden Wirtschaftssystems einigermaßen befriedigend gelöst werden kann. Im Abschnitt VI wurde bereits darauf hingewiesen, daß bodenpolitische Ordnungssteuern in systematischer Weise die finanzschwachen Bodenbesitzer

zum Verkauf zwingen, die die steuerliche Belastung nicht einige Jahre überstehen können.⁴⁵ Die eigentumsrechtliche Lösung bewirkt keine systematische soziale Diskriminierung. Wer direkt oder indirekt von Enteignungen betroffen wird, hängt davon ab, welche Art der Verwendung für sein Grundstück von der kommunalen Planung vorgesehen ist. Die Möglichkeiten, durch eigene Bauführung einer Enteignung auszuweichen, sind bei Überwiegen des sozialen Wohnbaus über den privaten, wie dies in Österreich der Fall ist, recht gering.

Nach langen Verhandlungen sind in Österreich heuer zwei bodenpolitische Gesetzeswerke verabschiedet worden: das Stadterneuerungs- und das Bodenbeschaffungsgesetz.⁴⁶ Ihre Bedeutung für die kommunale Planung und auf den Wohnbau sind hier nicht zu erörtern. Bodenpolitisch interessieren vor allem die Enteignungsbestimmungen.⁴⁷ Ihre Erfolgsaussichten sind unterschiedlich zu beurteilen. Das Assanierungsgesetz ist bei entsprechender Anwendung dazu geeignet, spekulationsbedingte, auf bloßer Sanierungsaussicht beruhende Preisspitzen abzuschneiden. Ob zur Gänze, erscheint allerdings äußerst fraglich, da die Vorbereitung eines Antrages auf Erklärung eines Stadtteiles zum Assanierungsgebiet oft länger als ein Jahr in Anspruch nehmen wird. § 23 Abs. 2 sieht vor, daß »für die zu ermittelnde Entschädigung der Wert in dem Zeitpunkt maßgeblich ist, der ein Jahr vor Erlassung der Verordnung gemäß § 1 Abs. 1 (durch die das Gebiet zum Assanierungsgebiet erklärt wurde; G. CH.) liegt, und sich im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach den Eigenschaften, der sonstigen Beschaffenheit und der Lage des Grundstückes in diesem Zeitpunkt ergeben würde.« Es ist leicht denkbar, daß die Preise schon vorher zu steigen beginnen. Die allgemeinere Bestimmung des deutschen Städtebauförderungsgesetzes aus 1971, daß »Werterhöhungen, die lediglich durch die Aussicht auf die Sanierung, durch ihre Vorbereitung oder ihre Durchführung eingetreten sind, nur insoweit berücksichtigt (werden), als der Betroffene diese Werterhöhungen durch eigene Aufwendungen zulässigerweise bewirkt hat« (§ 23 Abs. 2), trägt dieser Gefahr Rechnung. Auf die zeitliche Begrenzung wird hier verzichtet.

Das Bodenbeschaffungsgesetz ist wegen seiner für die österreichischen Verhältnisse vollständigen Neuartigkeit nur schwer einzuschätzen. Aus dem Beispiel Holland kann man jedoch mit Sicherheit den einen Schluß ziehen, daß es auf seinen Gebrauch ankommen wird. Die Enteignungsbestimmungen im Zusammenwirken mit der Konstruktion des Verfahrens nach § 5, demgemäß das Land für eine bestimmte Gemeinde auf deren Antrag feststellen kann, daß dort ein quantitativer Wohnungsbedarf oder ein qualitativer Wohnungsfehlbestand vorherrscht, worauf die Gemeinde im Verordnungsweg festlegen kann, in welchen Teilen das Bodenbeschaffungsgesetz anzuwenden ist, stärken die Position der Gemeinden gegenüber den Eigentümern von Bau- und Bauerwartungsland. Nach § 20 Abs. 2 ist für die Entschädigung der Wert in dem Zeitpunkt maßgeblich, der ein Jahr vor der Erlassung der Verordnung der Landesregierung oder wenn seither mehr als vier Jahre verstrichen sind, derjenige Wert, der fünf Jahre vor der Verordnung der Gemeinde sich im gewöhnlichen Geschäftsverkehr usf. ergeben hätte. Eine systematische Bodenvorrats-

politik, die nicht auf den freihändigen Erwerb angewiesen ist, wird allerdings aufgrund des Bodenbeschaffungsgesetzes kaum möglich sein, da gemäß den Bestimmungen des § 23 in der Regel innerhalb von eineinhalb bis zwei Jahren nach Rechtskraft des Enteignungsbescheides mit dem Bau begonnen werden muß.

VIII. Zusammenfassung

Die bis vor kurzem noch vorherrschende Geringschätzung des städtischen Bodenproblems, die im Mangel an Initiativen zum Ausdruck kommt, war zum Teil durch seine geringe gesamtwirtschaftliche Bedeutung, mit fortschreitender Zeit jedoch zunehmend durch deren Unterschätzung bedingt. Die beiden jüngsten Bodenrechtsgesetze und die dahinterstehenden Intentionen zeigen jedoch, daß die verteilungspolitische Problematik der Entwicklung und die Notwendigkeit von Gegenmaßnahmen zumindest grundsätzlich erkannt worden sind.

Das Stadterneuerungs- und das Bodenbeschaffungsgesetz sind ein erster Versuch, die Position der Gemeinden gegenüber den Grundeigentümern zu stärken. Über die Wirksamkeit der neuen Bestimmungen kann letztlich nur die Praxis entscheiden, die jedenfalls in der weitestgehenden Ausnützung der neuen Möglichkeiten bestehen müßte.

Die Beurteilung ihres Erfolges oder Mißerfolges und die fachliche Diskussion und Vorbereitung allfälliger zusätzlicher Maßnahmen oder Änderungen würde durch die Schaffung einer Datenbasis erheblich erleichtert werden. Zwei Arten von Bodenpreisdaten könnten ohne Schwierigkeiten erstellt werden:

- 1.a) Quadratmeterpreis des umgesetzten Landes mit entsprechender regionaler Gliederung und je nach Widmungszweck; dies würde die einfachste Auswertung der Grundbuchdaten erfordern.
- b) Quadratmeterpreis für die von der Gemeinde Wien und den Trägern des öffentlich geförderten Wohnbaus erworbenen Grundstücke, gegliedert nach Gemeindebezirken.
2. Durchschnittliche Grundstückskosten je Quadratmeter Sozialwohnung und Grundkostenanteil am Eigenmittelbeitrag pro Quadratmeter; solche Statistiken gibt es in Holland.

Diese Daten würden sowohl einen Überblick über die Gesamtentwicklung der Bodenpreise als auch in gewissem Ausmaß über schichtspezifische Belastungen Aufschluß geben.

Wenn sich herausstellen sollte, daß das neue Instrumentarium unzureichend ist, was nicht ganz unwahrscheinlich ist, so wäre dies kein Grund zur Resignation. Ausländische Beispiele — Holland, in jüngster Zeit auch Schweden — haben gezeigt, daß die Bodenfrage unter den vorherrschenden Systembedingungen keineswegs schlechthin unlösbar ist. Wenig sinnvoll erscheint eine Ergänzung des derzeitigen Instrumentariums durch steuerpolitische Maßnahmen. Abzulehnen sind alle Experimente mit als *Transaktionssteuern* konstruierten Bodenabgaben, da von ihnen eine eindeutig preistreibende Primärwirkung ausgeht. Ebenfalls nicht zielfüh-

rend sind die von der Transaktion unabhängigen Wertzuwachssteuern neueren Typs, da sich ihre unerwünschten Nebeneffekte nicht abschätzen lassen und daher eine insgesamt ihrem Zweck zuwiderlaufende Wirkung nicht ausgeschlossen werden kann.⁴⁸

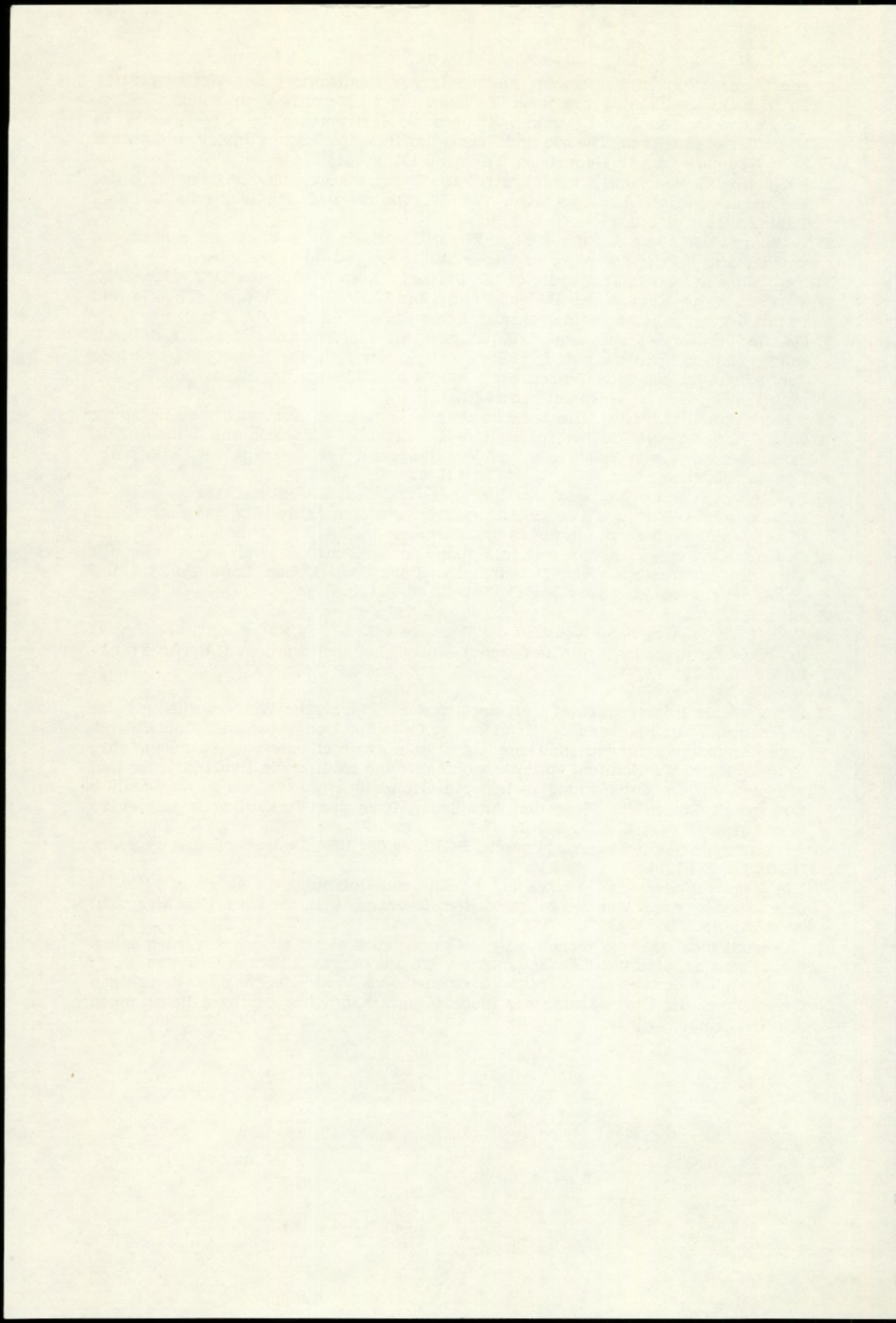
Die Senkung der Grundrente und damit der Bodenpreise auf das irreduzible Minimum der reinen Rente im Sinne von vom Privateigentum unabhängiger Rente (siehe Abschnitt IV) kann langfristig nur durch einen Abbau des privaten Eigentums an städtischem Grund und Boden bewirkt werden.

ANMERKUNGEN

- 1 In der neueren wirtschaftswissenschaftlichen Literatur spielt der Boden und seine Funktionen im Wirtschaftssystem nur eine ganz untergeordnete Rolle. In dieser Hinsicht besteht ein deutlicher Gegensatz zur Zeit vor allem vor dem Ersten Weltkrieg, als das Bodenproblem als Kern der gesamten, damals heftig diskutierten Wohnungsfrage Gegenstand zahlreicher Bücher und Zeitschriftenaufsätze war und solcherart zu den wichtigsten Forschungsbereichen der Wirtschaftswissenschaft zählte. Nimmt man die Bedeutung dieses Themas im Rahmen der politischen Ökonomie als Index für seine praktische Relevanz, so entsteht der Eindruck, daß der Boden noch 1945 kein wesentlicher Bestimmungsfaktor im wirtschaftlichen und sozialen Leben mehr war. Dieser Eindruck ist jedoch unrichtig, die Versäumnisse der Wirtschaftswissenschaften sind beträchtlich.
- 2 Niedrige Bodenpreise erleichtern die Planung und sind deshalb *Voraussetzung*, nicht aber Garantie für deren Qualität.
- 3 Der Grund dafür ist offensichtlich in dem Umstand zu suchen, daß die moderne Volkseinkommensrechnung erst zu einer Zeit entstanden ist, als die Grundrenteneinkommen im Vergleich zu den anderen Einkommensarten von eher untergeordneter Bedeutung waren.
- 4 Siehe S. Kuznets, *Modern Economic Growth. Rate, Structure and Spread*, New Heaven and London 1966, S. 176.
- 5 ebenda.
- 6 Siehe Österreichs Volkseinkommen 1913 bis 1963, 14. Sonderheft der Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, S. 15.
- 7 Wenn H. Möller, *Der Boden in der politischen Ökonomie*, Wiesbaden 1967, S. 10 f., meint, seit dem Ersten Weltkrieg sei deutlich geworden, »daß die Instrumente der Finanzpolitik ausreichen, um beträchtliche Einkommensumverteilungen herbeizuführen«, und die »Notwendigkeit, allein zur Milderung der Armut und der Einkommensunterschiede speziell beim Bodeneigentum und der Grundrente anzusetzen (entfallen sei)«, so ist dies eine Verkennung der Tatsache, daß ein Gutteil der Veränderung der Einkommensverteilung gerade auf die Reduzierung der Grundrente zurückzuführen ist.
- 8 Einkommen (abzüglich Verluste) aus Vermietung und Verpachtung, Kapitalvermögen und sonstige Einkünfte.
- 9 Österreichs Volkseinkommen 1954 bis 1968 (Neuberechnung), 15. Sonderheft des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Wien 1971.
- 10 Streng genommen muß auch die Ablöse selbst hinzugerechnet werden, da sie einen Vermögenszuwachs beim Vermieter, also Einkommen in der betreffenden Periode, darstellt.
- 11 Im Fall der Untervermietung kann auch der Hauptmieter einen Teil der Rente an sich ziehen.
- 12 Für neugebaute und nach 1968 neu vermietete Wohnungen trifft dies natürlich nicht mehr zu.
- 13 Die private Kapitalanlage spielt aber heute vermutlich eine viel geringere Rolle als die institutionellen Anleger (Banken, Versicherungen).

- 14 Die enorme Verteuerung des Wohnens ist allerdings in erster Linie ein Resultat der exorbitanten Baupreissteigerungen. Die Bodenpreissteigerungen wirken sich hauptsächlich auf die stark gestiegenen Eigenmittelerfordernisse aus.
- 15 Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 94 (1901).
- 16 Für einen Überblick siehe Urban Land Policies and Land-Use Control Measures, Volume III - Western Europe, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, New York 1973. Ferner K. Schröder und D. Münch, Bodenpolitik international, Köln-Mühlheim 1969.
- 17 H. Sieber, Bodenpolitik und Bodenrecht, Bern und Stuttgart 1970, S. 67/68.
- 18 Siehe dazu Abschnitt VII dieses Aufsatzes.
- 19 Daß es in der Praxis zu Untervermietung kommen kann, ist nur dadurch möglich, daß in solchen Fällen die im Gesetz vorgesehenen Sanktionen nicht Platz greifen. Zu ihrer Anwendung wären die Behörden jedoch verpflichtet. Trotz solcher Übertretungen ist die Wohnungswirtschaft kein Bereich der privaten Kapitalverwertung.
- 20 Cities and Housing, Chicago 1969.
- 21 A. A. Schmid, Converting Land from Rural to Urban Uses, Washington 1968.
- 22 Hinsichtlich der Verwendung des Versteigerungsertrages muß eine weitere Annahme getroffen werden: sie muß in ihren Wirkungen neutral in Hinsicht auf die Nachfrage nach Standorten sein.
- 23 In der Rententheorie der Klassiker und Marxens ist die hier gegebene Funktionsbestimmung des Privateigentums auf dem Bodenmarkt entweder ausdrücklich enthalten oder aus ihr ableitbar. Unrichtig ist jedoch die Interpretation, daß das Eigentum auf die Höhe der Differenzen keinen Einfluß hat, sondern »auf der Basis der absoluten Rente (die durch das Privateigentum entsteht, G. Ch.) sich dann die Differentialrenten (erheben), mittels derer der Grundeigentümer diejenigen Surplusprofite abschöpft, die der besonderen Fruchtbarkeit oder Lagegunst eines Bodens geschuldet sind«. (H. Faßbinder, Preisbildung, Monopol und Spekulation beim städtischen Boden, in: Probleme des Klassenkampfes, Nr. 10, 1973.)
- 24 E. von Philippovich, Grundriß der Politischen Ökonomie, 1. Band (allgemeine Volkswirtschaftslehre), Tübingen 1920 (15. Auflage), S. 373/374. Philippovich ging sogar noch weiter: »Ich bin also nicht der Ansicht, daß die von uns zu beobachtende Bewegung des Bodenwertes von dem Privateigentum am Boden abhängig sei, daß sie von dem monopolistischen Eigentümer gemacht oder auch nur in entscheidender Weise beeinflusst werden könnte... Die Entwicklung des Bodenwertes würde vor sich gehen, auch wenn wir die sozialistische Gesellschaft hätten.« Korreferat bei der Tagung des Vereins für Socialpolitik 1901, abgedruckt in Band 93 der Schriften des Vereins für Socialpolitik, S. 54.
- 25 H. Sieber, a. a. O., S. 24.
- 26 Eine weitere Modifikation dieser These soll hier nur kurz angemerkt werden: Die Ungleichheit der Einkommensverteilung beeinflusst die Höhe der reinen Grundrente. Selbst bei angenommener völlig gleicher Einkommensverteilung blieben »reine Renten« von wahrscheinlich viel niedrigerem Gesamtausmaß bestehen.
- 27 H. Faßbinder, a. a. O., S. 23.
- 28 In diesem Sinne äußert sich H. Möller: »Eine unangemessene Erhöhung des allgemeinen Niveaus der Bodenpreise läßt sich dagegen nur dadurch verhindern, daß genügend Bauboden erschlossen wird. Da in den besiedelten Gebieten immer auch unbebaute Grundstücke vorhanden sein sollten..., muß die Erschließung der tatsächlichen Nachfrage nach Bauland ständig etwas vorausseilen (a. a. O., S. 49).
- 29 Vergleiche dazu O. von Nell-Breuning, Gerechter Bodenpreis, Mannheim-Ludwigshafen 1970, S. 15 ff.
- 30 Supply-price im Sinne Marshalls.
- 31 Von makroökonomisch gebotenen Modifikationen dieser Argumentation wird hier abgesehen.
- 32 Zum Beispiel E. von Philippovich, Die Entwicklung des Bodenwertes in Wien und die städtische Bodenpolitik. Vortrag vor der Gesellschaft Österreichischer Volkswirte, Wien o. J., Stadtrat Dr. Wesselsky (Wien), Die Beteiligung der Städte am Bodenwertzuwachs, Berlin 1905.

- 33 Die Transaktion ist keineswegs notwendig zur Realisierung des Wertzuwachses. Diese kann unabhängig von jeder Veräußerung z. B. durch Vermietung erfolgen. Vergleiche O. von Nell-Breuning: Steuern als Instrumente der Bodenpolitik, in H. Haller et al (Hrsg.), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus. Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, Tübingen 1970, S. 313 ff.
- 34 Vergleiche O. von Nell-Breuning, Artikel »Wertzuwachssteuer« im Handbuch der Finanzwissenschaft, herausgegeben von W. Gerloff und F. Neumark, 2. Band. Tübingen 1956, S. 560.
- 35 Es kommt vor allem auf den Zeitpunkt für den Beginn der Wertsteigerungen, die von der Steuer erfaßt werden, an. Dieser müßte einige Jahre zurückliegen.
- 36 Vergleiche D. Netzer, Economics of the Property Tax, Washington D. C. 1966, S. 36.
- 37 Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, in: Langzeitprogramm 1 (Theorie und Praxis der deutschen Sozialdemokratie, Bonn-Bad Godesberg 1972, S. 159).
- 38 Ob die Gewährung von ermäßigten Sätzen, die die Belastungsspitzen auffangen sollen, »die dadurch auftreten müßten, daß in der Zeit der Kostenmietenperiode der Bodenwert des betreffenden Grundstücks erheblich gestiegen ist« (a. a. O.), ein praktikabler Weg ist, erscheint höchst fraglich.
- 39 Siehe dazu K.-H. Peters, Die Bodenreform — Ende eines Kompromisses, Hamburg 1971; W. Hofmann, Bodeneigentum und Gesellschaft — Theorie und Wirklichkeit, in: Folker Schreiber, Bodenordnung? Vorschläge zur Verbesserung der Sozialfunktion des Bodeneigentums; Stuttgart/Bern 1969.
- 40 In Österreich gab es vor dem Assanierungs- und dem Bodenbeschaffungsgesetz — beide aus 1974 — zwar ein Assanierungsgesetz aus dem Jahre 1929, das aber wegen seiner restriktiven Formulierungen unanwendbar war.
- 41 Das Bevölkerungswachstum war in Holland in der Nachkriegszeit sogar erheblich über dem westeuropäischen Durchschnitt. Siehe dazu Urban Land Policies and Land-Use Control Measures, a. a. O., Tabelle 26, S. 101.
- 42 ebenda, S. 102.
- 43 C. de Cler, Vortrag beim Kongreß der Deutschen Bau- und Bodenbank, abgedruckt in: Bodenrecht, Bodenpolitik und deren Einfluß auf den Städtebau, Berlin-Frankfurt, o. J., S. 19.
- 44 ebenda, S. 21/22.
- 45 Diese soziale Ungerechtigkeit war ein Grund für die rasche Wiederaufhebung der sogenannten »Baulandsteuer« (Grundsteuer C) in der Bundesrepublik Deutschland. »Die einkommensschwachen Grundeigentümer wurden zwar gezwungen, ihre Grundstücke zu verkaufen, aber die wohlhabenden zahlten die Baulandsteuer und warteten auf die Entwicklung zu höheren Grundstückspreisen, um so die bezahlte Steuer mit Zinsen im Wege der Abwälzung über den Verkaufspreis wieder zu bekommen.« Peters, a. a. O., S. 107.
- 46 Assanierungs(Stadterneuerungs)gesetz, BGBl. Nr. 287/1974, Bodenbeschaffungsgesetz, BGBl. Nr. 288/1974.
- 47 Die Auswirkungen des Gesetzes auf die Kommunalplanung, die sicher beträchtlich sein könnten, wenn von den Möglichkeiten Gebrauch gemacht wird, sind hier nicht zu erörtern.
- 48 Das heißt nicht, daß an der derzeitigen Grundsteuer nichts geändert werden sollte. Gegen eine Erhöhung der Einheitswerte wäre aus bodenpolitischen Gründen nichts einzuwenden, da noch eine Verdoppelung oder auch Verdreifachung der derzeitigen Grundsteuer die Überwälzung des Mehrbetrages kaum unzumutbare Belastungen mit sich bringen würde.



Probleme der Umweltpolitik

Hannes Swoboda

Einleitung

Die Probleme der Umwelt sind seit einigen Jahren Gegenstand einer intensiven wissenschaftlichen aber auch politischen Diskussion. Unbestritten dabei ist die Tatsache, daß die Umwelt »verschmutzt« wird. Im Zentrum der Diskussion steht hingegen die Frage, welche wirtschaftspolitischen Maßnahmen notwendig sind, um die Belastung der Natur zu vermindern. Aber nicht nur die Effizienz der einzelnen wirtschaftspolitischen Instrumente beziehungsweise verschiedener Kombinationen solcher Instrumente ist umstritten, sondern auch, ob es überhaupt staatlicher Eingriffe zur Verbesserung der Umweltqualität bedarf. Es gibt nicht wenige, die meinen, daß auch diesmal so wie in der Vergangenheit (!?) der Markt die Umweltprobleme am einfachsten und effizientesten lösen wird.

So meint H. Johnson:

»Wenn es den Menschen immer unangenehmer wird, in der Nähe von Fabriken, die die Luft verschmutzen, zu leben oder zu arbeiten, dann werden sie entweder darauf bestehen, daß die Löhne hoch genug sind, um ihre Unannehmlichkeiten bei der Arbeit zu kompensieren — dabei reduzieren sie auch das entsprechende Produktionsvolumen, das sich die Gesellschaft leisten kann — oder sie fordern eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen durch Umweltschutzanlagen. Außerdem werden die Mieten und die Preise für Grund und Boden in der Umgebung der umweltverschmutzenden Fabrik fallen, und zwar so weit, daß der Wohnungsbau dort nicht mehr profitabel ist beziehungsweise daß sich die Menschen, die dort wohnen, die Installierung von Umweltschutzanlagen leisten können...«¹

Nach der Erfahrung, die man mit den Marktlösungen auf dem Gebiet der Umwelt bisher gemacht hat, aber auch mit der Kenntnis der Markt-

effizienz in anderen Bereichen, zum Beispiel auf dem Arbeitsmarkt, kann man dieser Argumentation allerdings keine große Überzeugungskraft zubilligen. Bei den meisten Ökonomen, die sich intensiv mit der Materie beschäftigt haben, hat sich daher eine andere Einschätzung des Marktes durchgesetzt. So meinen Freeman, Haveman und Kneese bei der Begründung, warum gerade die Ökonomie helfen kann, die Probleme der Umweltbelastung zu lösen: »Einerseits weil das Grundproblem ein ökonomisches ist, nämlich das Versagen des Marktes, die Ressourcen auf effiziente Weise zu verteilen. Andererseits weil auch die Entscheidungen, die man treffen muß, um die Umweltqualität zu verbessern, ökonomischer Natur sind. Sie beziehen sich auf die Steigerung der ökonomischen Wohlfahrt einer Gesellschaft, wobei diese Wohlfahrt davon abhängt, wie die Ressourcen zwischen mehreren Alternativen verteilt werden.«²

Daraus folgt, »daß wir nun herausfinden müssen, wie man durch kollektive Handlungen die Fehlallokation der Ressourcen, die durch das grundlegende Versagen des Marktes hervorgerufen werden, korrigieren kann«.³

Die zunehmende Belastung der Umwelt erfordert also zusätzliche Maßnahmen des Staates. Wie oben erwähnt, ist aber nicht einmal die *Notwendigkeit* solcher Maßnahmen unumstritten. Ebenso werden die Vor- und Nachteile der verschiedenen umweltpolitischen Instrumente in der Literatur diskutiert, ohne daß man sich hierbei einigen konnte. Dies insbesondere, weil es sich um eine eminent »politische« Frage handelt. Nicht alle wollen das Versagen des Marktes in seinem vollen Ausmaß anerkennen. Verschiedene Versuche werden unternommen, um Instrumente zu konstruieren, die möglichst »marktkonform« sind und damit den Staat und seine Intervention weitgehend entbehrlich machen. Hierzu zählt vor allem die Schaffung eines »Marktes für Verschmutzungsrechte«. Die kapitalkräftigen Verschmutzer können in einem Versteigerungsprozeß solche Rechte erwerben und verwenden. Andere wieder meinen, daß die Umweltverschmutzung auf ein bilaterales Problem zwischen Verschmutzer und Betroffenen reduziert werden kann. Die Lösung dieses Problems und damit die Reduzierung der Umweltbelastung müsse daher individuellen Verhandlungen überlassen bleiben. In diesem Beitrag soll aber nicht auf diese einzelnen Versuche zur Rettung des Marktsystems eingegangen werden. Zu offensichtlich ist deren ideologischer Charakter. Vielmehr wird versucht werden, die Instrumente wesentlich von ihrer Effizienz her zu beurteilen. Dabei können effizient auch Instrumente sein, die den Markt gewissermaßen ergänzen beziehungsweise vervollständigen. So widerspricht eine Emissionssteuer keineswegs den Funktionsprinzipien des Marktes, korrigiert diesen aber insofern, als sie die »private« Kostenkalkulation um die »soziale« ergänzt, also eine Internationalisierung der externen Kosten bewirkt. Der Unterschied zur Betonung der Marktkonformität besteht aber darin, daß diese marktergänzenden Instrumente wie Steuern etc. in ein *System* staatlicher Umweltpolitik eingebaut werden müssen. Wie noch gezeigt werden wird, gehören zu diesem System unter anderen eine umfangreiche Informationssammlung, Wiederverwendungsvorschriften, der Ausbau von Mitbestimmungsrechten der Betroffenen etc.

Im folgenden soll also weder diskutiert werden, ob es einer staatlichen Umweltpolitik bedarf, noch welche Instrumente besonders marktkonform sind, sondern welcher Art die staatlichen Interventionen beschaffen sein sollen, um möglichst effizient und sozial gerecht in die Gestaltung der Umwelt einzugreifen.

Bei der Definition dieses Begriffes »Umwelt« wollen wir eine (bloß analytische und vorläufige) Unterscheidung zwischen der Input- und der Outputseite treffen. Dabei gehen wir von den unterschiedlichen Auswirkungen des Produktionsprozesses auf die Umwelt aus.

Auf der Inputseite geht es im wesentlichen um den Einsatz von Rohstoffen und Energie im Produktionsprozeß und die daraus resultierenden Probleme für eine Umweltpolitik.

Die Outputkomponente betrifft in diesem Fall die Einwirkungen durch Verschmutzung im weiteren Sinn (Abgase, Rauch, Abwässer etc.), aber auch durch Lärm, Erschütterungen usw.

Diese Einwirkungen auf den »ökologischen Kreislauf« führen wieder unmittelbar zu einer Beeinträchtigung des menschlichen Lebens und sind als solche Gegenstand politischer Auseinandersetzungen.

1. Inputseite

Der Bericht an den »Club of Rome« hat die Versorgung mit Rohstoffen zu einem zentralen Punkt seiner Überlegungen gemacht.⁴ Abgesehen davon, daß diese Probleme schon in vergangenen Jahrhunderten aktuell waren, gab es auch in der ökonomischen Diskussion und Literatur dieses Jahrhunderts immer wieder Verweise auf dieses Problem.⁵ Allerdings überschritt erst seit dem oben genannten Bericht die *Diskussion die Grenzen einer ökonomischen Fachdiskussion*. Die drohende Verknappung der Rohstoffe wurde so zu einem weithin anerkannten *gesellschaftlichen Problem*. Dabei ist der Bericht des »Club of Rome« nur Ausdruck für die real immer stärker werdende Verschlechterung der Umweltqualität.

In diesem Zusammenhang kann nicht sehr eingehend auf die aktuelle und zukünftige Rohstoffsituation eingegangen werden. Doch scheinen einige Bemerkungen angebracht. Die Schätzungen des Angebotes an und der Nachfrage nach Weltreserven sind immer auch von der Technologie und den Rohstoffpreisen, die man der Schätzung zugrunde legt, abhängig. Denn sowohl die Möglichkeiten, Rohstoffe zu gewinnen als auch die konkrete Nachfrage hängen vom Preis beziehungsweise den Kosten und der Technologie der Rohstoffgewinnung beziehungsweise der Rohstoffverarbeitung ab. Daher ist eine »Rohstoffpolitik« an der technologischen Entwicklung und einer entsprechenden Preisentwicklung orientiert.

Da wir es auch international mit einer von ökonomischen und politischen Gegensätzen gekennzeichneten Gesellschaft zu tun haben, ist die »Rohstoffpolitik« notwendigerweise Gegenstand machtpolitischer Überlegungen, an denen Österreich aber kaum Anteil hat.

Was die Preispolitik betrifft, so hat Österreich hier wenig Einfluß. Es ist nur »Preisnehmer«. Größer sind die Möglichkeiten, was die technologische Entwicklung betrifft.

1.1 Verlängerung der Lebensdauer der Produkte

Es ist heute eine schon weit verbreitete Ansicht beziehungsweise Einsicht, daß viele Güter nur auf kurze Lebensdauer hin produziert werden, um den augenscheinlichen Interessen der Konsumenten nach raschem Wechsel der Konsumgüter entgegenzukommen und um dadurch den Absatz dieser Güter und damit die Profite zu steigern. Wenngleich die Möglichkeiten der Verlängerung der Lebensdauer der Produkte nicht überschätzt werden sollen, so sind doch gewisse Einsparungen an Ressourcen und die Möglichkeit, die Verschmutzung zu verringern, gegeben. Inwieweit hier aber ein Feld konkreter politischer Maßnahmen gegeben ist, müßte erst eingehender untersucht werden.

1.2 Recycling

Unter Recycling versteht man die Wiederverwendung von im Produktionsprozeß beziehungsweise nach dem Konsumprozeß anfallenden Material (»neuer« beziehungsweise »alter« Abfall).

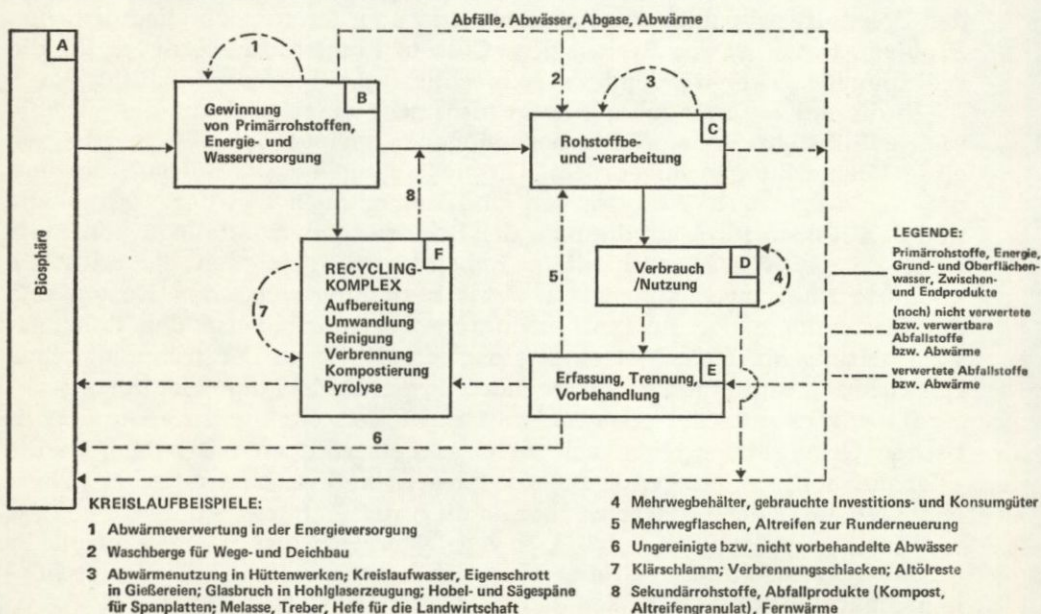
Durch das Recycling soll also eine möglichst »weitgehende Kreislaufführung von festen, flüssigen und gasförmigen Abfallstoffen und der Nutzung von Abfallenergie (Abwärme)« erreicht werden.

Diagramm 1 zeigt die verschiedenen Möglichkeiten der Kreislaufführung.

Dadurch kann die Umweltbelastung sowohl von der Inputseite (Res-

Diagramm 1

STOFF- UND ENERGIEFLUSS MIT ALTERNATIVEN DER KREISLAUFFÜHRUNG



sourcenverbrauch) als auch von der Outputseite (»Verschmutzung«) verringert werden.

Der einzelne an der Minimierung der Kosten interessierte Betrieb wird die Möglichkeiten des Recycling nur dann beachten, falls sie kostengünstiger erscheinen und diese Differenz in den Kosten auch zukünftig gegeben erscheint. Was der einzelne Betrieb nicht mit einkalkuliert, sind:

- a) der soziale Nutzen eines verringerten Ressourcenverbrauchs (Rohstoffe und Energie)
- b) der soziale Nutzen einer verringerten Umweltbelastung durch verminderte Verschmutzung
- c) der soziale Nutzen eines verringerten Gebrauchs von Grund und Boden für die Lagerung von Abfallstoffen.

Die bisherige Entwicklung ist keineswegs durchgängig von einer Erhöhung des »Wiederverwendungsanteils« am Endverbrauch gekennzeichnet. (Dieser gibt den Anteil des »alten Materials« am Output des jeweiligen Gutes an.) Die Zahlen für die USA zeigen, daß sich dieser Anteil nur für Aluminium, Kupfer und Blei erhöht hat, jedoch für Zinn, Papier und Gummi gesunken ist.

Tabelle 2
USA-Wiederverwertungsraten

	Alu- minium %	Kupfer %	Blei %	Zinn %	Eisen- metalle %	Papier %	Gummi %
1954—1958	15,5	36,4	37,3	34,0	21,9	24,8	19,0
1968	17,5	39,8	40,8	28,3	21,3	18,7	9,3

OECD: Recycling — its contribution to a Waste Management Policy and a Raw Materials Conservation Policy, AEU/ENV/74.6, S. 17.

Die folgende Tabelle zeigt ein Fallen der Wiederverwendungsrate für wieder andere Metalle. Auf jeden Fall ist sie für viele Rohstoffe nicht unbedeutend, der Trend der Entwicklung jedoch sehr unterschiedlich.

Tabelle 3

	Aluminium		Zinn		Blei		Kupfer	
	1960 %	1970 %	1960 %	1970 %	1960 %	1970 %	1960 %	1970 %
Frankreich	11,4	15,8	35,7	27,0	26,7	23,0	32,5	29,9
Deutschland	34,1	31,6	8,8	12,8	13,7	16,7	40,9	41,6
Italien	30,8	33,6	35,7	29,1	37,0	26,3	32,2	41,2
Japan	24,8	26,0	24,5	12,1	38,6	25,0	48,7	37,8
UK	25,8	34,6	24,7	25,0	49,3	67,2	37,4	41,2
USA	20,7	19,9	24,9	23,4	42,3	41,5	48,5	47,5
Durchschnitt	21,1	21,4	23,8	19,3	35,3	34,2	40,9	41,3

OECD: Recycling. . ., S. 17.

Dabei sind einer Steigerung des Recycling gewisse Grenzen gesetzt. Denn je mehr Material man zur Wiederverwendung heranzieht, desto größer werden die Kosten der Aufbereitung dieses Materials. So kann diese Aufbereitung, zum Beispiel das Bleichen von Altpapier, selbst wieder die Umwelt belasten. Dennoch kann man annehmen, daß eine »aktive« Politik des Recycling (Unterstützung der Forschung, Wiederverwendungsvorschriften) zu einer Reduzierung der Umweltbelastung nicht unwesentlich beitragen kann.

Tabelle 4
Gegenwärtige und mögliche Verwendungsraten

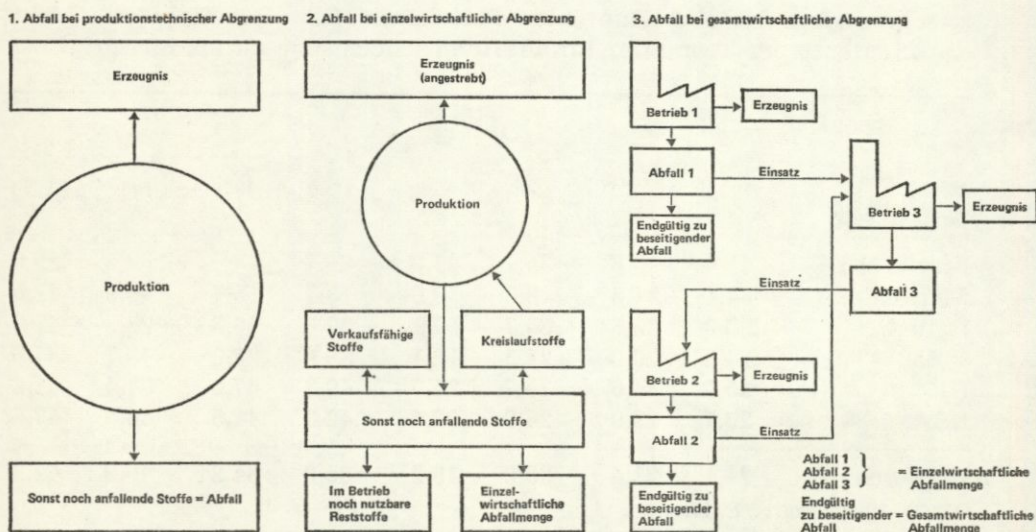
	Eisen %	Aluminium %	Kupfer %	Blei %	Zink %
gegenwärtige W.	47,3	17,3	44,0	43,4	16,5
zukünftige W.	48,9	42,6	54,4	47,2	34,6

OECD: Recycling . . ., S. 18.

Um die Möglichkeiten des Recycling voll auszunützen, bedarf es eines möglichst raschen und billigen Transports der wiederverwertbaren Stoffe zu den entsprechenden Betriebsstätten. Nur durch die Betrachtung des Recycling als gesamtwirtschaftliches Problem kann der Abfall im engeren Sinn (endgültig zu beseitigender Abfall) möglichst gering gehalten werden (siehe Diagramm 2).

Diagramm 2

DIE MÖGLICHE ABGRENZUNG DES ABFALLBEGRIFFS



Diese Zuführung des Abfalls stößt allerdings auf verschiedene Schwierigkeiten. Einerseits fällt dieser oft sehr dezentral (z. B. im Haushalt) und meist nicht nach verschiedenen Stoffen getrennt an. Andererseits sind die Transportkosten meist auch bei zentralem Abfall sehr hoch. Damit kommt einer umweltbewußten, zentral koordinierten Raumplanung große Bedeutung zu. »Die öffentliche Hand« könnte »im Rahmen ihrer Industriepolitik und Raumordnungspolitik einen recycling-gerechten Standortverbund von Abfallverursachern und Abfallverwertern unter anderem durch Ausweisung geeigneter, verkehrsgünstiger Standorte unterstützen.«⁶

Des weiteren müßte der Staat durch Vorschriften über die Produktion von recycling-freundlichen Gütern und die Verwendung bestimmter Alternativen in den Produktionsprozeß eingreifen.

2. Outputseite

Aufgabe der Umweltpolitik muß es sein, eine Reduzierung der Umweltbelastung zu erreichen. Dazu gehören auch eine nähere Information über die gegenwärtige Umweltbelastung, um die einzelnen Maßnahmen besser gestalten zu können. Daher zählen wir zu den »Instrumenten der Umweltpolitik« auch

2.1 Die Erhebung von Daten (Erstellung einer Umweltstatistik)

Eine effiziente Umweltpolitik bedarf genauer Information über den Stand und die Entwicklung des Ressourcenverbrauchs und der Umweltverschmutzung. Diese Information müßte eine ausgebaute Umweltstatistik leisten, an die die Ansprüche allerdings sehr hochgesteckt sind:

»Die Anforderungen erstrecken sich insbesondere auf direkte Indikatoren der Umweltqualität, die sowohl als Gesamtbelastungsgrößen wie auch als Daten der Belastung einzelner Ökosysteme zu verstehen sind. Dazu werden Angaben benötigt über Faktoren, die die Qualität der Umweltschäden und die dadurch eintretende Belastung erkennen lassen. Ferner werden Informationen gebraucht über Schädiger und von den Schäden Betroffene, über Maßnahmen zur Behebung der Umweltschäden und ihre Auswirkungen, über die Kosten dieser Maßnahmen im privaten und öffentlichen Bereich und über ihre Finanzierung.«⁷

Man benötigt also eine Statistik des Abfalls in Betrieben, Haushalten und öffentlichen Einrichtungen sowie der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung ebenso wie eine Statistik der Investitionen für Umweltschutz in Gewerbe und Industrie.

2.2 Die Umweltverträglichkeitsprüfung

Als zweites »Instrument« wollen wir hier die »Umweltverträglichkeitsprüfung« (Environmental Impact Statement) UVP nennen.

Unter einer UVP versteht man allgemein einen Bericht über die Auswirkungen verschiedener Maßnahmen auf die Umweltqualität. Konkret

geht es um die Verpflichtung des Staates, die Öffentlichkeit über die Umweltauswirkungen seiner Maßnahmen zu unterrichten und auf die darauffolgenden Reaktionen bei der Ausführung Rücksicht zu nehmen.

Wir wollen dieses Instrument der Umweltpolitik am Beispiel der USA betrachten: »In den Vereinigten Staaten ist UVP ein öffentliches Regierungsdokument, das angeben soll, welche Veränderungen in der Umwelt beziehungsweise welche damit zusammenhängenden sozialen Veränderungen aufgrund der Durchführung eines Projektes oder Programms beziehungsweise seiner Alternativen zu erwarten sind.«⁸ Solche Berichte sind auf Bundesebene aber auch in verschiedenen Bundesstaaten und oft auf lokaler Ebene Bestandteil des formalen Entscheidungsprozesses. Auf Bundesebene beruht dieses Instrument auf dem US-Umweltschutzgesetz (National Environmental Policy Act) von 1969/70.

Jede Bundesstelle muß vor der Durchführung (beziehungsweise vor der Unterbreitung einer Gesetzesvorlage) unter anderen folgende Faktoren analysieren:

- a) Die Umweltauswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahme, insbesondere negative Effekte, welche bei Durchführung des Projektes / Programmes auf keinen Fall zu vermeiden sind
- b) Alternativen zu den vorgeschlagenen Maßnahmen
- c) Der Verbrauch verschiedener Ressourcen, der mit dem Projekt / Programm verbunden ist.

Entscheidend ist, daß im Bericht auch die den Maßnahmen gegenüber ablehnenden Meinungen sowie die verschiedenen Alternativen diskutiert werden müssen.

Dieser Bericht (Entwurf) muß nun den übrigen relevanten Bundesstellen, den Lokalstellen und der *allgemeinen Öffentlichkeit* bekannt gemacht werden. Innerhalb von 90 Tagen können dann von den verschiedenen Stellen und aus der interessierten »Allgemeinheit« Stellungnahmen kommen, die im endgültigen Bericht verarbeitet werden müssen. Frühestens 30 Tage nach der Veröffentlichung des endgültigen Berichts kann mit der Durchführung der vorgeschlagenen Maßnahmen begonnen werden. Daß die Umweltverträglichkeitsprüfungen auch reale Wirkung hatten, ist daraus ersichtlich, daß durch die Anwendung dieses »Bremsklotzes« in der Entscheidungsstruktur viele Projekte geändert beziehungsweise überhaupt aufgegeben werden mußten.

2.3 Die »ökonomischen« Instrumente der Umweltpolitik⁹

Im weiteren Verlauf wollen wir folgende vier von der Ökonomie intensiv behandelte Instrumente analysieren:

- a) *Gebote und Verbote* (insbesondere Emissionsstandards)
- b) *Steuern und Abgaben* (insbesondere Emissionssteuern)
- c) *direkte und indirekte Subventionen*
- d) *öffentlicher Umweltschutz*

Bei der Beurteilung dieser Instrumente müssen verschiedene Gesichtspunkte berücksichtigt werden. Das zentrale Bewertungskriterium ist sicher die *Wirksamkeit* der Maßnahmen. Unter Wirksamkeit darf dabei nicht nur

der unmittelbare Beitrag zur Reduzierung der Umweltbelastung verstanden werden, sondern auch der Anreiz zur längerfristigen Verhaltensänderung. Diese hängt wieder davon ab, inwieweit das »Verursacherprinzip« bei den Maßnahmen Berücksichtigung findet. Weitere Gesichtspunkte sind der *time-lag* der Maßnahmen, die Art der *Finanzierung* und die *administrative Durchführbarkeit*. Als letztes seien noch die *politischen Implikationen* und damit zusammenhängend die Stellung der verschiedenen Interessensgruppen und der Regierung erwähnt.

2.3.1 Die beiden Instrumente, die den Hauptgegenstand der ökonomischen Diskussion bilden, sind Emissionsstandards und Emissionssteuern.¹⁰ Beim Vergleich dieser beiden Instrumente wird in der Theorie von folgenden Anforderungen ausgegangen.

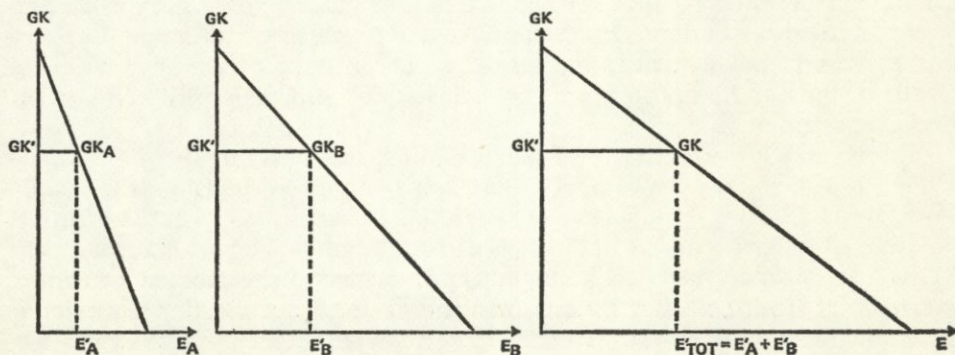
1. Die Emissionsreduktion soll in jedem Betrieb so billig wie möglich geschehen (Bedingung 1).

2. Die Reduktion soll auf die einzelnen Betriebe so verteilt werden, daß es unmöglich wird, das neue Emissionsniveau bei geringeren Gesamtkosten zu erreichen, das heißt, daß man nicht durch die Erhöhung der Emissionen in einem Betrieb und eine weitere Reduktion in einem anderen, Kosten einsparen kann; die Grenzkosten der Umweltentlastung müssen für alle Betriebe gleich sein. Unter Grenzkosten der Umweltentlastung versteht man die zusätzlichen Kosten, die durch die Reduktion der Emissionen um eine Einheit entstehen (Bedingung 2).

3. Die Unternehmer streben nach der Maximierung der Profite.

Wir wollen die unterschiedlichen Probleme, die bei der Setzung von Emissionsstandards und Emissionssteuern entstehen, anhand einer Graphik erläutern. Nehmen wir an, ein Industriezweig bestehe aus zwei Betrieben, A und B, deren Emissionen reduziert werden sollen. Die horizontale Achse der angeführten Diagramme gibt jeweils die Summe der Emissionen (E) der beiden Betriebe beziehungsweise die Gesamtemissionen an, die vertikale Achse, die Grenzkosten der Umweltenlastung (GK).

Die Kurve GK ordnet dann dem jeweiligen Emissionsvolumen bestimmte Grenzkosten zu (Grenzkosten als Funktion der Emissionen).



Wenn man einen bestimmten Steuersatz festsetzt, zum Beispiel GK', dann werden alle Betriebe — im Optimalfall — die Emissionen soweit reduzieren, daß die Grenzkosten der Umweltentlastung gleich dem Steuersatz GK' sind. Die zwischenbetriebliche Aufteilung gemäß Bedingung 2 erfolgt also »automatisch« auf E'A und E'B, wenn der Anpassungsprozeß durchgeführt wurde, kann man nicht durch die Erhöhung der Emissionen eines Betriebes und Senkung in einem anderen Betrieb (und damit Konstanthaltung der Gesamtemissionen) die Kosten der Umweltentlastung reduzieren, da beide bei einem Emissionsvolumen angelangt sind, bei dem die Grenzkosten der Umweltentlastung gleich sind, nämlich dem Steuersatz pro Emissionseinheiten.

Allerdings kennt man die Gesamtgrenzkostenkurve nicht, und daher auch nicht die gesamte Emissionsreduktion, die ein gewisser Steuersatz bewirkt.

Nur durch Neufestsetzungen des Steuersatzes in einem »trial and error«-Prozeß kann man zu einer Annäherung der gewünschten Emissionsreduktion auf E'TOT kommen.

Anders bei Emissionsstandards. Hier gibt es keine Automatik der optimalen zwischenbetrieblichen Aufteilung der Emissionsreduktion. Man kann zwar die gewünschte Reduktion erreichen, indem man E'TOT festsetzt, es gibt aber viele Möglichkeiten, dies auf die einzelnen Betriebe aufzuteilen. Es könnte der Betrieb A durch Umstellungen oder Produktionseinschränkungen die gesamte Reduktion allein herbeiführen oder ebenso der Betrieb B. Die »optimale« Reduktion liegt sicher in einer Kombination der Reduktion bei beiden Emissionsquellen, ist aber mangels Kenntnis der Grenzkostenkurven der beiden Betriebe nicht feststellbar.

Was aufgrund dieser Überlegungen hervorgeht, ist, daß bei der Notwendigkeit einer raschen Reduktion der Emissionen auf ein gewisses Maß die Setzung von Emissionsnormen vorteilhafter ist. In vielen Fällen besteht hingegen gar keine fixe Vorstellung über die notwendige Emissionsreduktion. Man will jedoch erreichen, daß die Unternehmer ihre Emissionen »soweit als möglich« einschränken.

Die Festsetzung einer Norm mit Sanktionen für Übertretungen bietet aber keinerlei Anreiz, solche technologischen Veränderungen einzuführen, die eine Emissionsreduktion unter die zulässige Grenze mit sich bringen. Anders bei Emissionssteuern. Wie oben angeführt, werden die Betriebe — langfristig gesehen — die Emissionen solange verringern, bis die zusätzlichen, dafür notwendigen Investitionskosten (inklusive laufender Betriebskosten) mehr ins Gewicht fallen als die zu bezahlende Steuer, das heißt die Grenzkosten der Reduktion pro Emissionseinheit gleich dem Steuersatz pro Emissionseinheit sind.

Zwischen Normsetzung und Steuereinhebung besteht also der Unterschied, daß bei Emissionssteuern *jedwede* nennenswerte Emission »sanktioniert« wird. Dies hat die schon erwähnten Auswirkungen, daß die Unternehmer an einer weiteren Reduktion der Emissionen, soweit dadurch mehr Steuern eingespart werden können, als dies zusätzliche Kosten erfordert, interessiert sind. Darüber hinaus bringt eine Besteuerung der Emissionen eine gewisse »Umverteilung« von Umweltverschmutzern zu Nichtumwelt-

verschmutzern (z. B. in den allgemeinen Budgettopf oder in einen Umweltfonds) mit sich.

Bezüglich der *Wirksamkeit* und des *time-lags* kann man also feststellen, daß die Setzung von Normen relativ rasch zu einer angestrebten Reduktion von Emissionen führt, und deshalb von vielen »Umweltschützern« bevorzugt wird, aber kein incentive darstellt, eine weitergehende Reduktion anzustreben. Emissionssteuern hingegen bedingen im allgemeinen eine gegenüber Normen verzögerte Emissionsreduktion, sind aber insofern ein »dynamisches« Instrument, als sie längerfristig eine möglichst weitgehende Reduktion anstreben. Die Reduktion ist natürlich — für den Fall der Steuerüberwälzung auf den Preis — vom Bestehen einer positiven Preiselastizität der Nachfrage abhängig. Auf jeden Fall müssen Emissionssteuern von der Setzung von Mindeststandards »begleitet« werden, um einen Minimalerfolg zu garantieren.

Zur näheren Beurteilung von Normen und Steuern müssen aber noch die anderen oben erwähnten Kriterien herangezogen werden. Vollständig entspricht dem *Verursacherprinzip* nur die Emissionssteuer, da ja bei der Setzung von Standards die darunterfallende weitere Umweltverschmutzung beziehungsweise die dadurch bedingten sozialen Kosten nicht bei der betrieblichen Kalkulation berücksichtigt werden. In der *Finanzierung* sind sich beide Instrumente ähnlich, die Kosten der Umstellung werden aus dem Gewinn beziehungsweise über die Preise finanziert. Ein nicht unbedeutender Unterschied ergibt sich jedoch bei der Analyse der *administrativen Durchführbarkeit*. Denn genügt bei Standards eine stichprobenartige Kontrolle der Einhaltung von Verboten und Geboten, so bedarf es bei Steuern einer relativ genauen Messung der Emissionsvolumen zur Berechnung der zu zahlenden Steuersumme (allerdings gibt es hier, wie wir später zeigen werden, Möglichkeiten der Vereinfachung). Damit ergibt sich auch der Widerstand der Unternehmer und im gewissen Sinn der Regierung (*politische Implikationen*). Denn einerseits bedarf ein »optimaler« Steuersatz, wie oben erwähnt, einer längerfristigen Anpassung und damit mehrmaliger Änderung, und andererseits sind die Anforderungen an die Messung und Kontrolle der Emissionen viel höher als bei der Setzung von Standards.

Eine Möglichkeit, diesem Problem zu entgehen, ist die *Besteuerung von Produkten beziehungsweise Prozessen*. Betrachten wir den ersten Fall am Beispiel der SO₂-Emissionen aufgrund der Verbrennung von Brennstoffen (Öl, Kohle etc.). Um den Meßproblemen bei einer Emissionssteuer zu entgehen, könnten die verschiedenen Brennstoffe je nach ihrem Schwefelgehalt besteuert werden. Dies würde für die Betriebe auch einen Anreiz bieten, solche Brennstoffe zu beziehen, die einen möglichst geringen Schwefelgehalt haben. Um allerdings in dieses Instrument ein incentive zu einer weiteren (innerbetrieblich durchgeführten) Reduktion des SO₂-Ausstoßes einzubauen, müßte diesen Betrieben für solche Maßnahmen eine Rückvergütung von Steuerleistungen gewährt werden.

Emissionssteuern sind aber nicht nur Gegenstand abstrakter, national-ökonomischer Überlegungen geblieben, sondern spielen auch in der aktuellen Diskussion eine Rolle.

So hat die Umweltschutzbehörde der USA (US-Environmental Protection Agency — EPA) eine Steuer für SO₂-Emissionen vorgeschlagen.¹¹ Dem konkreten Vorschlag lagen Untersuchungen über die Luftqualität in den verschiedenen Regionen, über die gegenwärtige Technologie und ihre voraussichtliche Entwicklung sowie der mit ihrer Entwicklung und Verwendung verbundenen Kosten zugrunde. Mit Hilfe dieser Informationen wurde eine Grenzkostenkurve der Umweltenlastung konstruiert und darauf aufbauend ein Steuersatz berechnet, der eine Reduktion der SO₂-Emissionen von 80 Prozent herbeiführen soll. Dabei wurde eine Übergangsphase von mehreren Jahren angenommen, in der der Steuersatz (und damit die Umweltentlastung) schrittweise an das angestrebte Niveau herangeführt werden sollte. Dieser Vorschlag wurde auch im Prinzip vom US-Finanzministerium, dem Council of Environmental Quality und dem Council of Economic Advisors gutgeheißen (von seiten des Kongresses liegt jedoch noch keine Annahme des Steuervorschlages vor).

Ebenso wie bei der Luftverschmutzung stellen Emissionssteuern bezüglich der Verschmutzung des Wassers ein taugliches Instrument dar.¹² In Frankreich zum Beispiel werden sie bereits angewendet. Als Kriterien zur Beurteilung der Emission werden herangezogen:

- a) der Anteil an »festen Stoffen«,
- b) der für den Abbau von Stoffen notwendige biologische und chemische Sauerstoffbedarf (BSB₅ und CSB), und neuerdings
- c) Anteil an »giftigen« (lebensvernichtenden) Stoffen.

Als Grundlage der Berechnung der Abgabe wird der normale Tagesausstoß während des Monats mit der höchsten betrieblichen Aktivität gewählt. Um eine vollständige und permanente individuelle Messung und Überwachung zu vermeiden, werden für die typischen Aktivitäten (Produktionsverfahren) Tabellen erstellt, die den Zusammenhang zwischen Output, Beschäftigung etc. und Verschmutzung (BSB₅, CSB etc.) aufzeigen. Fühlt sich ein Unternehmer dadurch benachteiligt, kann er eine individuelle Messung verlangen. Falls diese aber eine Überschreitung der in der Tabelle angegebenen Werte mit sich bringt, muß er selbst die Kosten der Messung tragen.

Auch in Großbritannien, den Niederlanden und der Tschechoslowakei gibt es ähnliche Formen der Emissionsbesteuerung.

Es wäre also falsch, Emissionssteuern nur als theoretisches, praktisch nicht durchführbares Instrument zu bezeichnen, wie dies oft von Unternehmerseite behauptet wird.

2.3.2 Wir wollen nun zwei weitere Strategien betrachten: *öffentlicher Umweltschutz beziehungsweise indirekte* (z. B. Abschreibungsmöglichkeiten) *und direkte Subventionen*. Diese beiden Strategien weisen insofern eine Ähnlichkeit auf, als sie (direkt oder indirekt) den öffentlichen Haushalt, das Budget, belasten (Finanzierung). Sie können damit den Anforderungen des »Verursacherprinzips« keineswegs genügen. Die Subventionen setzen zwar beim Produktionsprozeß oder bei der unmittelbaren Nachbereitung von Abfällen an und bieten damit einen Anreiz zur Verhaltensänderung bezüglich der Umweltverschmutzung (*Wirksamkeit*). Was aber

wesentlich gegen die Subventionen spricht, ist die Tatsache, daß sie die Verzerrungen im Kosten- und Preisgefüge, die durch die Nichtberücksichtigung sozialer Kosten entstehen, konservieren, ja geradezu »finanzieren«. Die *administrative Durchführbarkeit* bereitet bei beiden Instrumenten keine Schwierigkeit, und was die *politischen Implikationen* betrifft, so bieten sie den Weg des geringsten Widerstandes. Man muß sich allerdings im klaren sein, daß, falls keine zusätzlichen Einnahmen erschlossen werden, der Umweltschutz auf Kosten anderer aktueller oder potentieller Aufgaben des Staates geht. Falls zusätzliche Steuern eingehoben werden, wird die Allgemeinheit belastet, wenn auch für den einzelnen weniger spürbar als bei direkten Emissionssteuern.

Auch was die Vergabe von Subventionen für Umweltschutzinvestitionen betrifft, gibt es im Ausland mehrere Beispiele, wovon wir hier nur Schweden erwähnen wollen.¹³

Um den (1969 schon) *bestehenden* Betrieben bei der Umstellung ihrer Einrichtungen zu helfen, wurden für eine Übergangsperiode von fünf Jahren Subventionen bewilligt. Die Zuwendungen werden nur für Umstellungen vergeben, die ausschließlich einer umweltfreundlichen Produktion dienen, nicht für allgemeine Reorganisationsen, auch wenn diese in einer Verminderung der Umweltbelastung resultieren. Insgesamt waren 250 Millionen Kronen für die Zeit 1969 bis 1974 projektiert. Bedingt durch die Rezession der letzten Jahre wurden diese um 470 Millionen Kronen aufgestockt. Außer diesen globalen Beschränkungen gibt es Grenzen für die einzelnen Betriebe. Einerseits darf die Subvention 2,5 Millionen Kronen pro Betrieb nicht überschreiten, andererseits darf die Zuwendung höchstens 25 Prozent der Kosten der Umweltschutzinvestition (bezogen auf das Produktionsvolumen von Juli 1969) betragen.

Auch in Österreich gibt es Umweltpolitik mittels Subventionen. Einerseits indirekte durch begünstigte Abschreibungen (siehe Punkt 4), andererseits direkt durch Subventionen (Zinsstützungen) für die Papierindustrie. Die letzteren wollen wir kritisch zu beleuchten versuchen.

Österreich besitzt 14 Zellstofffabriken, die 1972 730.000 Tonnen erzeugte. 395.000 Tonnen, das sind 54 Prozent, werden durch das Kalziumsulfitverfahren erzeugt, 14 Prozent durch das Magnesiumsulfitverfahren (Chemiefasererzeugung), 25 Prozent durch das Sulfatverfahren und zirka 7 Prozent durch das Neutralsulfatverfahren (NSSC). Besonders umweltschädigend ist das am häufigsten verwendete Verfahren, das Kalziumsulfitverfahren.

1972 betrug die in die Gewässer abgegebene biologisch abbaubare Verschmutzung zirka 360 EBSBs, was etwa 6 Millionen Einwohnergleichwerten entspricht! Hinzu kommt die Luftverschmutzung, vor allem durch SO₂, Staub und geruchsbildende Stoffe. Der Umfang der Umweltverschmutzung durch die Zellstoffindustrie machte ein rasches Ergreifen von Maßnahmen notwendig. Die bereits getroffenen und die projektierten Maßnahmen sind durch die Auflagen der Wasserrechtsbehörde veranlaßt worden. Hinzu kommt die Erlassung von Richtlinien für die Vergabe von Förderungsmitteln durch die Bundesregierung im April 1973.¹⁴ Diese Richtlinien lehnen sich eng an diesen Umweltsanierungsplan der österreichischen Papier- und Zellstoffindustrie.¹⁵

Aufgrund dieses Sanierungsplanes ergeben sich folgende Schwerpunkte:

- a) Umstellung des Verfahrens um die Eindampfung und Verbrennung der Ablaugen (verbunden mit einer Chemikalienrückgewinnung) zu ermöglichen. Das bedeutet eine Umstellung vom Kalziumsulfidverfahren auf ein Verfahren mit einer löslichen Base (Magnesiumsulfidverfahren oder Magnesitverfahren).
- b) Verbesserung der Ablaugenverbrennung und Chemikalienrückgewinnung in den Sulfatzellstofffabriken
- c) Verbesserte Kreislaufführung für das Produktionswasser
- d) Vermehrte Wiederverwertung der in den Abwässern vorhandenen Fasern und mineralischen Stoffe
- e) Umstellung auf Trockenentrindungsanlagen
- f) Wiederverwertung von Altpapier
- g) Luftreinhaltung zum Beispiel durch Umstellung auf Erdgas.

Die Kostenschätzung für dieses Schwerpunktprogramm ergab einen Gesamtbedarf von 4,5 Milliarden Schilling für die Jahre 1973 bis 1978. Die Kreditunterstützung der Bundesregierung erfaßt davon 1,8 Milliarden Schilling. Für weitere 2,3 Milliarden Schilling war eine begünstigte Finanzierung durch den Wasserwirtschaftsfonds gedacht. Da diese aber nicht gewährleistet erscheint, sind im Frühjahr 1974 zusätzliche Forderungen an den Bund angemeldet worden.

Wir wollen nun kurz die Vor- und Nachteile dieser Unterstützungsfaktion skizzieren.

Für die Aktion und damit die Durchbrechung des Verursacherprinzips spricht folgendes:

- a) Bei der Zellstoffindustrie handelt es sich um eine genau abgegrenzte Zahl von Unternehmungen beziehungsweise Betrieben. Dies ermöglicht sowohl eine Begrenzung der zu vergebenden Mittel, als auch eine Kontrolle der verwendeten Mittel.
- b) Der Umweltschutz in der Papierindustrie, vor allem, wenn er mit Rationalisierungsmaßnahmen verbunden wird, bedarf sehr umfangreicher Investitionen. Im Einzelfall sind neben der Umstellungen des Verfahrens und damit eines Großteils des Prozesses oft auch Kapazitätsausdehnungen und Produktionszusammenlegungen notwendig.
- c) Zur Zeit des Beschlusses der Förderungsmaßnahmen befand sich die Papierindustrie in einer durch ein Konjunkturtief verstärkten Strukturkrise. Es war sicher sinnvoll, die Strukturverbesserung mit der Umweltsanierung zu verbinden. Hinzu kommt die relative Schlechterstellung der Papierindustrie durch den Vertrag Österreichs mit der EWG.
- d) Der Umfang der Umweltverschmutzung in diesem Industriezweig erforderte ein rasches Eingreifen. Umweltpolitische Instrumente wie Steuern etc. bedürfen aber erst der Diskussion und haben eine längere Anlaufzeit. Es war daher sinnvoll, dieses Instrument zu verwenden.

Wenn auch vieles für die getroffene Entscheidung spricht, so spricht auch vieles gegen die Art dieser Lösung:

- a) Die Richtlinien für die Umweltsanierung (ebenso wie für die Strukturverbesserung) sind derart weit gefaßt, daß praktisch jede Art von

Investition unter diese Richtlinien subsummiert werden kann und damit für Subventionen in Frage kommt.

- b) Die Richtlinien orientieren sich nahezu ausschließlich an den Vorstellungen der Papierindustrie. So heißt es dort: »Die Vereinigung Österreichischer Papierindustrieller (!) hat auf dem Ansuchen zuerst zu bestätigen, daß das Projekt den Intentionen der Strukturanalyse der Österreichischen Papierindustrie ex 1972 entspricht.«
- c) Bereits zu Beginn der Aktion hätten nicht nur der Rahmen, sondern auch die Förderung einzelner Projekte, die für die Förderung in Frage kommen, festgelegt werden sollen. So hätte der von der Papierindustrie gehegte Wunsch einer nachträglichen Ausdehnung des Kreditstützungsrahmens verhindert werden können, der auch dadurch entsteht, daß man ohne Prioritätenfestsetzung und Plan ein Ansuchen nach dem anderen behandelt. Dann ist es nämlich nicht möglich, für gleiche Investitionen in späteren Ansuchen eine Subvention zu verweigern, auch wenn der Kreditstützungsrahmen bereits ausgeschöpft ist.
- d) Es besteht in der Praxis keine Kontrolle über die Verwendung der Mittel. Der Beirat, der über die Mittelvergabe mitentscheidet, sollte aber auch ihre Verwendung kontrollieren können.

Ohne darauf näher eingehen zu können, so zeigt doch die Lösung in der Papierindustrie die Nachteile des Subventionsinstruments, wenn es nicht sehr rigoros gehandhabt wird. Vor allem kann sie kein Beispiel für umweltpolitische Maßnahmen im anderen Wirtschaftsbereich liefern!

3. Einige wesentliche volkswirtschaftliche Auswirkungen der Umweltpolitik

Bei der Beurteilung der einzelnen Instrumente der Umweltpolitik kann man sich weder mit abstrakten Überlegungen noch mit Hinweisen auf einzelne Erfahrungen im Ausland begnügen. Leider aber gibt es keine systematische Untersuchung über die tatsächlichen Auswirkungen von umweltpolitischen Maßnahmen, sondern höchstens über die wahrscheinlichen Auswirkungen eines hypothetischen Maßnahmenkatalogs.¹⁶ Dabei wird von folgenden Voraussetzungen ausgegangen:

- Die Volkswirtschaft befindet sich in einem Stadium der Vollbeschäftigung und
- es gibt zwei grundsätzliche Möglichkeiten der Finanzierung:
 - a) über den Preis (bei Emissionsnormen, Emissionssteuern etc.),
 - b) aus den allgemeinen Staatseinnahmen (bei Subventionen und beim öffentlichen Umweltschutz).

3.1 Auswirkungen auf die Investitionen (Investitionsvolumen beziehungsweise Investitionsquote) und das Wachstum (im konventionellen Sinn)

Maßnahmen zur Verbesserung der Umweltqualität werden auf das Investitionsvolumen einen Druck nach oben ausüben. Dies mag je nach dem Schwergewicht der Maßnahmen von seiten der privaten oder der

öffentlichen Investitionen kommen. Auf jeden Fall werden die Unternehmer versuchen, soweit es finanzierbar ist, Umweltschutzinvestitionen *zusätzlich* zu anderen Investitionen zu tätigen. Je strenger die Vorschriften des Staates beziehungsweise je höher eine Emissionssteuer angelegt ist, und je geringer beziehungsweise je teurer die zur Verfügung stehenden Mittel (Kredite etc.) sind, desto stärker werden Umweltschutzinvestitionen an die Stelle anderer Investitionen treten. Außerdem hängt es auch vom Ausmaß und der *Struktur* der Investitionsförderung (vom Bund, Ländern und Gemeinden) ab, ob die Umweltschutzinvestitionen zusätzlich getätigt werden oder nicht.

Inwieweit der Druck auf das Investitionsvolumen auch langfristig eine Erhöhung der Investitionsquote verursacht, hängt neben diesen Faktoren dann noch von der allgemeinen Entwicklung des BNP ab. Umweltschutzinvestitionen führen im allgemeinen zu einer Erhöhung des Kapital-Output-Verhältnisses (Kapitalkoeffizient), so daß sie eine Verringerung des Wachstums mit sich bringen, jedenfalls dann, wenn wir ein Gleichbleiben der Investitionsquote annehmen. Denn zumindest wenn man die Harrod-Domarsche Wachstumsquoteformel den Überlegungen zugrunde legt, muß bei einer Erhöhung des Kapitalkoeffizienten und einer diese Erhöhung nicht ausgleichenden Steigerung (bzw. Konstanz) der Investitionsquote mit einem Sinken der Wachstumsrate gerechnet werden. (Die Harrod-Domar-Formel beruht auf einem positiven Zusammenhang zwischen Wachstum des BNP und der Investitionsquote und einem negativen Zusammenhang zwischen Wachstum und Kapitalkoeffizient.)

Die *unmittelbaren* Auswirkungen auf das Wachstum im konventionellen Sinn hängen überdies davon ab, inwieweit der Umweltschutz auf Kapitalinvestitionen beruht oder auf dem Einsatz von produktiven Ressourcen (Arbeitskraft). Werden nämlich Arbeitskräfte aus einem Bereich abgezogen, in dem Güter produziert werden, die in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung berücksichtigt werden und zum Beispiel zur Wartung von Umweltschutzanlagen verwendet, dann resultiert daraus eine Minderung der Wachstumsrate im konventionellen Sinn. Denn die durch aus dem »produktiven« Bereich abgezogenen Arbeitskräfte produzierten Güter (reine Luft, sauberes Wasser etc.), die in der *herkömmlichen* VGR nicht berücksichtigt werden.

Ceteris paribus dürfte also der durch die umweltpolitischen Maßnahmen verursachte Druck auf das Investitionsvolumen zu einer Steigerung der Investitionsquote und einem leichten Sinken der Wachstumsrate im konventionellen Sinn führen. Andererseits gibt es aber auch für das Wirtschaftswachstum positive Auswirkungen. Einmal die schon ausführlich behandelten Rationalisierungsmöglichkeiten durch das Recycling. Zweitens muß man bedenken, daß die Belastung der Umwelt auch eine Belastung verschiedener Betriebe oder Wirtschaftssektoren (zum Beispiel Forstwirtschaft) mit sich bringt. Die einzelnen Betriebe beziehungsweise Produktionszweige stellen oft (verschieden) hohe Ansprüche an den Input, die bei einer starken Umweltbelastung zusätzliche Aufbereitungsarbeiten verlangen (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1

Qualitätsansprüche bestimmter Industriezweige an das Brauchwasser

Gütestufe 1 Hochdruckkessel- speisewasser	Gütestufe 2 Trinkwasser	Gütestufe 3 mittlere Brauch- wasserqualität	Gütestufe 4 geringere Brauch- wasserqualität
Hochdruck- kesselbetriebe	Molkereien	Gerbereien	Teilbetriebe der
Filmfabriken	Brauereien	Gummiwaren- industrie	Nahrungs- mittelindustrie
Polymeri- sationsanlagen	Nahrungs- mittelindustrie	Mittel- und	Teilbetriebe des
Farbenfabriken	Textilindustrie	Grobpapier- industrie	Bergbaues,
Textilspezial- betriebe	Waschmittel- industrie	Zellstoffwerke	der Kohle- veredelung
Zellwolle- fabriken	Pharma- zeutische	Kunststoff- werke	und der
	Industrie		Metallurgie
	Feinpapier- industrie		

K. F. Staab: Industrierasserwirtschaft — Aufgaben und Möglichkeiten, in: Maschinenmarkt, Würzburg, 46/1969, S. 980.

Außerdem werden die Betriebsanlagen durch die Umweltverschmutzung in ihrer Haltbarkeit reduziert.

Tabelle 2

Auswirkungen der Luftverunreinigung auf die Haltbarkeit von Metallen

Metalle	Haltbarkeit (in Jahren)	
	Pittsburgh	rauchfreie Stadt
Galvanisiertes Eisenblech	3— 6	7—14
Galvanisiertes Stahlblech	3— 4	5—16
Verzinntes Eisenblech	13—15	18—28
Verzinntes Stahlblech	6	10
Kupfer	10—20	unendlich
Zink	5	unendlich
Blei	10	unendlich

Nach K. W. Kapp, The Social Costs of Private Enterprise. Cambridge/Mass. 1950, S. 269, aus: W. Michalski: Die volkswirtschaftliche Problematik der Luftverunreinigung — dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Tübingen 1966, S. 148.

Eine Verringerung der Umweltbelastung wäre also von dieser Seite her positiv für das Wachstum.

Weitere positive Auswirkungen können von Strukturbereinigungen in der Volkswirtschaft ausgehen, die durch eine ökonomische und damit für den einzelnen teurere Nutzung von Ressourcen hervorgerufen werden.

Je mehr der Umweltschutz jedoch auf Subventionen oder öffentlichen Direktleistungen beruht, desto geringer wird dieser Effekt sein.

Aus den angenommenen Überlegungen geht hervor, daß, je stärker die Investitionsquote (bei gegebener Erhöhung des Kapitalkoeffizienten) aufgrund von Umweltschutzinvestitionen steigt, desto geringer die negativen Auswirkungen auf das Wachstum sein werden. Eine solche Steigerung scheint aber angesichts der überaus hohen Investitionsquote in Österreich äußerst bedenklich. Denn einerseits ist im allgemeinen die Gewinnquote mit der Investitionsquote positiv korreliert und andererseits würde davon der öffentliche und private Konsum negativ betroffen werden.

3.2 Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation

Bei einer rigorosen Anwendung des Verursacherprinzips kann es in einzelnen Industriezweigen beziehungsweise Betrieben zu Produktionseinschränkungen beziehungsweise Betriebsschließungen kommen, vor allem dort, wo geringe Überwälzungsmöglichkeiten sind. Wo dies nicht aus anderen Gründen (Strukturbereinigung etc.) wünschenswert ist, muß das umweltpolitische Instrumentarium bei möglichst weitgehender Berücksichtigung des Verursacherprinzips so gestaltet beziehungsweise angewendet werden, daß das Beschäftigungsrisiko minimiert wird. Auf jeden Fall müßte eine an der Vollbeschäftigung orientierte Regionalpolitik und eine entsprechende Sozialpolitik helfen können, die entstehenden Schwierigkeiten auf dem Beschäftigungssektor relativ rasch zu überwinden. Was die Sozialpolitik betrifft, müßte eine ähnliche Konstruktion wie beim »Sonderunterstützungsgesetz« gefunden werden. (Dieses Gesetz regelt Schwierigkeiten für Arbeitnehmer, die aufgrund des EWG-Vertrages entstehen. Es gewährt jenen Personen (über 50 bzw. 55 Jahren), die arbeitswillig und -fähig sind, aber keine zumutbare neue Stelle finden können, eine Sonderunterstützung).

Die Auswirkungen auf die Betriebe sind allerdings nicht generell negativ. Es gibt einige Sektoren, die durch umweltpolitische Maßnahmen vor allem belastet werden, zum Beispiel die Papierindustrie. Bei anderen jedoch kommt es zu einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Belastungen und Vorteilen (durch zusätzliche Absatzmöglichkeiten). Drittens sind jene Sektoren / Betriebe zu erwähnen, die grundsätzlich aufgrund ihrer Produktions- und Absatzstruktur durch umweltpolitische Maßnahmen zusätzliche Verkaufsmöglichkeiten und damit Gewinne realisieren können, während sie andererseits kaum zusätzliche Belastungen erfahren.

3.3 Auswirkungen auf die Preise

a) Finanzierung über die Preise.

Die Anwendung des Verursacherprinzips hat den Zweck, für eine betriebliche Berücksichtigung der sozialen Kosten zu sorgen. Es wäre Illusion zu glauben, daß dies keine Auswirkungen auf die Preise hat, im Gegenteil, Auswirkungen auf die Preisstruktur sind erwünscht. Das Ausmaß dieser Auswirkungen hängt von verschiedenen Faktoren ab.

So von der Strenge der umweltpolitischen Maßnahmen, dem Kostenanteil der Umweltschutzinvestitionen, den damit verbundenen Möglichkeiten der Rationalisierung und den Überwälzungsmöglichkeiten. Diese sind wieder vom Grad des Wettbewerbs beziehungsweise Monopolisierungsgrad und den Möglichkeiten der öffentlichen Preiskontrolle abhängig.

b) Finanzierung über das Budget.

Im Ausmaß der Überwälzung der Umweltschutzkosten auf den öffentlichen Haushalt werden die unmittelbaren Preiseffekte vermindert. Je mehr aber diese Abwälzung die Einführung zusätzlicher oder die Erhöhung bestehender Steuern verlangt, desto mehr — je nach Steuerart — wird es zu Preisauswirkungen kommen.

3.4 Auswirkungen auf den Export

Ein oft vorgebrachtes Argument gegen umweltpolitische Maßnahmen sind die damit verbundenen »Wettbewerbsverzerrungen«. Man muß aber berücksichtigen, daß die Handelsbeziehungen permanenten »wettbewerbsverzerrenden« Maßnahmen und Entwicklungen ausgesetzt sind. Hier sollen nur die steuerlichen und sozialpolitischen Maßnahmen des Staates einerseits, aber auch die unterschiedliche Lohn- und Produktivitätsentwicklung andererseits genannt werden. Umweltpolitische Maßnahmen wären also nur ein Moment in einer Reihe ungleicher Wettbewerbsbedingungen.

Hinzu kommt, daß die Auswirkungen von Preisveränderungen auf die Nachfrage und damit auf das Exportvolumen bei weitem überschätzt wurden. Gerade die jüngsten Erfahrungen in der BRD und Österreich bezüglich der Exportentwicklung weisen auf eine geringere Preiselastizität der Nachfrage nach Export als weithin angenommen.

4. Das Rechtssystem und die Umweltpolitik

Um den verschiedenen ökonomischen Instrumenten zur Wirksamkeit zu verhelfen, müssen sie in das Rechtssystem eingebaut werden. Grundsätzlich können Umweltangelegenheiten durch einzelne Gesetze geregelt werden (eventuell mit Verordnungsermächtigungen versehen), die die verschiedenen Bereiche der Umwelt (Luft, Wasser etc.) regeln.

Andererseits kann ein umfassendes Umweltschutzgesetz den Gesamtbereich behandeln. Teilbereiche werden dann nur mehr durch einzelne Verordnungen (z. B. Emissionsnormen) geregelt. Ein solches Gesetz müßte in einem Bundesstaat vor allem die Kompetenzfrage regeln.

Auch in Österreich gibt es derzeit eine Diskussion um ein Umweltschutzgesetz. Allerdings ist noch kein Entwurf offiziell im Begutachtungsverfahren ausgeschickt worden (wenngleich dem Beirat für Umweltschutz beim Ministerium für Gesundheit und Umweltschutz schon Vorentwürfe vorgelegt wurden).

Was sind aufgrund der obigen Überlegungen die Anforderungen an ein österreichisches Umweltschutzgesetz (bzw. die Umweltschutzgesetzgebung):

- a) Es müßte die Umwelt als ganzes (Input- und Output-Seite) berücksichtigt werden, das heißt sowohl die sparsame Verwendung der Ressourcen und der Energie, als auch eine (unter gewissen Nebenbedingungen) möglichst geringe »Verschmutzung« der Umwelt müßte als Zielsetzung dem Gesetz zugrundeliegen.
- b) Umweltschutzpolitik verlangt sowohl globale als auch lokale Maßnahmen. Demgemäß muß die Gesetzgebung sowohl dem Bund als auch den Ländern Kompetenzen einräumen. Das Schergewicht bei der Kompetenzaufteilung muß jedoch analog zur Schweiz eindeutig auf der Bundeskompetenz liegen, da die meisten und entscheidenden Umweltprobleme den Bereich einzelner Länder überschreiten.
- c) Es müssen sowohl generelle langfristige Maßnahmen als auch die Möglichkeit zum raschen effektiven Eingreifen vorgesehen werden (Umweltalarm bei Gefahr im Verzug).
- d) Die Maßnahmen des Umweltalarms müssen solange aufrechterhalten werden können, als die Gefahr andauert.
- e) Aufgrund der Erfahrung mit der Umweltverschmutzung (Nichtbeachtung sozialer Kosten bei der privaten Kalkulation) müßte das Verhältnis zwischen staatlicher Behörde und Unternehmer auf eine neue Basis geteilt werden.

Dies erfordert:

- Generell vermehrte Information durch die Unternehmungen (z. B. Erstellung einer Rohstoff- und Energiebilanz) und Auskunftspflicht bei Einzelfragen;
 - die Erlassung konkreter, die Art und den Umfang der Produktion beeinflussender Normen und Standards (Emissionsnormen, Qualitätsstandards für den Input wie Schwefelgehalt des Öls, Vorschriften über die Technologie wie rechtlich verbindliche Wiederverwendungsquoten;
 - die Möglichkeit der Besteuerung von Produkten, Prozessen und Emissionen;
 - daß den Subventionen des Staates konkrete »Gegenleistungen« der Unternehmer auf dem Gebiete des Umweltschutzes gegenüberstehen, das erfordert wieder eine genaue Kontrolle der Verwendung der Mittel;
 - daß bei der Bewilligung für die Errichtung von Anlagen die »Umweltfreundlichkeit« des Produktionsverfahrens ein wichtiges Beurteilungskriterium sein muß;
 - daß die Normen etc. auch mit solchen Sanktionen versehen sein müssen, die deren Einhaltung garantieren. Insbesondere müßten die Gewinne, die durch die Nichtbeachtung gesetzlicher Bestimmungen entstehen, für verfallen erklärt werden.
- f) Das Gesetz müßte die Verpflichtung des Staates beinhalten, bei all seinen Maßnahmen auf die Konsequenzen für die Umwelt Rücksicht zu nehmen. Hier wäre vor allem die Pflicht, »Umweltverträglichkeitsprüfungen« vorzulegen, zu nennen.
 - g) Die Bundesregierung sollte durch das Gesetz verpflichtet werden, in periodischen Abständen einen Umweltbericht vor dem Parlament abzugeben, in dem sie sowohl über die vergangenen Maßnahmen berichtet als auch möglichst konkrete Zielvorstellungen für die jeweils fol-

gende Berichtsperiode festgelegt. So kann es zu einer Überprüfung der Effizienz umweltpolitischer Maßnahmen kommen.

- h) Beim Umweltschutz müßten vermehrt Formen der direkten Demokratie eingebaut werden, das heißt die durch die Umweltbelastung Betroffenen müßten stärker berücksichtigt werden. So meint auch N. Wimmer in seinem Gutachten für das Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz, daß die der Rechtsordnung bekannte Parteienstellung der Betroffenen kaum genügen kann. »Die rechtliche Kanalisierung aktiver Betroffenheit in einer Form, die den sachlichen Gegebenheiten von Großimmissionen gerecht wird, wird daher kaum allein im Rahmen des AVG erfolgen können, sondern im Wege der Schaffung zusätzlicher neuer rechtlicher Institutionen, die eine wirksame Partizipation ermöglichen.«¹⁷

Gegen die Absicht der Bundesregierung, ein solches umfassendes Umweltschutzgesetz zu beschließen, wirken jedoch verschiedene Hindernisse:

- a) die Zersplitterung der gesetzlichen Regelungen zwischen den einzelnen Ländern und innerhalb der Bundesgesetzgebung;
- b) die mangelnden empirischen naturwissenschaftlichen und ökonomischen Untersuchungen;
- c) der politische Widerstand gegen eine umfassende und effektive Gesetzgebung.

a) Daß Österreich kein Umweltschutzgesetz besitzt, heißt nicht, daß die entsprechenden Probleme durch die Rechtsordnung unberücksichtigt geblieben sind. Sind es einerseits die Länder, die Einzelfragen rechtlich geregelt haben, so der Bund vor allem in der Gewerbeordnung und im neuen Strafrecht. So kann, laut Gewerbeordnung, der Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie »zur Vermeidung einer Gefährdung von Leben oder Gesundheit von Menschen« Verordnungen erlassen, die die Einrichtung von Betriebsstätten, die Waren, die erzeugt oder verkauft werden etc., regeln. Wenn Betriebsanlagen geeignet sind, die Gesundheit zu gefährden, »die Nachbarn durch Geruch, Lärm, Rauch, Staub, Erschütterungen oder in anderer Weise zu belästigen, ... eine nachteilige Einwirkung auf die Beschaffenheit der Gewässer herbeizuführen, sofern nicht ohnedies eine Bewilligung aufgrund wasserrechtlicher Vorschriften vorgesehen ist«, so bedürfen sie einer Genehmigung der Gewerbebehörde. Diese Genehmigung kann auch mit Auflagen verbunden sein, die unter gewissen Einschränkungen bei einer Gefährdung des Lebens oder der Gesundheit nicht einmal »wirtschaftlich zumutbar sein« müssen. Außerdem ist die Beteiligung der »Nachbarn« am Verfahren geregelt.

Was immer diese und ähnliche (z. B. wasserrechtliche) Bestimmungen regeln, sie sind nicht primär am Umweltschutz orientiert und werden auch nicht — zumindest in höchster Instanz — von einer Behörde vollzogen, die primär Fragen der Gesundheit und des Umweltschutzes berücksichtigt.

In diesem Zusammenhang soll nur kurz auf die Frage eines »Bundesamt für Umweltschutz« eingegangen werden. Um Fragen des Umweltschutzes rasch regeln und die verschiedenen Aspekte (technische, rechtliche, wirtschaftliche etc.) besser berücksichtigen zu können, haben verschiedene

Staaten — mit unterschiedlicher Konstruktion — solche Ämter gegründet (z. B. Dänemark, Schweden, Schweiz, Bundesrepublik Deutschland). Sicher widerspricht eine derartige Behörde dem österreichischen Rechtssystem und vor allem der Ministerialorganisation, wenngleich verschiedene andere Konstruktionen wie Fonds usw. dies ebenfalls tun. Von einem sachlichen Gesichtspunkt wäre jedenfalls eine von der ministeriellen Tätigkeit »entfernere« Behörde nützlich. Das Bundesinstitut für Gesundheitswesen könnte zumindest Teile des diesbezüglichen Aufgabenbereiches übernehmen.

b) Da der Umweltschutz erst mit einem längeren »Verzögerungseffekt« ein allgemeines politisches Diskussionsthema in Österreich wurde, fehlen umfassende Untersuchungen über die Umweltqualität beziehungsweise über Umweltschädigungen einerseits und über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen andererseits. Wenngleich in jüngster Zeit, was das erste Thema betrifft, verschiedenes nachgeholt wurde, so ist der Mangel an Daten ein oft gebrauchtes Argument gegen eine »vorzeitige« gesetzliche Regelung.

c) Selbstverständlich anerkennt die Unternehmerseite die Notwendigkeit des Umweltschutzes. Was die einzelnen Instrumente betrifft, meint das umweltpolitische Konzept der Bundeskammer: »Wahrscheinlich wird sich in der Praxis ein kombiniertes System am ehesten als brauchbar erweisen, das heißt, es kann für bestimmte Probleme günstiger sein, sie mit Hilfe von Geboten und Verboten zu bekämpfen, während es für einzelne Spezialprobleme vielleicht sinnvoller erscheint, die spezifische Verwendung bestimmter Güter zu besteuern beziehungsweise mit einer Abgabe zu belasten.« Weiters heißt es dort: »Da man grundsätzlich bei der Kostentragung vom Verursacherprinzip ausgehen soll, wird — wie es eben der Marktwirtschaft entspricht — der gesamte Umweltschutz direkt oder indirekt über die Preise finanziert.«¹⁸

Dieses allgemeine Bekenntnis hindert die Bundeskammer allerdings nicht, eine Fülle indirekter und direkter Subventionen zu verlangen. Zuallerletzt werden dann noch etwaige neue Steuern oder Abgaben rigoros abgelehnt.

Die Beteuerungen für Marktwirtschaft und Verursacherprinzip treten wie immer, wenn es konkret wird, in den Hintergrund und die Forderungen nach Unterstützung seitens des Staates werden immer lauter. Dabei gibt es solche Unterstützungen schon länger. So im Einkommensteuergesetz, in der die vorzeitige Abschreibung geregelt ist, und zwar »für abnützbares Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens, soweit diese im Inland unmittelbar und ausschließlich dem Umweltschutz dienen und deren Anschaffung oder Herstellung gesetzlich vorgeschrieben oder im öffentlichen Interesse erforderlich ist« ... In dieser Formulierung sind bereits einige Wünsche der Unternehmervvertreter berücksichtigt, die sie gegenüber der ersten Fassung angemeldet haben. Dennoch sind sie noch lange nicht zufrieden.

Dabei sind die Unternehmervvertreter nicht einfach auf eine Verzögerung des Inkraftsetzens umweltpolitischer Maßnahmen aus. Die Bildung

eines gemeinsamen Umweltschutzsekretariats der Arbeitgeberverbände (Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Industriellenvereinigung und Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern) sowie eine rege Öffentlichkeitsarbeit weisen auf eine andere Strategie hin. Umweltschutz soll zur Sache der Unternehmer und damit auch von ihnen leichter kontrollierbar gemacht werden. Da sie es sind, die einen Großteil der Maßnahmen durchführen müssen und die vor allem die technologische Entwicklung entscheidend bestimmen, stehen die mehr oder weniger abstrakten Überlegungen der ökonomischen Theorie oft auf verlorenem Boden. Das gilt insbesondere für die Omnipotenz, die dem Gesetzgeber und der Regierung zugeschrieben sind.

So ziehen R. d'Arge und J. Wilen aus ihren Überlegungen folgende Schlüsse: »Zuallererst sollten die ökonomischen Theoretiker in ihren Modellen den gegenseitigen Beziehungen zwischen ›Kontrollleur‹ und ›Kontrollierten‹ mehr Aufmerksamkeit schenken. Wie wir es angedeutet haben, ist das biologische ›Räuber-Beute‹-Modell realistischer als die ökonomische Annahme der vollständigen Konkurrenz, welche den Kontrollierten nicht nur als Preis- sondern auch als Kontrollnehmer darstellt. Realistische Modelle von gegensätzlichem Verhalten sind nicht nur für eine genauere Vorhersage laufender oder geplanter gesetzlicher Maßnahmen notwendig, sondern könnten auch für die Konstruktion effektiverer Instrumente behilflich sein.«¹⁹

Die politischen Instanzen müßten daher bei der Planung der Maßnahmen den Widerstand der zu Kontrollierenden mitberücksichtigen. Dies aber nicht in dem Sinn, daß deren Einwände bereits in den Gesetzesentwürfen vorweggenommen werden, wie das (dem Autor) bei etlichen Bestimmungen des ersten Vorentwurfs des Umweltschutzgesetzes der Fall zu sein scheint.

Zu Beginn dieser Arbeit haben wir auf das Versagen des Marktes als »Quelle« der Umweltbelastung hingewiesen.

Aber die Antwort auf das Marktversagen kann nun nicht einfach »Planung« heißen. Zwar sind Planung und vermehrte Staatseingriffe Voraussetzungen einer effizienten Umweltpolitik, aber sie können ihre Aufgabe nur dann erfüllen, wenn sie auf die konkreten Bedürfnisse der Menschen Rücksicht nehmen. Es müßten Mechanismen in die Planung eingebaut werden, wodurch sie sich selbst der Korrektur durch die Betroffenen unterwirft. Hier wurden nur zwei erwähnt. Erstens der Prozeß der »Umweltverträglichkeitsprüfung« und zweitens die verstärkte Beteiligung der »Nachbarn« beim Bewilligungsverfahren für Betriebsanlagen. Diese und andere Formen der Mitentscheidung sollen dem Prinzip Ausdruck verleihen, daß Planung der Ergänzung durch die Mitsprache der Betroffenen im gesamten Planungsprozeß bedarf.

So wie die Umweltbelastung ein generelles Marktversagen nur an einem Beispiel aufzeigt, so weist das Nichteingreifen des Staates durch lange Zeit hindurch auf ein grundsätzliches Versagen des politischen Systems hin.

Freeman, Haveman und Kneese charakterisieren dieses (ausgehend von dem amerikanischen System) folgendermaßen:

1. Die Politiker orientieren sich im wesentlichen bei ihren Entscheidungen an den Chancen der Wiederwahl und am Wohlwollen der Privatwirtschaft.

2. Die Politiker bevorzugen jene Maßnahmen, bei denen die Kosten »verdeckt« bleiben beziehungsweise an sozial schwächere Schichten abgewälzt werden können.

3. Innerhalb der Administration versucht jede Behörde die Verantwortung für verschiedene Maßnahmen an andere Stellen abzuschieben.²⁰

Diese Phänomene, die auf ein Versagen auch des politischen Systems hinweisen, stellen natürlich den Erfolg der Umweltpolitik in Frage. Der Systemcharakter unserer Gesellschaft bietet nicht die besten Voraussetzungen für eine Lösung der Umweltprobleme. Dennoch kann erst die reale Entwicklung zeigen, inwieweit die Bemühungen einen Erfolg herbeiführen können.

Zusammenfassung

Um einigermaßen erfolgreich zu sein, muß die Umweltpolitik auf einem breit gefächerten Instrumentarium basieren. Für die *Luftverschmutzung* bieten sich im allgemeinen Emissionsstandards an. Für die weit verbreitete Emission von SO₂ wäre jedoch eine Emissionssteuer volkswirtschaftlich günstiger und auch technisch leicht durchführbar. Allenfalls könnte diese durch eine Abgabe auf Brennstoffe — abhängig vom Schwefelgehalt — ersetzt werden. Was die Wasserverschmutzung betrifft, so sind hier bedingt durch die relative Eindeutigkeit der Bewertungskriterien, generell Emissionssteuer zu empfehlen. Emissionsstandards sind allenfalls second-best-Lösungen. Öffentlicher Umweltschutz bietet sich vor allem für kommunale Umweltprobleme an. Besonders problematisch sind Subventionen. Diese sollten möglichst direkt, für umweltpolitisch besonders wichtige Projekte vergeben werden. Damit wäre auch eine Kontrolle über die Verwendung der Mittel möglich. Weiters sollten sowohl die Gesamtsumme als auch der Vergabezeitraum beschränkt werden. Letzteres würde überdies einen beschleunigenden Effekt auf die Umweltinvestitionen haben. Im Prinzip wäre davon auszugehen, daß Subventionen in bezug auf das übrige Instrumentarium (insbesondere Standards) nur unterstützenden Effekt haben sollen.

Die Notwendigkeit eines Systems von aufeinander abgestimmten Instrumenten ergibt sich aus der Komplexität der Umweltbeziehungen. Vor allem ist zu beachten, daß nicht durch die Behandlung eines Faktors die Vermeidung einer anderen Umweltbelastung außer acht gelassen wird beziehungsweise eine anders geartete Umweltbelastung geradezu hervorgerufen wird. Dazu meinen R. d'Arge und J. Wilen: »Wird eine Verschmutzungsart der Kontrolle unterworfen, so werden die Unternehmer beziehungsweise Verschmutzer im allgemeinen die Auswirkungen anderer »Nebenprodukte« ignorieren. Eine historisch gut fundierte Annahme ist die, daß die Kontrolle einer Emissionsart, den Druck zur Kontrolle anderer noch nicht definierter Emissionsarten vermindert.«²¹ Als Beispiel sei hier die Kontrolle der Autoabgase erwähnt. Zwar wurde durch die Veränderung der Motoren eine Senkung der Emissionen von Kohlenmonoxyd und Koh-

lenwasserstoff erreicht, gleichzeitig wurde jedoch die Emission von Stickoxyden erhöht. Ähnliches gilt für Umweltschutzmaßnahmen in der Zellstoffindustrie. Das Eindämpfen und Verbrennen der Ablauge beim Sulfatverfahren bewirkt — falls nicht entsprechende Gegenmaßnahmen ergriffen werden — eine Erhöhung der Luftverschmutzung.

Ein besonderes Problem, über das jedoch keine Untersuchungen vorliegen, ist das der Verteilungswirkungen der Umweltbelastung beziehungsweise der Umweltpolitik. Es kann allerdings gesagt werden, daß auf Grund mangelnder Möglichkeit der Umweltverschmutzung zu entfliehen beziehungsweise auf Grund der Qualität der »Arbeitsplatzumwelt« die unteren Einkommensschichten durch die Umweltverschmutzung besonders benachteiligt sind. So meint auch das vom Bundesministerium für Inneres der Bundesrepublik Deutschland in Auftrag gegebene Gutachten über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Umweltpolitik: »Unter sozialen Gesichtspunkten muß erwähnt werden, daß nicht die gesamte Bevölkerung in gleicher Weise von Umweltschäden betroffen ist. Obwohl Untersuchungen dieser Frage noch ausstehen, ist zu vermuten, daß gerade die sozial Schwachen auch überdurchschnittlich unter Umweltschäden zu leiden haben, da ihnen weniger Möglichkeiten zur Vermeidung der Belastung offenstehen, und daß sie vielfach nicht in der Lage sind, ihre Interessen zu artikulieren und durchzusetzen.«²²

Eine Verbesserung der Umweltqualität müßte also vor allem den unteren Einkommensschichten zugute kommen. Aber andererseits bedeutet Umweltpolitik — grob gesprochen — auch Minderung des (traditionellen) Wachstums und Erhöhung der Preise. Was das letztere betrifft, so wirkt sie ähnlich einer indirekten Steuer, die eine regressive Wirkung hat, also die Einkommen der unteren Einkommensschichten relativ stärker belastet. Ist dieser Hinweis nun ein Argument für eine auf Subventionen beruhende Umweltpolitik, vor allem wenn man annimmt, daß die Steuern, aus denen die Subventionen bezahlt werden, die Einkommen progressiv belasten?

Hier muß man beachten, daß die Subventionen, wie oben erwähnt, die Effektivität der Umweltpolitik äußerst stark verringern und überdies ein ungemein kostspieliges Instrument sind. Grundsätzlich können wir zwischen Kosten- und Anpassungssubventionen unterscheiden, »Kostensubventionen« verringern die Kosten der Unternehmer bei der Umstellung und sollten, wie oben angemerkt, nur in streng abgegrenzten Fällen gegeben werden. Nur dann ist eine Kontrolle, ob die Subventionsvorteile auch an den Konsumenten weitergegeben werden, überprüfbar. Der effizientere, billigere und verteilungspolitisch günstigere Weg ist der, »Anpassungssubventionen« an die einkommensschwachen Konsumenten oder Arbeitnehmer, die durch umweltpolitische Maßnahmen betroffen werden, zu geben!

Die letzte Frage, die behandelt werden soll, ist die nach dem optimalen Umfang umweltpolitischer Maßnahmen. Sicherlich ist die hundertprozentige Reinhaltung der Luft und der Gewässer momentan kein volkswirtschaftlich sinnvolles Ziel. Ähnliches gilt für die Schonung der Ressourcen.

Die Antwort der Theorie auf diese abstrakt gestellte Frage bleibt ebenso allgemein. Umweltschutz soll solange betrieben werden, bis die Gesamtkosten, also die Kosten, die durch die Umweltverschmutzung und die Kosten, die durch umweltpolitische Maßnahmen entstehen, ein Minimum erreichen.

In der Realität stellt sich jedoch die Frage nicht auf diese Weise. Gegen eine Umweltschutzpolitik wenden sich verschiedene gesellschaftliche Gruppen, vor allem das private Unternehmertum. Dieses macht das Ausmaß umweltschützender Maßnahmen von der Profitabilität abhängig. Es gibt also nicht die in der obigen Fragestellung implizierte Situation einer rationalen Diskussion und Konsensfindung über Ausmaß und Struktur der Umweltpolitik. Vielmehr handelt es sich um einen politischen Prozeß, in dem die »Rationalität« gegen »vested interests« erst schrittweise durchgesetzt werden müßte. Das Nachhinken Österreichs bei umweltpolitischen Maßnahmen macht jedenfalls deutlich, daß von einem Zuviel an Umweltschutz noch lange nicht die Rede sein kann.

ANMERKUNGEN

- 1 Harry G. Johnson, *Economic Growth and Welfare*, Minerva vol. XII Nr. 1. Jänner 1974, S. 115 (Correspondence).
- 2 M. Freeman, R. Haveman, A. Kneese, *The Economics of Environmental Policy*, a. a. O., S. 1.
- 3 ebenda, S. 80.
- 4 D. Meadows et al, *Die Grenzen des Wachstums*. Reinbeck bei Hamburg 1973.
- 5 H. Hotelling, *The Economics of Exhaustible Resources*, *Journal of Pol. Economy*, April 1931, 39, 137—175.
- 6 Die Nutzung von Abfallstoffen und Abwärme — »Recycling« als Beitrag zum Umweltschutz und zur Rohstoff- und Energieeinsparung, ifo-schnelldienst 15/1974, S. 5—18, S. 16.
- 7 Umweltstatistik — ein Instrument der Umweltplanung, *Wirtschaft und Statistik*, 4, 1974, S. 237 ff.
- 8 OECD, *Environmental Impact Statements* AEU/ENV/74. 8 Amex I, S. 3.
- 9 Die folgenden Überlegungen stützen sich teilweise auf Diskussionen in der Gruppe »Ökonomische Aspekte« der Arbeitsgruppe »Umwelt« des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen.
- 10 Siehe dazu u. a. W. Baumol und W. Oates, *The Use of Standards and Prices for Protection on the Environment*; P. Bohm und A. Kneese, *The Economics of Environment*. London 1971, S. 53—65.
J. Bain, *Public Policies for Control or Management of our Environment*; J. Bain, *Environmental Decay*. Boston 1973, S. 39—58.
M. Freeman, R. Haveman, A. Kneese, *The Economics of Environmental Policy*. New York 1973.
E. Novotny, *Wirtschaftspolitische Aspekte des Umweltschutzes*, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*. November 1972, S. 673 ff.
- 11 OECD, *Economic Incentives for sulphur emission control by stationary sources*, *The case of the United States*, AEU/ENV/74.2.
- 12 UN, *Economic and Social Council, ECE Principles and Methods of Economic Incentives. Including the Fixing of Fees and Charges in Water supply and waste water Disposal Systems* ECE/Water/8.
- 13 OECD, *Practical Suggestions to be Drawn from the Swedish Environmental Policy*, AEU/ENV/73.23.

- 14 Richtlinien für die Gewährung von Zinsenzuschüssen an die Österreichische Zellstoff- und Papierindustrie zur Durchführung von Umweltschutz- und Strukturverbesserungsmaßnahmen (Bundesministerium für Industrie, Handel und Gewerbe), 1973.
- 15 Umweltsanierungsplan der österreichischen Papier- und Zellstoffindustrie (Vereinigung österreichischer Papierindustrieller). Wien 1973.
- 16 OECD, Economic Implications of Pollution Control. Paris 1974.
OECD, Problems of Environmental Economics. Paris 1972.
- 17 C. Horn, M. Walterskirchen, J. Wolff (Hrsg.), Umweltpolitik in Europa. München 1973.
- 18 N. Wimmer, System des österreichischen Umweltschutzrechts; im Erscheinen.
- 19 Umweltpolitisches Konzept der Bundeskammer, Jahrbuch der österreichischen Wirtschaft 1971/1, S. 31—41.
- 20 R. d'Arge and J. Wilen, Governmental Control of Externalities or the Prey Eats the Predator, Journal of Economic Issues, vol. VIII, No. 2, June 1974, S. 353—372, S. 370.
- 21 M. Freeman, R. Haveman, A. Kneese, a. a. O., S. 1671.
- 22 R. d'Arge and J. Wilen, a. a. O., S. 365.
- 23 Gutachten zur Gesamtbelastung der Volkswirtschaft durch das Umweltprogramm der Bundesregierung, Bundesministerium des Inneren (Hrsg.), Materialien zum Umweltprogramm der Bundesregierung 1971 (Verlag Kohlhammer).
