

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

AK

Editorial	Prognostiker oder Propheten?
Peter Rosner	Flexibilisierung des Arbeitsrechts?
Irene Geldner	Die schwedische Arbeitsmarktpolitik aus der Nähe betrachtet
Sabine Matysik	Ökosteuern: Wer sitzt am Ruder?
Felix Butschek	Wohlstand und Wirtschaftssystem
	Bücher

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Inhalt

Editorial
Prognostiker oder Propheten? 475

Peter Rosner
Flexibilisierung des Arbeitsrechts? 481

Irene Geldner
Die schwedische Arbeitsmarktpolitik aus der
Nähe betrachtet 505

Sabine Matysik
Ökosteuern: Wer sitzt am Ruder? 521

Felix Butschek
Wohlstand und Wirtschaftssystem 551

Bücher
Beat Meier, John Kenneth Galbraith und seine
Wegbereiter (Irene Geldner) 558

Brus, W./Laski, K., Von Marx zum Markt (Gün-
ther Chaloupek) 561

Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und um-
weltpolitische Alternativen, Herausforderungen
für die Politik. Gestaltungsvorschläge zu Wirt-
schaft, Umwelt, Arbeit und Soziales (Peter Ros-
ner) 565

Schneider, F./Bartel, R., Gemeinwirtschaft ver-
sus Privatwirtschaft. Ein Effizienzvergleich
(Helga Fehr-Duda) 568

Michael Schano, Japan. Die Strategie des Sie-
gers (Wilhelmine Goldmann) 571

Walther L. Bernecker, Sozialgeschichte Spaniens im 19. und 20. Jahrhundert (Michael Mesch).....	574
Volst, A./Wagner, I., Kontrollierte Dezentralisierung. Computergestützte Verwaltungsautomation in Dienstleistungs- und Industrieunternehmen (Franz Ofner).....	577
Erratum.....	580
Eduard-März-Preis 1991 für hervorragende Arbeiten auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Sozialgeschichte	580

Unsere Autoren

Felix BUTSCHEK ist Universitätsdozent und stellvertretender Leiter des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung

Irene GELDNER ist Mitarbeiterin der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

Sabine MATYSIK ist am Institut für Volkswirtschaftslehre der Technischen Universität Berlin tätig

Peter ROSNER ist Dozent am Institut für Wirtschaftswissenschaften der Universität Wien

Editorial

Prognostiker oder Propheten?

Die internationalen und nationalen Konjunkturprognostiker befinden sich zur Zeit in der für diese Profession schwierigsten Situation. Eine Prognose der Wirtschaftsentwicklung aufgrund ausschließlich ökonomischer Faktoren ist nicht möglich, die Prognosewerte hängen entscheidend davon ab, welche Annahmen über politische und militärische Entwicklungen getroffen werden, was allerdings die Kompetenz der meisten Wirtschaftswissenschaftler überschreiten dürfte.

Dabei hat das Jahr 1990 so gut – zumindest für die Konjunkturprognostiker – begonnen. Die Weltwirtschaft schien in eine Phase der Stabilisierung und Konsolidierung eingetreten zu sein, nachdem im OECD-Raum der Höhepunkt einer etwa achtjährigen Expansionsphase überschritten war. Ein soft-landing zeichnete sich ab, eine langsame Abschwächung auf einen mittelfristig stabilen Wachstumstrend, ohne Gefahr einer inflationären Überhitzung oder einer heftigen Rezession. Diese relativ stabile Situation spiegelte sich auch in der Tatsache wider, daß die OECD im Frühjahr ihre Prognose kaum korrigieren mußte und die meisten nationalen Prognosen das OECD-Sekretariat bestätigten. Auch die Risiken und Unsicherheiten, mit denen die Prognosen behaftet waren, schienen geringer als in den achtziger Jahren. Die Inflationsraten waren relativ konstant, internationale Zahlungsbilanzungleichgewichte konnten geringfügig reduziert werden, die Schuldenkrise der meisten Länder der Dritten Welt war einigermaßen stabilisiert, die Rohstoffpreise waren ruhig. Auch die leichte Zinsauftriebstendenz schien verkräftbar und wirkte kaum dämpfend auf das Niveau der wirtschaftlichen Aktivitäten.

Bemerkenswert an dieser Konstellation war einzig die Tatsache, daß die Konjunktur in (Mittel-)Europa erstmals seit Jahrzehnten abgekoppelt von der traditionellen Lokomotive USA dahinrollte, ja sogar die Lokomotive überholt wurde. Investitionen, die die Konkurrenzfähigkeit auf dem zu realisierenden europäischen Binnenmarkt sichern sollen, sowie die Nachfrageeffekte durch die deutsche Einigung sorgten für einen eigenständigen Konjunkturschub in Europa, an dem nur Großbritannien sowie einige nordeuropäische Länder nicht partizipieren konnten.

Die österreichische Wirtschaft profitierte davon durch ihre enge Außenhandelsverflechtung mit der BRD in besonderem Ausmaß. Die Wirtschaftswachstumsraten mußten laufend

nach oben korrigiert werden und lagen seit 1988 wieder über dem Durchschnitt der europäischen OECD-Länder.

Diese so ruhigen Zeiten wurden durch den Ausbruch der Golfkrise auf das Empfindlichste gestört, und die Konjunkturprognostiker begannen wieder, hektisch Aktivitäten zu entfalten, die im wesentlichen darin bestehen, Szenarien mit unterschiedlichen zugrundeliegenden Rohölpreisen zu entwerfen. Die besondere Schwierigkeit, davon das realistischste auszuwählen, liegt darin, daß die Ölpreise eine stark spekulative Komponente aufweisen, sich kurzfristig losgelöst von tatsächlichen, fundamentalen Entwicklungen, also Knappheitsrelationen bewegen. In der momentanen labilen Situation am Golf genügen ein Interview eines US-Offiziers, ein im Traum erschienener Prophet oder vage Meldungen über mögliche neue Öllagerstätten, um den Ölpreis pro Faß um bis zu einem Viertel zu bewegen.

Dennoch zeigten bereits die ersten Modellrechnungen, daß die Angst vor Folgen eines Ölpreisschocks wie in den siebziger Jahren weitgehend unbegründet war, da die Verfassung der Weltwirtschaft derzeit eine deutlich bessere ist als damals und nicht zuletzt auch deshalb, da die (zur Zeit – d. h. Mitte November 1990 – den meisten Prognosen zugrundeliegende) Ölpreisverteuerung etwa 50 Prozent beträgt, während sich 1973/74 der Ölpreis vervierfachte und 1979 verdoppelte.

Darüber hinaus hat sich die Energieintensität in den Industrieländern seit 1973 – als Folge des Preisanstieges – deutlich verringert. Zwischen 1973 und 1988 gingen in den OECD-Ländern der Energieverbrauch pro Outputeinheit um ca. 25 Prozent, der Ölverbrauch pro Outputeinheit um fast 40 Prozent und die Nettoölimporte pro Outputeinheit um 50 Prozent zurück. Die Reduktion der Importintensität, gepaart mit dem relativ geringeren Preisanstieg, bedeutet für die OECD-Länder einen wesentlich geringeren Terms-of-Trade-Verlust als in den siebziger Jahren, der von der OECD auf etwa 0,5 Prozent des BIP geschätzt wird – gegenüber 2,9 Prozent im Jahre 1980 und 1,8 Prozent 1974. Dadurch fällt auch der Inflationsdruck deutlich geringer aus als bei den vorangegangenen Ölpreisschocks.

Der erste Ölpreisschock traf die meisten Länder in einer Zeit steigender Inflationsraten und eines hohen Auslastungsgrades der Kapazitäten, der zweite in einer Zeit einer hohen Inflation und steigenden Auslastungsgrades. Dieser ist 1990 etwas niedriger als in den beiden ersten Krisen, und in einigen Ländern mit hohen Inflationsraten (USA, Kanada, Großbritannien, Schweden) begann der Kapazitätsdruck nachzulassen. Auch die Rohwarenmärkte sind schwächer als in den früheren Perioden.

Deshalb gehen auch die meisten Prognosen davon aus, daß

sich die Ölpreissteigerung nur als einmaliger Effekt im Jahre 1991 auf die Inflationsraten niederschlägt und sich diese 1992 wieder auf das Niveau von 1990 einpendeln. Vorausgesetzt wird dabei, daß sowohl Geldpolitik, die Erwartungen von Investoren und Konsumenten sowie die Arbeitsmärkte nicht von einem extremeren Krisenszenario ausgehen und somit ihr Verhalten im Vertrauen auf eine relativ stabile Entwicklung kaum ändern. Strukturelle Reformen, die seit den frühen siebziger Jahren den Wettbewerb auf den Gütermärkten verschärften und für flexiblere Arbeitsmärkte sorgten, sollten die Anpassung an die geänderte Situation dabei erleichtern.

Obwohl der jüngste Ölpreisanstieg also die Weltwirtschaft in einer relativ günstigen Verfassung traf, sind die Auswirkungen doch nach Ländergruppen recht unterschiedlich zu beurteilen: Große Belastungen durch die Ölpreiserhöhung werden die USA zu spüren bekommen, deren Wirtschaft sich schon vor der Golfkrise im Abschwung befand, der nun bei niedrigem Dollarkurs und durch die in Relation zum schwachen Wirtschaftswachstum hohe Inflationsrate weiter verschärft wird.

Weiterhin im Boom befindet sich dagegen die japanische Wirtschaft, die den Kurseinbruch an der Börse von Tokyo fast spurlos verkraftete und in der die Investitionen aufgrund langfristiger Zielsetzungen (Hebung der Technologieintensität, Arbeitseinsparung) und durch die hohe Liquidität leicht finanzierbar das Wirtschaftswachstum weiter vorantreiben.

Die Länder der Dritten Welt trifft der Ölpreisanstieg an verschiedenen Fronten: Die Energieintensität der Produktion der Nicht-OECD-Länder ist doppelt so hoch wie im OECD-Durchschnitt, die Exporte sinken durch die geringere OECD-Nachfrage, steigende Zinsen verschärfen die Schuldenlast, und der Embargoeffekt bringt Einbußen der als „Gastarbeiter“ im Irak und in Kuwait Beschäftigten mit sich. Die Terms-of-Trade-Gewinne der verschuldeten Ölexporteure in Lateinamerika und Afrika dürften durch ein höheres Zinsniveau aufgezehrt werden.

Unter den am meisten von den negativen Folgen eines Ölpreisanstieges betroffenen Ländern befinden sich auch die Länder Osteuropas, die äußerst energieintensiv produzieren und – bis auf die Sowjetunion – eine hohe Abhängigkeit von Öl- und Gasimporten aufweisen. Auch in diesen Ländern kommen dazu verschärfend die höheren Zinsen sowie die Unterbrechung der Wirtschaftskontakte mit dem Irak durch das Embargo.

Relativ günstig stellt sich dagegen die Lage in Westeuropa dar, wo autonome Konjunkturkraft dafür sorgt, daß der Ölpreisanstieg zu keinen Turbulenzen wie in den siebziger Jahren führt. Der Wachstumsschub in Deutschland, verur-

sacht durch die Einigung und ein hohes Budgetdefizit, kurbelt auch die Konjunktur anderer europäischer Länder an, und die Investitionstätigkeit bleibt, wenn auch etwas verlangsamt, auf hohem Niveau, da die Ertragslage in den meisten Ländern nach wie vor äußerst befriedigend ist. Die Entspannung der Konjunktur sorgt dafür, daß Kapazitätsengpässe vermieden werden und inflationärer Druck ausbleibt. Die allgemeine Zuversicht, den Ölpreisanstieg verkraften zu können, sollte die Belebung von Lohn-Preis-Spiralen ebenso unwahrscheinlich machen wie restriktive Reaktionen der Geldpolitik.

Auch die österreichische Wirtschaft reagiert gelassen auf den Ölpreisanstieg, gestärkt durch Faktoren wie den Investitionsschub, die weitgehend gelungene Restrukturierung der Verstaatlichten Industrie, eine Modernisierung des Steuersystems und die Reduktion des Budgetdefizits. Die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte sind durch die gute Beschäftigungslage und Realeinkommenszuwächse stabilisiert. Die internationale Konjunkturverflachung macht sich in Österreich noch weniger bemerkbar als im Ausland, die Spätphase der Hochkonjunktur hält länger an als in den meisten westlichen Industrieländern. Durch die Verlangsamung der internationalen Konjunktur hat sich jedoch das Gewicht zugunsten der heimischen Nachfragekomponenten verschoben. Wenn sich bei den jüngsten Umfragen in der Industrie auch einige Konjunkturindikatoren gegenüber der ersten Jahreshälfte verschlechterten und die Geschäftsaussichten nun etwas weniger optimistisch beurteilt werden, so bleibt dennoch die Investitionsfreudigkeit der Industrieunternehmen auch im Jahre 1991 ungebrochen. Die Exporte profitieren besonders von der Sanierung der Wirtschaft der ehemaligen DDR, wie die kräftigen Zuwächse der Ausfuhr von Fertigwaren, insbesondere von Maschinen und Fahrzeugteilen für die deutsche Industrie, zeigen.

Die derzeit verfügbaren Prognosen lassen somit erwarten, daß die österreichische Wirtschaft im Jahr 1991 zwar gebremst wächst, aber dennoch – wie schon seit 1988 – wieder rascher als der Durchschnitt der westeuropäischen Industrieländer. Die makroökonomischen Kennzahlen der Prognosen liegen angesichts des Ölpreisanstieges durchaus auf befriedigendem Niveau: Das reale Wirtschaftswachstum sollte über 3 Prozent liegen, die Verbraucherpreise steigen 1991 durch den Ölpreisanstieg um einen Prozentpunkt mehr als 1990, sollten aber 1992 wieder moderater ausfallen, die Leistungsbilanz bleibt weiterhin praktisch ausgeglichen. Einzig die Arbeitslosenrate beeinträchtigt das positive Bild – allerdings steht dieser auch weiterhin eine rasche Ausweitung der Beschäftigung gegenüber.

So betrachtet bestünde also zum Jahresbeginn kaum Grund zu Besorgnis – wäre nicht das einleitend erwähnte große Fragezeichen, mit dem zur Zeit alle Prognosen zwangsläufig behaftet sind: die politische Entwicklung in der Golfregion. Präzise Annahmen darüber zu treffen, überfordert die Kompetenz von Ökonomen. Ein Kriegsszenario als Basisvariante von Prognosen ist auch dann nicht sinnvoll, wenn die Wahrscheinlichkeit einer militärischen Intervention der USA immer wahrscheinlicher wird. Ausgeschlossen kann eine solche Entwicklung natürlich auch nicht werden. In diesem Fall würden die Prognosen schon alleine dadurch entwertet, daß Verhaltensweisen ihren logischen, rationalen Charakter verlieren. Darüber hinaus könnte ein militärischer Konflikt zu Engpässen in der Rohölversorgung führen, die den Faßpreis auf längere Zeit in Dimensionen von 60 oder 70 Dollar treiben könnten, was sehr wohl eine nachhaltige Beeinträchtigung der internationalen Wirtschaft wie etwa nach dem ersten Ölpreisschock nach sich ziehen könnte.

Das derzeitige Ölpreisniveau dürfte allerdings eher spekulativ bedingt sein, da keine realen Versorgungsprobleme bestehen. Die bisherigen Produktionsausfälle können zum Großteil durch einen Exportanstieg anderer Ölproduzenten, vor allem Saudi Arabiens, sowie durch eine etwas höhere als saisonübliche Lagerreduktion kompensiert werden. Auch die Futures-Preise, die bei Kontrakten über 12 bis 18 Monate zur Zeit um 25 Dollar pro Faß liegen, weisen darauf hin, daß die Marktteilnehmer die bis auf 40 Dollar gestiegenen Spotpreise für nicht dauerhaft betrachten.

Daraus resultiert auch das Problem, welcher Ölpreis den Konjunkturprognosen zugrundegelegt werden soll. Die übliche „technische Annahme“ besteht in einer konstanten Fortschreibung des letzten von der Prognoseerstellung verfügbaren aktuellen Preises. Nun besteht aber große Übereinstimmung darüber, daß – außer im Falle eines Krieges – der Ölpreis bis Ende 1991 wieder auf 20 bis 25 Dollar absinken wird, sodaß eine Fortschreibung des etwa 40-Dollar-Preises zu größten Verzerrungen über alle Deflatoren führen würde. Die OECD beschritt deshalb in ihrem jüngsten Outlook den Kompromißweg, die durchschnittliche Spotpreiserwartung über das nächste halbe Jahr von ca. 27 Dollar ihrer Prognose zugrunde zu legen, die etwa auch dem durchschnittlichen Importpreis für das ganze Jahr 1990 (von 20 Dollar zu Jahresbeginn über 17 Dollar im Sommer bis 40 Dollar im Oktober) entsprechen könnte.

Derzeit sind Konjunkturprognosen also – trotz allgemein recht positiver Grundstimmung und stabiler Erwartungen – mit größeren Risiken und Unsicherheiten behaftet als üblich. Nur unter den Annahmen, daß die Erwartungen des privaten

Sektors stabil bleiben und nicht durch unerfreuliche Entwicklungen auf den Öl- und Finanzmärkten erschüttert werden, daß die Wirtschaftspolitik zwar die Inflation kontrolliert, nicht aber zu restriktiv wirkt, dürften die Probleme eines 10-Dollar-Ölpreisanstieges verkraftbar sein und nur temporären Einfluß haben.

Wenn auch in diesen Annahmen schon eine gehörige Portion Optimismus eingebaut ist, so besteht darüber hinaus noch immer die Gefahr, daß der Ausbruch einer militärischen Konfrontation am Golf alle Prognosen über den Haufen wirft und somit auch das vorliegende Editorial bei Erscheinen des Heftes längst überholt ist. Um die politische und militärische Entwicklung am Golf und ihre Folgen für die Weltwirtschaft vorauszusagen, dazu müßte man allerdings eher Propheten statt Konjunkturprognostiker befragen.

Flexibilisierung des Arbeitsrechts?

Peter Rosner

Staatliche Regulierung von Arbeitsverhältnissen wird traditionell unter dem Gesichtspunkt der „Stärke“ und „Schwäche“ der Partner am Arbeitsmarkt gesehen: Die Arbeitnehmer müssen, weil sie die Schwächeren sind, durch Gesetze geschützt werden. Derartige Aussagen sind aber in der ökonomischen Theorie nur schwer präzise zu argumentieren¹. Diese geht nämlich davon aus, daß Individuen nur dann Verträge – also auch Arbeitsverhältnisse – eingehen, wenn ihnen daraus ein Vorteil entsteht. So schlecht auch ein Arbeitsverhältnis für eine/n Beschäftigte/n sein mag, so ist erstens diese Beschäftigung besser als arbeitslos zu sein – andernfalls wäre der Arbeitsplatz nicht akzeptiert worden –, und zweitens sind schlechte Arbeitsverträge, unter der Annahme von Konkurrenz am Arbeitsmarkt, eine Folge niedriger Produktivität. Eine Regulierung von Arbeitsverhältnissen ist entweder eine gesetzliche Festschreibung bestehender Marktergebnisse oder aber eine Beschränkung der Vertragsfreiheit und daher abzulehnen. Sie wäre im ersten Fall wirkungslos und würde im zweiten Fall im Wege der Kartellierung des Arbeitsangebotes zu einer geringeren nachgefragten Beschäftigung führen als ohne Regulierung. Darüber hinaus käme es zu einer Umverteilung von den Konsumenten zu den betreffenden Arbeitskräften. Solche Umverteilungen können in der Wirtschaftstheorie aber nur schwer gerechtfertigt werden, da intersubjektive Nutzenvergleiche nicht zulässig sind. Diesem methodologischen Postulat entspricht schließlich die Forderung nach einer Deregulierung des Arbeitsmarktes.

In dieser Arbeit werden nun Argumente *für* zentrale Regulierungen von Arbeitsverhältnissen im Rahmen der Wirtschaftstheorie gebracht. Es wird gezeigt, daß, wenn man den methodologischen Individualismus als Fundament der Ökonomie akzeptiert, ein ungeregelter Arbeitsmarkt nicht notwendigerweise effiziente Zustände garantiert. Dies beruht

darauf, daß der Arbeitsmarkt wegen der notwendigen Langfristigkeit von Arbeitsverträgen und den damit verbundenen Investitionen und Unsicherheiten nicht wie ein Auktionatormarkt funktionieren kann (1.1). Im darauf folgenden Abschnitt wird gezeigt, daß, auch wenn am Arbeitsmarkt vollkommene Konkurrenz herrscht, Verteilungskonflikte in den Unternehmen bestehen. Kollektive Regulierungen geben einen institutionellen Rahmen für die Austragung dieser Verteilungskonflikte (1.2). Anschließend werden die Folgen derartiger Regelungen unter Berücksichtigung von kartellierenden Wirkungen (1.3) und einer paternalistischen Politik gegenüber Arbeitsanbietern (1.4) diskutiert.

Im zweiten Kapitel wird gezeigt, daß das Interesse an einer Deregulierung der Arbeitsverhältnisse zunehmen wird. Es wird dabei die Frage behandelt, von welchen Faktoren es abhängt, ob eine Deregulierung die aggregierte Wohlfahrt erhöht und wem die Vorteile zufallen. Quantitative Aussagen können aber nur nach speziellen Untersuchungen einzelner Märkte getroffen werden. Schließlich wird in einem kurzen abschließenden Kapitel diskutiert, welche Bedeutung die Form der Regulierung – Gesetz, Kollektivvertrag etc. – für die Aufgaben der Interessenverbände der Arbeitnehmer hat.

Dieser rein ökonomische Ansatz entspricht einer beschränkten Betrachtungsweise. Er erlaubt aber ein klares Vorgehen. Es können nämlich (1) die Funktionen von Regulierungen in einem marktwirtschaftlichen System explizit gemacht werden; (2) Argumente für und gegen eine Deregulierung von Arbeitsverhältnissen auf einer theoretischen Ebene behandelt und systematisch evaluiert werden. Es kann (3) geprüft werden, ob spezifische Regelungen nicht durch andere Institutionen ersetzt werden können.

Nicht berücksichtigt wird dabei folgendes: 1. Durch kollektive Regulierungen werden soziale Normen und damit Präferenzen der Lohnabhängigen geformt. Durch Änderungen von Regeln werden die Vorstellungen über ein „normales“ Arbeitsverhältnis geändert. Eine Verkürzung der Regelarbeitszeit bedeutet etwa nicht das Verbot, die ursprüngliche Regelarbeitszeit beizubehalten. Sie macht die zusätzlichen Stunden teuer für die Unternehmen und ertragreich für die Beschäftigten. Dennoch sinkt die tatsächliche Arbeitszeit erfahrungsgemäß in vielen Bereichen um die Verkürzung der Regelarbeitszeit (z. B. Welzmüller, 1989). 2. Die ökonomische Theorie nimmt an, daß alle Marktteilnehmer in der Lage sind, sich genügend Informationen über Marktchancen zu verschaffen. Der unterschiedliche Zugang zu Informationen als soziales Problem wird dabei nicht zur Kenntnis genommen.

1. Regulierungen als Qualitätssicherung

1.1 Arbeitsverhältnisse

Wäre der Arbeitsmarkt ein Markt wie der für Wertpapiere oder Rohstoffe, also einerseits durch eine homogene Ware und andererseits

durch vollkommene Konkurrenz gekennzeichnet, dann würde jeder Arbeitsvertrag den Reservationsnutzen des Beschäftigten abgelten. Zwar würden Arbeitsverträge nicht identisch sein, weil die Präferenzen der Arbeitsanbieter bezüglich unterschiedlichen Dimensionen eines Vertrages – Geldentlohnung, Arbeitszeit, Sicherheit des Arbeitsplatzes und am Arbeitsplatz etc. – unterschiedlich sind, aber es müßten sich die Nettonutzen auf einem spezifischen Arbeitsmarkt ausgleichen. Der Wunsch der Unternehmen nach, gemessen an herkömmlichen Standards, extremen Formen von Arbeitsverträgen wäre daher kein Grund für eine staatliche Intervention. Diesem theoretischen Ansatz gemäß finden sie nämlich nur dann Arbeitskräfte für diese Arbeitsplätze, wenn sie sie hinreichend gut bezahlen, bzw. durch andere Vorteile die Nachteile ausgleichen. So müssen etwa ungewöhnliche zeitliche Lagen der Leistungserbringung durch entsprechend höheren Lohn abgegolten werden. Die Akzeptierung dieser Arbeitsformen bei entsprechendem Lohn durch die Lohnabhängigen muß als Ausdruck deren Präferenzen und deren Anfangsausstattung gesehen werden. Durch ein Verbot werden sie nicht bessergestellt. Eine Regulierung des Arbeitsmarktes mit dem Ziel, das Nutzenniveau der Beschäftigten zu erhöhen, ist nur bei einer Kartellierung der Lohnabhängigen möglich.

Dieser Theorie liegt folgendes Bild des Arbeitsmarktes zugrunde: Das Unternehmen fragt Arbeitsleistungen nach, wobei angenommen wird, daß die Arbeitsnachfragefunktion negativ geneigt ist. Die Individuen bieten Arbeitsleistungen an, wobei sowohl positiv als auch negativ geneigte Arbeitsangebotsfunktionen möglich sind. Die Arbeitsnachfragefunktion wird aus der Güternachfragefunktion und der Produktionsfunktion abgeleitet, die Arbeitsangebotsfunktion aus den Präferenzen der Individuen bezüglich Freizeit und Konsum und der Anfangsausstattung mit sonstigem Vermögen.

Dieses Bild entspricht aber nur unter zwei Annahmen einer realistischen Betrachtungsweise: Erstens, Arbeitsleistungen sind eindeutig spezifizierbar; zweitens, jede Arbeitsleistung ist eindeutig einer Person zurechenbar. Beides ist für das Arbeitsverhältnis untypisch und entspricht eher dem Werkvertrag. Für den Arbeitsvertrag ist vielmehr kennzeichnend, daß das Unternehmen die Leistungsbereitschaft der Arbeitskraft erwirbt. Die Arbeitskraft verpflichtet sich, unter der Anleitung des Unternehmens zu arbeiten. Die Leistung wird in einem Arbeitsverhältnis angeordnet. Es ist ein befristetes und eingeschränktes Herrschaftsverhältnis (Parsons, 1986). Ferner kann der größte Teil der in einem Unternehmen produzierten Güter und Dienstleistungen nur durch unmittelbare Zusammenarbeit mehrerer Arbeitskräfte hergestellt werden. Eine Zurechnung eines Grenzproduktes an einzelne Arbeitskräfte ist dadurch ausgeschlossen (Alchian/Demsetz 1972).

Am Arbeitsmarkt werden wegen dieser Probleme Arbeitsverhältnisse und nicht Arbeitsleistungen gehandelt. Der Lohn ist nicht das Entgelt für die einzelne erbrachte Leistung. Arbeitsverhältnisse dauern oft lange Zeit, auch wenn ihr Bestand durch keinerlei gesetzliche Regelung geschützt ist (für die USA: Hall, 1982). Für das Unternehmen bieten

Arbeitsverhältnisse mehrere Vorteile. Erstens wird dem Unternehmen erspart, für jede benötigte Leistung den entsprechenden Markt zu benützen (Coase, 1937). Es werden Suchkosten und die Fixkosten einer Vertragserstellung erspart. Zweitens, das Unternehmen hat die Sicherheit, daß die notwendige Leistung erbracht werden kann. Das Unternehmen „lagert“ die Möglichkeit der Leistungserstellung. Dies ist insbesondere in „dünnen“ Märkten – das sind solche mit einer geringen Anzahl von Transaktoren – ein Vorteil (Klein, Crawford, Alchian, 1978). Drittens, die meisten Arbeiten erfordern firmenspezifisches Wissen und Können. Arbeitskräfte müssen, um für das Unternehmen eine produktive Leistung erbringen zu können, längere Zeit in einem Unternehmen arbeiten (Oi, 1962; Parsons, 1972; Pencavel, 1972). Viertens, am Arbeitsmarkt gibt es asymmetrische Information: Das Unternehmen weiß weniger über die Fähigkeit und die Leistungsbereitschaft einer am Arbeitsmarkt sich anbietenden Arbeitskraft als diese. Das Unternehmen kann die Qualität einer Arbeitskraft im Laufe eines Arbeitsverhältnisses kennenlernen.

Für Arbeitskräfte entstehen symmetrisch dazu folgende Vorteile: Erstens, sie müssen nicht jedes Leistungsangebot über den Markt realisieren, wodurch erhebliche Suchkosten und der auf sie fallende Teil der Vertragskosten erspart werden. Zweitens, Arbeitsverträge versichern bis zu einem gewissen Grad gegenüber Schwankungen der Nachfrage (Baily, 1974; Azariadis, Stiglitz, 1983). Drittens, viele Arbeitsqualifikationen – auch nicht firmenspezifische – können nur in Arbeitsverhältnissen erworben werden (Arrow, 1962). Viertens, asymmetrische Information besteht bezüglich der Qualität des Arbeitsplatzes, da das Unternehmen mehr darüber weiß als der-/diejenige, der/die eine Arbeit sucht.

Ein Arbeitsvertrag ist nicht ein Vertrag über eine zu erbringende Leistung, sondern über eine Leistungsbereitschaft. Er benötigt Regelungen bezüglich seiner Dauer, den Bedingungen einer vorzeitigen Auflösung, der Qualität, der Intensität, der zeitlichen Lage, des Ortes der Leistungserstellung. Dazu kommen Bestimmungen über sonstige Aspekte der Leistungserstellung, wie z. B. Sicherheitsvorkehrungen, Gesundheitsschutz, Sauberkeit etc. *Darüber hinaus hat das Unternehmen immer das residuale Recht der Anordnung.* Ein Arbeitsvertrag legt nicht genau fest, unter welchen Umständen der Arbeitnehmer zu einem bestimmten Zeitpunkt, an einem bestimmten Ort, eine bestimmte Leistung zu erbringen hat, sondern es gibt dem Unternehmen das Recht, eine Leistung innerhalb der im Vertrag festgelegten Grenzen zu fordern.

In einem Arbeitsvertrag können nur einige Dimensionen explizit geregelt werden. Aber auch über die anderen müssen Informationen vorhanden sein. Es ist realistisch anzunehmen, daß über den Inhalt eines Arbeitskontraktes Unsicherheit besteht: Das Unternehmen ist unvollständig informiert über die Qualität, die Leistungsbereitschaft der Arbeitskraft. Die Arbeitskraft ist unvollständig informiert über Ansprüche des Unternehmens, die voraussichtliche Dauer der Existenz

des Arbeitsplatzes, über die verschiedenen Nebenbedingungen.

In beiden Fällen ist die Information asymmetrisch. Jeder der Kontraktpartner hat mehr Informationen über sich als über die andere Seite. Der Arbeitnehmer weiß mehr über seine Leistungsbereitschaft und Qualität als der Arbeitgeber, umgekehrt, weiß das Unternehmen mehr über seine Ansprüche und über die Qualität des von ihm angebotenen Arbeitsplatzes als die Arbeitskraft.

Asymmetrische Information ist ein bereits klassisches Argument zugunsten von Marktregulierung (z. B. Schotter, 1985)². Sie kann im Rahmen streng paretianischer Überlegungen begründet werden. Insbesondere kann die Vorteilhaftigkeit einer Kartellierung des Arbeitsmarktes durch Minimalstandards für die Qualität der Arbeitsplätze argumentiert werden (Leland, 1979): Wenn bei asymmetrischer Information über die Qualität eines Produktes die Anbieter sehr schlechter Qualität durch die Einführung von minimalen Qualitätsstandards wegfallen, so kann der Preis des Produktes so weit steigen, daß insgesamt „mehr aggregierte“ Qualität angeboten wird. Der Wohlfahrtsverlust durch den Wegfall des Angebots sehr niedriger Qualität wird mehr als kompensiert durch die Qualitäts- und Mengensteigerung am anderen Ende des Qualitätsspektrums. Dies gilt jedoch nicht allgemein, vielmehr zeigt Leland, daß es dabei auf die Preis- und Qualitätselastizität der Nachfrage und auf die Kostenelastizität bezüglich der Qualität des Angebots ankommt; Je preisunempfindlicher und qualitätsempfindlicher die Nachfrage und je qualitätsempfindlicher die Kosten sind, desto eher bewirken minimale Qualitätsstandards eine Paretoverbesserung gegenüber einem Zustand ohne derartige Regeln. Die Paretoverbesserung entsteht, da bei asymmetrischer Information ohne sonstige Möglichkeiten der Signalisierung von Qualität ein einheitlicher Preis für alle Qualitätsstufen notwendig ist (pooling equilibrium), die Anbieter und Nachfrager schlechter Qualität keine separierten Markt bilden können (separating equilibrium). Das Angebot niedriger Qualität hat externe Effekte auf die Anbieter guter Qualität, da die Nachfrager nicht diskriminieren können. Das Verbot sehr schlechter Qualität ist daher eine Second-best-Lösung dieses Problems.

Für den Arbeitsmarkt bedeutet diese Überlegung, daß, wenn die obigen Bedingungen erfüllt sind, durch minimale Qualitätsstandards der Arbeitsplätze die durchschnittliche Produktivität der Arbeit so weit angehoben werden kann, daß die Wohlfahrtsverluste die dadurch entstehen, daß unproduktivere Arbeitskräfte von einem Arbeitskontrakt ausgeschlossen werden, durch die gestiegene Produktivität überkompensiert werden³.

Für das Folgende sollen nun zwei verschiedene Wirkungen kollektiver Regulierungen unterschieden werden: Erstens, sie zwingen den Arbeitsverhältnissen eine spezifische Form auf, unabhängig davon, ob der Nutzen aus Arbeitsverträgen über den Reservationsnutzen am Arbeitsmarkt angehoben wird oder nicht. Es werden spezifische Märkte – etwa der Markt für sehr unangenehme Lagen der Arbeitszeit, für sehr gefährliche Arbeiten – unterdrückt. Zweitens, in Verbindung mit Min-

destlöhnen wird durch kollektive Regulierungen von Arbeitsverhältnissen darüber hinaus der Arbeitsmarkt kartelliert und die nachgefragte Arbeitsmenge reduziert. Arbeitskräfte, die bereit sind, zum herrschenden Wochenlohn mehr als die gesetzliche oder kollektivvertraglich geregelte Arbeitszeit zu arbeiten, werden möglicherweise von einem Vertrag ausgeschlossen oder bei der Arbeitsmenge rationiert. Solche Regulierungen haben einen Verteilungseffekt zugunsten derjenigen, die dennoch einen Vertrag erhalten, zu Lasten der Unternehmen und zu Lasten derjenigen, die von einem Vertrag ausgeschlossen werden. Darüber hinaus haben derartige Regulierungen einen Allokationseffekt: Der Output wird reduziert und die Kapitalintensität erhöht.

1.2 Verteilungskonflikte im Unternehmen

Die aus der Natur der Arbeitsverträge resultierende Unsicherheit und asymmetrische Information bestehen über zwei Aspekte: Erstens, da ein Arbeitsvertrag nicht genau spezifiziert werden kann, gibt es Unsicherheit über den Inhalt des Vertrages. Zweitens, selbst wenn der Inhalt genau bekannt ist, gibt es Unsicherheit bezüglich der Erfüllung des Vertrages.

Die Unsicherheit über den Inhalt eines Arbeitsvertrages ist ein reines Informationsproblem. Ein Arbeitsplatz ist ein Erfahrungsgut im Sinne von Nelson (Nelson, 1970). Man muß auf einem Arbeitsplatz einige Zeit gearbeitet haben, um alle Informationen darüber zu haben⁴. Beim Abschluß eines Arbeitsvertrages hat die Arbeitskraft wenig Information über die verschiedensten Aspekte einer Arbeitsbeziehung.

Unsicherheit bezüglich der Einhaltung eines Vertrages rührt daher, daß das Eingehen von Arbeitsverträgen und deren Durchsetzung Kosten verursacht. Ein Arbeitsvertrag kann jederzeit etwas geändert werden, ohne daß das Arbeitsverhältnis aufgelöst wird. Die Beschäftigten sind nämlich im allgemeinen bereit, einen etwas geringeren Lohn oder schlechtere Arbeitsbedingungen zu akzeptieren, eine etwas höhere Leistung zu liefern, bevor ein anderer Arbeitsplatz gesucht wird; andererseits ist ein Unternehmen meist bereit, einen höheren Lohn zu zahlen, eine etwas niedrigere Leistung zu akzeptieren oder bessere Arbeitsbedingungen zu bieten, bevor ein Beschäftigungsverhältnis aufgelöst wird. Es gibt daher einen Verteilungskonflikt zwischen dem Unternehmen und den Beschäftigten⁵. Dieser Verteilungskonflikt existiert auch, wenn die Bedingungen der vollkommenen Konkurrenz am Arbeitsmarkt erfüllt sind (Rosner, 1989).

Abgesehen von den Transaktionskosten, die den Regulierungen selbst geschuldet sind, handelt es sich um folgende Kosten: 1. Suchkosten: Einen Arbeitsplatz zu suchen bzw. eine Arbeitskraft zu suchen, verursacht Kosten. Der Arbeitsplatz ist einige Zeit unbesetzt; Arbeitskräfte sind einige Zeit arbeitslos. Dazu kommen direkte Kosten des Suchens. Diese Kosten steigen mit steigender Qualifikation. 2. Anlernkosten: Keine Arbeitskraft kann sofort auf einem neuen Arbeitsplatz

eine volle Leistung erbringen; auch hier steigen mit steigender Qualifikation die Kosten. 3. Kosten, die mit einer regionalen Veränderung verbunden sind. 4. Durch Senioritätsrechte haben die Beschäftigten ein Interesse, in einem Unternehmen zu bleiben (Lazear, 1981).

Teile des Einkommens der Beschäftigten bzw. des Unternehmens aus bestehenden Arbeitsverhältnissen sind daher Quasi-Renten: Sie sind nicht notwendig zur Aufrechterhaltung bestehender Arbeitsverhältnisse. Der Reservationsnutzen in einem bestehenden Arbeitsverhältnis ist wegen der verlorenen Kosten, die beim Eingehen eines Arbeitsverhältnisses anfallen, niedriger als vor Eintritt in einen Arbeitsvertrag. Weder ist ein offener Arbeitsplatz ein perfektes Substitut für ein Beschäftigungsverhältnis, noch ist ein Arbeitsloser oder ein sonstiger Arbeitssuchender ein perfektes Substitut für einen in einem Unternehmen bereits Beschäftigten.

Auf Grund des im Unternehmen bestehenden Verteilungskonfliktes werden Arbeitsverträge in einigen Aspekten nicht bei Vertragsabschluß, sondern während des Bestehens des Arbeitsverhältnisses festgelegt. Dies betrifft vor allem jene Aspekte des Arbeitsverhältnisses, die nicht genau oder nur unter sehr hohen Kosten spezifizierbar sind – die Qualität des Arbeitsplatzes: Arbeitsleistung, Nebenbedingungen des Arbeitsverhältnisses, wie etwa räumliche Gestaltung, Sicherheitsvorkehrungen etc. Das Unternehmen setzt Aktionen in diesem Verteilungskonflikt, indem es den Vertrag auslegt. Es kann z. B. bei Einrichtung von Arbeitsplätzen festlegen, was eine ausreichende oder vertraglich festgelegte Sicherheitsvorrichtung ist, es kann durch Zeit- und Qualitätsvorgaben die eigene Position verbessern⁶.

Regulierungen sind in erster Linie Festlegungen von Rechten der Beschäftigten. Dies ist eine Folge des Rechtes auf Anordnung durch das Unternehmen. Unter diesem Gesichtspunkt ist die primäre Ursache von kollektiven Regulierungen von Arbeitsverhältnissen in Kollektivverträgen und Arbeitsgesetzen nicht eine schwächere Position des Lohnabhängigen am Arbeitsmarkt, sondern folgt aus der Struktur von Arbeitsverträgen: *Da das Unternehmen das Recht hat, einen bestehenden Arbeitsvertrag durch Anordnung zu interpretieren, und weil dem Unternehmen durch die infolge der Transaktionskosten des Arbeitsmarktes verursachten Quasi-Renten ein Anreiz gegeben ist, dies zu eigenen Gunsten zu machen, wird durch kollektive Regulierungen die Möglichkeit der Interpretation bestehender Arbeitsverträge eingeschränkt.*

Kollektive Bestimmungen von Arbeitsverhältnissen sind im Hinblick auf diese beiden Probleme zu sehen: Indem sie Rechte in Arbeitsverhältnissen festlegen, werden erstens Informationen über Arbeitsverträge geboten; zweitens wird in die Verteilungskonflikte in bestehenden Arbeitsverhältnissen eingegriffen. Es wird Unsicherheit beim Eingehen neuer Arbeitsverträge reduziert und Schranken bei der Auslegung bestehender Arbeitsverträge gezogen.

ad 1. Auch wenn die Einhaltung von am Markt abgeschlossenen Verträgen keine Kosten verursacht bzw. durch sonstige Mechanismen

die Einhaltung von Verträgen gesichert werden kann – etwa durch Bildung von Reputation (Telser, 1980)⁷, durch Überlassung eines Pfandes (Williamson, 1983) –, haben kollektive Regulierungen eine Funktion bei der Gestaltung von Arbeitsverhältnissen. Kollektive Regulierungen erleichtern das Eingehen neuer Arbeitsverträge, da sie Informationen über Mindestqualitäten der Arbeitsverträge liefern. Ohne Regulierung müßte nämlich jeder einzelne Vertrag Bestimmungen in all jenen Punkten aufweisen, die derzeit durch kollektive Regelungen festgelegt sind. Kollektive Regulierungen haben daher eine Konsumentenschutzbestimmungen analoge Funktion. Indem diese nämlich Mindeststandards von Konsumgütern festlegen, reduzieren sie Such- und Prüfkosten. Der Informationsgehalt von Preisen steigt, wenn für die Qualität Standards vorhanden sind. Auf den Arbeitsmarkt angewandt bedeutet dies, daß gesetzliche oder kollektivvertragliche Festlegungen von Bestimmungen in Arbeitsverträgen die Information, die der Lohn übermittelt, erhöht⁸.

ad 2. Die Beschäftigten sind in jedem Zeitpunkt davor geschützt, daß die Unternehmen zu ihren Gunsten umverteilen. Die Bedeutung eines derartigen Schutzes hängt davon ab, a) wie sehr die Unternehmen tatsächlich ein Interesse daran haben, derartige Möglichkeiten zur Umverteilung auszunützen und b) wie groß diese Möglichkeiten sind.

a) Die Ausnützung der Umverteilungsmöglichkeiten kann dem Unternehmen Kosten verursachen. Wenn nämlich ein Unternehmen neue Arbeitskräfte am Arbeitsmarkt rekrutiert, dann muß es die Auswirkungen eines opportunistischen Verhaltens auf seine Position am Arbeitsmarkt berücksichtigen. Es kann Arbeitskräfte nämlich nur dann attrahieren, wenn der Vorteil aus einem Arbeitsplatz zumindest so hoch ist wie der Reservationsnutzen bevor ein Arbeitsverhältnis eingegangen wird. So wird, wenn die Transaktionskosten des Arbeitsmarktes entsprechend hoch sind, eine plötzlich geringfügig erhöhte Leistungsanforderung zwar keinen der Beschäftigten zur Abwanderung veranlassen, aber es wird für das Unternehmen schwieriger, Arbeitskräfte zu rekrutieren. Unternehmen haben also nicht immer ein Interesse daran, alle kurzfristig vorhandenen Möglichkeiten zur Umverteilung auszunützen: Um entsprechende neue Arbeitsverträge abschließen zu können, müssen sie eine Reputation als „verlässliche“ Arbeitgeber bilden (Telser, 1980). Regulierungen von Arbeitsverhältnissen haben daher eine ähnliche Funktion wie Gewährleistungsverpflichtungen und Konsumentenschutzbestimmungen für Gütermärkte. Diese verbessern nicht die Qualität der Güter der „guten“ Anbieter, sondern verhindern, daß das Moral-hazard-Problem akut wird (Heal, 1976; Klein, Leffler, 1981). Durch Regulierungen von Arbeitsverhältnissen werden also jene Unternehmen schlechter gestellt, die keine Reputation am Arbeitsmarkt benötigen, sei es, weil sie nicht auf den externen Arbeitsmarkt angewiesen sind, sei es, weil auf diesem der Reservationsnutzen der Arbeiter sehr niedrig ist. Die anderen Unternehmen werden durch Regulierungen bei der Reputationsbildung unterstützt.

b) Die Möglichkeit zur Umverteilung durch Interpretation des

Arbeitsvertrages seitens des Unternehmens ist unterschiedlich gegenüber unterschiedlichen Arbeitskräften. Solche mit niedrigen Transaktionskosten der Benützung des externen Arbeitsmarktes benötigen weniger Schutz, da sie schon bei geringfügigen Umverteilungen zu ihren Lasten abwandern können. Der Reservationsnutzen zur Fortführung eines bestehenden Arbeitsverhältnisses unterscheidet sich nicht von dem Nutzen, der in einem anderen Unternehmen unter Berücksichtigung der Transaktionskosten erreicht werden kann. Dies ist vor allem bei unqualifizierten Arbeitskräften in hinreichend „dichten“ Arbeitsmärkten der Fall⁹. Sie haben im allgemeinen wenig betriebsspezifisches Humankapital, geringe Aufstiegsmöglichkeiten und nur wenige Senioritätsrechte. Die Aufgabe eines spezifischen Arbeitsplatzes verursacht keinen Verlust, sofern ein anderer gleichwertiger Arbeitsplatz vorhanden ist. Qualifizierte Arbeitskräfte, die betriebsspezifisches Humankapital und Senioritätsrechte haben, erleiden bei Aufgabe eines Arbeitsplatzes auch dann einen Verlust, wenn sie einen gleichwertigen finden.

Sowohl das Problem der Quasi-Rentenaufteilung als auch das der Information ist vor allem in nichtstatischen Ökonomien von Bedeutung. Während unter statischen Bedingungen durch Zuwanderung und Abwanderung Informationen über Arbeitsplätze letztlich doch übermittelt werden und durch Reputationsbildung verhindert wird, daß Unternehmen langfristig überleben, die sich Quasi-Renten durch Uminterpretation von Verträgen aneignen, ist das in einer dynamischen Wirtschaft nur schwer möglich. Durch Schocks, etwa durch ungleichmäßig verteilten technischen Fortschritt oder durch Veränderungen der Nachfragestruktur, verändern sich die Gleichgewichtspreise und -mengen. Dadurch müssen auch Arbeitsverträge geändert werden. Diese Änderungen können aber nicht über den Markt vermittelt werden, wenn die Mobilitätskosten des Arbeitsmarktes nicht trivial sind. Es müssen vielmehr Verträge bestehender Arbeitsverhältnisse geändert werden¹⁰. Wegen der Kosten der Mobilität der Arbeitskräfte verlangt dies die Lösung eines Verteilungskonfliktes. Dieser Konflikt existiert unabhängig davon, ob sich das Unternehmen (oder die Beschäftigten) Quasi-Renten durch Uminterpretation bestehender Verträge aneignen wollen oder nicht. Der Verteilungskonflikt wird akut, weil neue Arbeitsverträge für alte Arbeitsverhältnisse gefunden werden müssen. Die Verträge können dabei in allen Dimensionen geändert werden. Lohn, Arbeitszeit, Arbeitsintensität, Arbeitsbedingungen etc. Kollektive Regulierungen geben für die notwendigen Verhandlungen einen Rahmen¹¹.

1.3 Umverteilung durch Kartellierung

In diesem Abschnitt soll nun die Annahme fallengelassen werden, daß kollektive Regulierungen von Arbeitsverhältnissen keinen kartellierenden Effekt haben. Sie sind also Teil einer Politik, die das Ziel hat, den Nutzen der Arbeitskräfte aus einem bestehenden Arbeitsvertrag im

Vergleich zu einer Situation ohne derartige Regelungen zu erhöhen. Derartige Regulierungen können nur im Zusammenhang mit kollektiven Lohnbestimmungen gesehen werden – d. h. es muß der Fall ausgeschlossen werden, daß durch niedrigen Lohn die den Unternehmen entstehenden Kosten einer Regulierung ausgeglichen werden. Umgekehrt gilt aber, daß Bemühungen, die Wohlfahrt der Lohnabhängigen durch kollektive Lohnfestsetzungen zu erhöhen, begleitet sein müssen von kollektiven Regulierungen anderer Aspekte der Arbeitsverträge.

Unter der Annahme, daß die Nachfragefunktion nach Arbeitsleistungen negativ geneigt ist, resultieren umverteilende Regulierungen in einer reduzierten Menge nachgefragter Arbeitsleistungen. In welchem Ausmaß dies geschieht, hängt von den entsprechenden Elastizitäten ab. Dieser Effekt, der gemäß ökonomischer Theorie einen Wohlfahrtsverlust impliziert, wird von den Interessenverbänden der Lohnabhängigen meist akzeptiert und oft explizit verteidigt. Ziel kollektiver Regulierungen ist es nämlich, die Konkurrenz der Arbeitenden untereinander zu reduzieren. Daher ist die Feststellung, daß Regulierungen des Arbeitsmarktes die nachgefragte Arbeitsmenge reduzieren und so möglicherweise Arbeitslosigkeit erzeugen oder erhöhen, nicht ausreichend, derartige Regulierungen aufzugeben. Schließlich gilt dieser „Vorwurf“ auch für kollektive Mindestlohnfestsetzungen.

Begründet wird die Berechtigung einer Kartellierung des Arbeitsmarktes üblicherweise damit, daß die Lohnabhängigen am Arbeitsmarkt die Schwächeren sind. Wie oben bereits angeführt, gibt es derzeit in der Ökonomie keine systematische Theorie über „starke“ und „schwache“ Partner auf Märkten. Es können aber folgende Argumente für die „Schwäche“ der Arbeitnehmer am Arbeitsmarkt gebracht werden: Erstens, Arbeitskräfte können ihre Arbeitsleistungen nicht lagern. Eine Periode der Arbeitslosigkeit kann im allgemeinen nicht durch Mehrarbeit in einer anderen Periode beliebig ausgeglichen werden, da auch Freizeit nur innerhalb bestimmter Grenzen „gespeichert“ werden kann. Zweitens sind die meisten Haushalte von Lohnabhängigen finanzierungsbeschränkt – d. h. sie können nicht den Ausfall von Arbeitseinkommen beliebig durch Kredite finanzieren, auch wenn das erwartete zukünftige Einkommen entsprechend hoch ist. Arbeitskräfte können daher nicht ohne weiteres in einer Periode mit niedrigem Gleichgewichtslohn sich vom Arbeitsmarkt zurückziehen, auch wenn sie für eine zukünftige Periode wieder einen hohen Gleichgewichtslohn erwarten. Drittens, die meisten Arbeitskräfte können zu einem Zeitpunkt nur einen Arbeitsvertrag haben. Sie binden also ihr gesamtes Humankapital – und damit den größten Teil ihres Vermögens – in einem Vertrag. Unternehmerhaushalte können hingegen ihr Vermögen auf unterschiedliche Vermögenswerte aufteilen. Lohnabhängige sind daher insofern in schwacher Position, als sie bei Scheitern von Lohnverhandlungen nur das Nutzenniveau der Arbeitslosigkeit haben.

Die Regulierungen des Arbeitsmarktes haben oft die Funktion, das Arbeitsangebot direkt zu reduzieren: Verbot von Kinderarbeit, Verbot

der Beschäftigung von Frauen in bestimmten Berufen, Beschränkung der Arbeitszeit, etc. Diese Regulierungen, die sich – zumindest kurzfristig – auch gegen Arbeitsanbieter richten, können damit begründet werden, daß das Angebot an einfachen Arbeiten auch bei sehr niedrigem Reservationsnutzen perfekt elastisch ist. Die Hoffnung, daß durch Akkumulation und technischen Fortschritt auch ohne Beschränkung der Vertragsfreiheit durch Regulierungen extreme Arbeitsformen beendet werden, sei trügerisch. Die ökonomische Theorie kann dazu wenig sagen, da dafür eine dynamische Theorie notwendig wäre. Diese gibt es aber nicht in einer Form, die der statischen Theorie des allgemeinen Gleichgewichtes vergleichbar wäre. Es ist kein Beispiel bekannt, daß es einer Ökonomie gelingen wäre, gänzlich ohne gesetzliche Regulierungen „extreme“ Arbeitsformen auszuschalten. Oft aber haben regulierende Gesetze – etwa Beschränkungen der Arbeitszeit, Verbot der Kinderarbeit – wenig Wirkung. Sie bewirken nur in wenigen Fällen eine echte Einschränkung für bestehende Verträge. Die betreffenden Gesetze haben viel mehr die Resultate des Marktes verallgemeinert und die Aufhebung bestimmter Arbeitsformen beschleunigt.

Aus der Tatsache, daß umverteilende Regulierungen die nachgefragte Arbeitsmenge reduzieren, kann nicht ohne weiteres geschlossen werden, daß Arbeitslosigkeit erhöht wird. Da es auch das Ziel umverteiler Regulierungen ist, Arbeitsverträgen eine spezifische Struktur zu geben, wirken Regulierungen nicht auf jede Leistungseinheit gleichmäßig. Regulierungen, die die Fixkosten je Arbeitsverhältnis erhöhen, reduzieren die Menge der Arbeitsverhältnisse. Hingegen können Regulierungen, die zusätzliche Arbeitsleistungen bereits Beschäftigter verteuern, die Anzahl der Beschäftigten erhöhen. Ohne genaue Fragestellungen und detaillierte Untersuchungen können keine präzisen Aussagen gemacht werden. Es sind nämlich neben den Substitutionseffekten die entgegengesetzt gerichteten Outputeffekte zu beachten. So sinkt z. B. der relative Preis zusätzlicher Beschäftigter im Vergleich zu zusätzlichen Leistungen bereits Beschäftigter, wenn zusätzliche Arbeitsleistungen in einem Arbeitsverhältnis verteuert werden. Dadurch wird die nachgefragte Menge an Beschäftigungsverhältnissen vergrößert. Die damit verbundene Erhöhung der Produktionskosten wird allerdings die Anzahl der Beschäftigten reduzieren.

Den durch Regulierungen erhöhten Arbeitskosten muß eine erhöhte Produktivität der marginalen Beschäftigungsverhältnisse entsprechen. Es scheiden jene Arbeitskräfte bzw. Arbeitsplätze aus, deren Produkt nicht den erhöhten Kosten entspricht. Eine Ökonomie mit umverteiler Regulierungen hat daher notwendigerweise eine höhere Arbeitsproduktivität als eine ansonsten identische Ökonomie ohne derartige Regulierungen¹².

1.4 Regulierungen und individuelle Rationalität

Für die wirtschaftspolitische Bedeutung ökonomischer Theorien ist die Annahme wichtig, daß die Wirtschaftssubjekte planvoll handeln;

dazu müssen sie die Folgen ihrer Handlungen abschätzen können. Ohne diese Annahme wäre die Bevorzugung der Freiwilligkeit wirtschaftlicher Handlungen für die Wirtschafts- und Sozialpolitik irrelevant.

In der Wirtschaftstheorie wird dieses Problem u. a. im Zusammenhang mit meritorischen Gütern behandelt (Musgrave, 1987). Dabei handelt es sich um Güter, deren Konsum in einem den Konsumenten nicht voll bewußten Ausmaß gesellschaftlich „wünschenswert“ ist. Häufig gebrachte Beispiele sind Gesundheit und Bildung. Die Individuen sollen mehr davon konsumieren, als sie selbst wählen. Es ist dies eine Bevormundung von Wirtschaftssubjekten, eine Verletzung der Konsumentensouveränität.

Für Auseinandersetzungen um Regulierungen von Arbeitsverhältnissen spielt dies aus folgenden Gründen eine Rolle: Wenn Beschäftigte die Gesundheitsrisiken von extremen Arbeitsformen – sehr lange Arbeitszeiten, riskante Arbeitsformen – nicht richtig einschätzen, dann kann eine Beschränkung der Vertragsfreiheit die „wahren“ Interessen der Arbeitenden begünstigen. Die Bereitschaft zu extremen Arbeiten kann verursacht sein durch a) mangelnde Information über die wahren Risiken, b) durch „falsche“ subjektive Bewertung einer Realisierung des riskanten Ereignisses und c) durch eine „falsche“ Bewertung der Präferenzen.

a) Mangelnde Informationen können durch öffentliche Informationen bekämpft werden, ohne daß die Vertragsfreiheit eingeschränkt wird.

b) Das Verhalten gegenüber unsicheren Ereignissen wird in der Ökonomie mit Hilfe der von-Neumann-Morgenstern Nutzenfunktionen behandelt. Dabei wird vorausgesetzt, daß jedes Individuum eine subjektive Wahrscheinlichkeitsverteilung über alle Ereignisse bildet und jede Realisierung bewertet. Das Individuum maximiert dann den erwarteten Nutzen. Es ist dies das wichtigste in der Ökonomie verwendete Konzept rationalen Handelns unter Unsicherheit. Empirische Untersuchungen, etwa über das Verhalten von Rauchern (z. B. Tamerin, Resnik, 1972), über die Bildung von subjektiven Wahrscheinlichkeiten (Tversky, Kahneman, 1974) weisen aber darauf hin, daß tatsächliches Verhalten anders ist. Der Eintritt von sehr unangenehmen Realisierungen – etwa von Krebs durch Rauchen – wird systematisch falsch eingeschätzt.

c) Zukünftige Präferenzen können von gegenwärtigen Präferenzen für die Zukunft abweichen (Elster, 1987). So kann etwa in der Gegenwart eine sehr hohe Präferenz für Einkommen gegenüber zukünftiger Gesundheit vorliegen, die abweicht von den Präferenzen in der Zukunft: Gesundheit ist dann wichtiger als ein hohes Vermögen.

Bei den unter b) und c) gebrachten Argumenten reichen Informationen über die Gefährlichkeit von Arbeitsverhältnissen nicht aus, das Fehlverhalten zu korrigieren. Es bedarf dabei regulierender Eingriffe – des Verbotes bestimmter Arbeiten, des Gebots von Sicherheitsvorkehrungen und ähnliches. Die damit verbundenen Beschränkungen der

Vertragsfreiheit stellen die davon betroffenen Beschäftigten besser, auch wenn sie dies als Beschränkung ihres Handelns erleben¹³.

Selbstverständlich muß mit derartigen Argumenten äußerst vorsichtig umgegangen werden. Man beachte aber, daß die Rechtsordnungen aller Länder Bestimmungen kennen, die Einschränkungen von Freiheiten beinhalten: Festlegung der Schulpflicht, Beschränkungen beim Alkohol- und Nikotinkonsum; es gibt keinen Grund, Arbeitsverhältnisse a priori von derartigen Regulierungen auszunehmen.

Die hier angeführten Probleme bewirken darüber hinaus externe Kosten, einen weiteren bereits klassischen Fall von Marktversagen. Angenommen, eine Arbeitskraft akzeptiert aus Einkommensüberlegungen einen besonders riskanten Arbeitsplatz, dann entstehen bei Eintritt des ungünstigen Ereignisses¹⁴ der Gesellschaft Kosten bei den entsprechenden Versicherungen und dem Sozialsystem. So ist die häufige Inanspruchnahme der Invaliditätspension eine Subvention der Wirtschaftszweige, bei denen diese Pensionen besonders häufig anfallen (vgl. Feldstein, 1976, im Zusammenhang mit Arbeitslosenversicherung). Sicherheitsmaßnahmen, geringere Arbeitszeit würden den entsprechenden Industrien Kosten verursachen, die entweder die Einkommen sinken lassen und/oder den Output reduzieren. Regulierende Eingriffe sind eine Möglichkeit, dieses Marktversagen zu korrigieren.

1.5 Zusammenfassung

Gezeigt wurde, daß es unzutreffend ist anzunehmen, die moderne neoklassische Ökonomie liefere wegen der Annahmen des methodologischen Individualismus keine Argumente für Beschränkungen von Vertragsfreiheiten. Die Regulierung von Arbeitsverhältnissen muß als ein System von Mindeststandards bezüglich der Qualität der Arbeitsplätze gesehen werden. Indem dadurch Informationen über Arbeitsplätze bereitgestellt werden, erleichtern sie das Funktionieren des Arbeitsmarktes. Das Suchen eines Arbeitsplatzes verursacht weniger Kosten. Im Falle asymmetrischer Information bewirkt die Setzung von Mindeststandards darüber hinaus unter bestimmten Umständen eine Wohlfahrtserhöhung. Zwar werden weniger Arbeitsleistungen wegen der Kostensteigerung nachgefragt, der damit verbundene Wohlfahrtsverlust wird aber aufgewogen durch die Qualitätsverbesserung bei den anderen Arbeitsplätzen. Ferner werden durch Regelungen Eigentumsrechte – vor allem der Beschäftigten – festgelegt, wodurch sie vor kurzfristig vorhandenen Umverteilungsmöglichkeiten geschützt werden.

Natürlich kann daraus nicht geschlossen werden, daß gerade die bestehenden Regelungen unverzichtbar sind. Allerdings gilt umgekehrt, daß sich auch bei einer Aufhebung gesetzlicher Regelungen nicht grundsätzlich alles ändert. In Arbeitsmärkten ohne gesetzliche Regulierungen würden wahrscheinlich viele bei uns gesetzlich eingeführte Bestimmungen in den Arbeitskontrakten zu finden sein. Dies ist eine

Folge des Umstandes, daß am Arbeitsmarkt nicht Arbeitsleistungen, sondern Arbeitsverhältnisse gehandelt werden.

2. Das Bedürfnis nach Deregulierung

Um abzuschätzen, ob der Wunsch nach einer Deregulierung der Arbeitsverhältnisse stärker werden wird, ist es notwendig, Nutzen und Kosten von Regulierungen genauer zu bestimmen. Dazu muß auf spezifische Regulierungen eingegangen werden. Neben dem Mindestlohn sind folgende kollektive Regelungen politisch immer wieder umstritten¹⁵:

1. Dauer und zeitliche Lage der Leistungserbringung.
2. Regelungen, betreffend die Beendigung des Arbeitsverhältnisses.
3. Gesundheits- und Unfallschutz am Arbeitsplatz.
4. Beschränkungen von Leistungserbringungen für bestimmte Gruppen (z. B. Verbot der Schwerarbeit für Schwangere, der Nachtarbeit für Frauen).

Derzeit sind vor allem die Regelungen, betreffend die Dauer und der zeitlichen Lage der Leistungserstellung und der Beendigung von Arbeitsverhältnissen umstritten. In den Bereich der umstrittenen Regelungen gehören aber auch die Gesetze, betreffend den Marktzutritt: Ausländerbeschäftigung und Einwanderungsbestimmungen. Durch Beschränkung des Marktzutrittes soll die Kontrolle der Einhaltung von Regulierungen der Arbeitsverhältnisse erleichtert werden.

2.1 Arbeitszeitflexibilisierung

Die Vertreter der Arbeitnehmer verlangen einer Reduzierung der Regelarbeitszeit, wobei im allgemeinen in Kauf genommen wird, daß die Lohnzuwächse dabei reduziert werden. Begründet wird diese Forderung einerseits mit einer kollektiv geäußerten Präferenz für mehr Freizeit gegenüber höherem Einkommen und zweitens mit einer Umverteilung der Arbeitsmöglichkeiten. Durch eine Reduzierung der individuellen Arbeitszeit sollen bisher Arbeitslose Beschäftigung finden. Ohne diese Behauptungen hier quantitativ zu evaluieren, muß darauf hingewiesen werden, daß, wenn die diesem Argument zu Gunsten einer Arbeitszeitverkürzung zugrundeliegenden Schätzungen stimmen, manche Arbeitnehmer bei einer Arbeitszeitverkürzung in ihrem Arbeitsangebot rationiert sind: sie wären bereit, bei konstantem Lohnsatz, also ohne Überstundenzuschläge, für höheres Einkommen mehr zu arbeiten; Unternehmen wären bereit, die zusätzlichen Arbeits-einheiten nachzufragen. Durch kollektiv durchgesetzte Arbeitszeitverkürzung werden Beschäftigte und Unternehmen rationiert.

Die Unternehmen wollen eine Lockerung der Regeln, die die zeitliche Lage der Arbeitszeit und ihre Verteilung innerhalb eines längeren Zeitraumes betreffen. Begründet wird dies mit dadurch erhöhter Pro-

duktivität und mit Präferenzen der Arbeitnehmer zugunsten verdichteter, aber flexibler Arbeitszeit. Eine flexiblere Arbeitszeitgestaltung führe langfristig zu höheren Löhnen und/oder zu einer Vergrößerung der Beschäftigung oder sei angesichts der zunehmenden internationalen Arbeitsteilung notwendig zum Überleben der Unternehmen.

Zwischen der Verkürzung der regulären Wochenarbeitszeit und der Flexibilisierung der zeitlichen Lage der Arbeitszeit gibt es einen Zusammenhang. Bei kürzerer Arbeitszeit kann die Leistungserbringung variiert werden, ohne an absolute Schranken zu stoßen oder gesundheitliche Folgen zu verursachen. Individuelle Präferenzen der Lohnabhängigen und der Unternehmen bezüglich der zeitlichen Lage der Leistungserstellung kann bei kürzerer Arbeitszeit leichter Rechnung getragen werden. Eine gelegentliche Ausweitung der Tagesarbeitszeit um zwei Stunden hat bei einem 8stündigen Normalarbeitstag weniger Folgen für Gesundheit und langfristige Arbeitsbereitschaft als bei einem 10stündigen Normalarbeitstag.

Das Interesse der Arbeitnehmer an einer Flexibilisierung der Arbeitszeitregelungen resultiert aus dem Wunsch, verschiedene private Interessen durch das Arbeitsleben nicht zu sehr zu stören: Familienleben, Freizeitaktivitäten, Weiterbildung usw. Untersuchungen zeigen, daß Arbeitnehmer bei einer Arbeitszeitverkürzung eine Ausweitung größerer Einheiten von Freizeit gegenüber einer geringen Verkürzung der täglichen Arbeitszeit überwiegend vorziehen. Es zeigt sich auch, daß eine Verdichtung der Leistungserstellung in Kauf genommen wird, wenn im Ausgleich dafür eine gewisse individuelle Gestaltung der Arbeitszeitlege möglich ist.

Flexibilisierung von Arbeitsverträgen hat auch Wirkungen auf das Arbeitsangebot. Dies gilt für Frauen mehr als für Männer. Starre Arbeitszeiteinteilungen reduzieren das Arbeitsangebot der Frauen, da sie gezwungen sind, die Zeit der Erwerbsarbeit mit der Zeit für Arbeit im Haushalt in Übereinstimmung zu bringen. Insbesondere würde eine Behinderung der Teilzeitarbeit einen solchen Effekt haben¹⁶.

Für die Unternehmen bedeutet eine Flexibilisierung der zeitlichen Lage der Leistungserstellung eine Möglichkeit, Profite zu erhöhen. Dies beruht einerseits auf einer Ausweitung der Möglichkeit, Arbeit zu für das Unternehmen wichtigen Zeiten anordnen zu können, andererseits auf der Mobilisierung von Produktivitätsreserven durch eine zeitliche Verdichtung der Arbeitsleistungen. Es sind dabei folgende Fälle zu unterscheiden:

- 1) Ziel der Regulierung war nicht, eine ungewöhnliche Lage der Arbeitszeit zu verhindern, sondern zu verteuern. Dies betrifft vor allem den Fall, daß die zeitliche Lage der Nachfrage eine entsprechende zeitliche Lage der Arbeitszeit erfordert – Dienstleistungen der Endnachfrage.

Eine Deregulierung wird vor allem den Preis der Arbeitsleistungen reduzieren: Wegfall von Zuschlägen; Lehrlinge und Jugendliche statt Erwachsener für Nachtarbeit; wenige aber länger beschäftigte Arbeitskräfte, wenn die maximale Tagesarbeitszeit erhöht wird, etc. Welche

Auswirkungen eine Deregulierung auf die Einkommen der Beschäftigten in diesen Sektoren, bzw. auf die Beschäftigung darin hat, hängt von den Elastizitäten des Arbeitsangebotes bzw. der Nachfrage ab. Letzteres hängt wiederum von der Preiselastizität der betreffenden Dienstleistung und den Konkurrenzverhältnissen auf diesem Markt ab: Angenommen auf dem Markt für eine Dienstleistung herrsche vollkommene Konkurrenz; eine durch eine Deregulierung der Arbeitsverhältnisse hervorgerufene Senkung der Lohnkosten wird zu einem Sinken des Preises der Dienstleistung führen. Ist die Preiselastizität der Nachfrage nach dieser Dienstleistung hoch, so ist mit dem Senken der Lohnkosten eine Ausweitung der Beschäftigung verbunden.

In diesem Fall kommt es zu einer Umverteilung von den Arbeitnehmern zu den Konsumenten. Dies ist eine Folge des Wegfalls der kartellierenden Wirkung der Schutzgesetze. Ob so eine Deregulierung wünschenswert ist oder nicht, kann a priori nicht entschieden werden. Dies hängt von der Höhe der Löhne in diesen Sektoren im Vergleich zu anderen Sektoren und der Arbeitslosigkeit ab. Insofern es sich um wenig qualifizierte Lohnabhängige handelt, deren Angebot bei entsprechender Öffnung des Arbeitsmarktes gegenüber Ausländern sehr elastisch ist, kann eine Deregulierung erhebliche Wohlfahrtsverluste für die bisher Beschäftigten bringen.

Eine Senkung der Lohnkosten impliziert nicht, daß die betreffenden Unternehmen höhere Profite haben, da auch nach einer Deregulierung Grenzkosten gleich dem Preis sind. Die Kartellierung des Arbeitsmarktes bewirkt nämlich eine Kartellierung des Marktes für die betreffende Dienstleistung. Zu beachten ist aber, daß durch eine Schutzgesetzgebung jedes einzelne Unternehmen rationiert ist, auch wenn die Nachfrage bei sinkenden Preisen insgesamt nicht ausgeweitet werden kann. Jedes Unternehmen kann nämlich unter der Bedingung der Konkurrenz das Angebot nach den von ihm angebotenen Dienstleistungen beliebig ausweiten und wird durch Regulierungen daran gehindert. So wird etwa von Unternehmen der Gastwirtschaft geklagt, daß geltende Schutzbestimmungen für Jugendliche das Anbot an warmen Speisen an späten Abendstunden erschweren. Jedes einzelne Unternehmen erfährt dies als Beschränkung seiner Handlungsmöglichkeiten und damit seiner Gewinne. Da aber nicht anzunehmen ist, daß bei einem Wegfall dieser Schutzbestimmung insgesamt mehr gegessen wird, würden in der Summe die Gewinne kaum steigen. Natürlich kann es dabei erhebliche Struktureffekte zwischen den Unternehmen geben.

2. Wenn die Leistungserstellung zu bestimmten Zeiten tatsächlich unterdrückt werden sollte (Schichtarbeit in der Nacht für Frauen etc.), dann bedeutet eine Deregulierung die Eröffnung eines Marktes, den es bisher nicht gegeben hat. Es ist dies vor allem in der Industrie und im Handel anzutreffen.

Diese theoretischen Überlegungen geben zwar keine Antwort auf die Frage, welche Wirkungen eine Deregulierung der Arbeitsverhältnisse in der Realität hätte, aber sie geben den Rahmen, in dem das untersucht werden kann. Es kann dabei von folgendem ausgegangen werden:

1. Jene Sektoren, bei denen die zeitliche Lage der Nachfrage eine entsprechende zeitliche Lage der Arbeitszeit erfordert, werden an Bedeutung gewinnen:

a) Dienstleistungen, die Teil der freizeitbedingten Endnachfrage der Haushalte sind, erfordern Arbeitszeiten, die notwendigerweise in die Freizeit der restlichen Bevölkerung fallen (Beherbergungs- und Gaststättenwesen; Verkehr; Kunst und Unterhaltung; Gesundheits- und Fürsorgewesen). Es sind jene Bereiche, bei denen Nacht- und Wochenendarbeit besonders häufig anzutreffen sind (Wolf, 1988). Die Einkommenselastizität dieser Sektoren ist erheblich größer als eins. Die menschliche Arbeit ist in dieser Produktion oft essentiell und nur wenig durch Kapital substituierbar. Dazu kommt, daß sich Österreich in der europäischen Arbeitsteilung auf das Angebot solcher Dienste spezialisiert hat. *Daher wird bei steigendem Einkommen ein steigender Anteil der Bevölkerung in diesen Sektoren tätig sein.*

Für die Preiselastizität gilt folgendes: Ein Senken der Preise derartiger Dienstleistungen im Vergleich zu anderen Preisen auf Grund sinkender Lohnkosten führt wegen des Substitutionseffektes und der hohen Einkommenselastizität zu einer Ausweitung der nachgefragten Menge. Daraus folgt, daß ein relatives Sinken der Löhne je Leistungseinheit in diesen Dienstleistungsbereichen im Vergleich zu anderen Löhnen eine steigende Nachfrage nach diesen Dienstleistungen hervorruft. Über das Arbeitsangebot in diesen Bereichen kann folgende Aussage getroffen werden: Sofern es sich um inländische Arbeitskräfte handelt, ist das Arbeitsangebot vermutlich elastisch in bezug auf Löhne und Arbeitsbedingungen; eine Deregulierung der Arbeitsbedingungen müßte daher langfristig die Geldeinkommen steigen lassen, weil die schlechteren Arbeitsbedingungen ausgeglichen werden müssen. Da es sich aber zu einem großen Teil um unqualifizierte oder wenig qualifizierte Arbeiten handelt, können vielfach ausländische Arbeitskräfte mit wesentlich geringeren Reservationsnutzen als inländische Arbeitskräfte als perfekte Substitute für diese eingesetzt werden. *Die kartellierende Wirkung der Schutzgesetze wirkt nach einer Erschöpfung des inländischen Arbeitsmarktes vor allem gegen potentielle ausländische Arbeitskräfte.*

b) Auch in der Industrie gibt es eine Tendenz, die Produktion zeitlich unmittelbar an die Nachfrage zu koppeln. Damit sollen Lagerkosten fast vollkommen vermieden werden. Ermöglicht wird dies durch Rechenverfahren, die den Produktionsablauf zeitlich sehr genau bestimmen können. Autoproduzenten etwa erwarten von Zulieferern die Produkte genau zu dem Zeitpunkt, zu dem sie benötigt werden. Zeitliche Schwankungen der Endnachfrage führen zu zeitlichen Schwankungen der Leistungserstellung. Insbesondere gilt dies für Güter, deren Endnachfrage jahreszeitlichen Schwankungen ausgesetzt sind (z. B. Ski). Auch hierbei gibt es sicher ein steigendes Interesse an einer Flexibilisierung.

2. Ein absolutes Verbot der Leistungserstellung zu bestimmten Zeitpunkten ist vor allem in der Industrie und im Handel von Bedeu-

tung. Das Interesse der Industrieunternehmen richtet sich hierbei vor allem auf eine Entkoppelung von Arbeits- und Betriebszeit. Der Kapitalstock soll intensiver genutzt werden. Je höher die Kapitalintensität, desto kostspieliger ist jede Stunde, die nicht produktiv genutzt wird, desto größer daher die Ersparnis durch Ausweitung der Produktionszeit¹⁷.

Ein einfacher Zusammenhang zwischen Kapitalintensität und außergewöhnlichen Arbeitszeiten kann empirisch nicht nachgewiesen werden und ist a priori nicht zu bestimmen. Die Kapitalintensität ist nämlich in diesem Zusammenhang kein exogener Faktor, sondern kann durch die Regulierungen der Arbeitsverhältnisse beeinflusst sein. Die Verteuerung oder das Verbot von Arbeitsleistungen zu bestimmten Zeiten kann die Wahl der Technik beeinflussen. Ein hoher Grad der Automatisierung, sodaß nur wenige Arbeitskräfte zur Aufrechterhaltung der Produktion außerhalb der Normalarbeitszeit notwendig sind, kann Folge der Regulierung der Arbeitsverhältnisse sein¹⁸.

Die Kosten der Verkürzung der Arbeitszeit sind höher, wenn auch die Betriebszeit gesenkt werden muß, als wenn dies nicht der Fall ist. Je höher die Kapitalintensität, desto teurer ist eine Arbeitszeitverkürzung, die nicht von einer Entkoppelung der Betriebs- von der Arbeitszeitverkürzung begleitet ist. Eine Entkoppelung erleichtert daher die Durchsetzung einer Arbeitszeitverkürzung. Die Zunahme der Schichtarbeit kann auch im Zusammenhang mit der Verkürzung der Arbeitszeit gesehen werden¹⁹.

2.2 Kündigungsschutz

Der zweite Bereich, in dem gesetzliche Regulierungen umstritten sind, sind Bestimmungen, betreffend die Beendigung von Arbeitsverhältnissen. Von Seite der Arbeitnehmer wird zwar nicht eine generelle wesentliche Erschwernis von Kündigungen durch das Unternehmen gefordert, wohl aber der Schutz bestimmter Gruppen: ältere Lohnabhängige, Kranke, Behinderte, Mütter etc. Begründung dafür ist, daß es für Angehörige dieser Gruppen besonders schwierig ist, einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Die Unternehmen lehnen einen Ausbau des Kündigungsschutzes (und der Abfertigungsregelungen) mit Kostenargumenten und dem Hinweis auf die Notwendigkeit von Mobilität ab. Ferner soll die disziplinierende Wirkung von Kündigungsdrohungen erhalten bleiben.

Zwei Fälle müssen dabei unterschieden werden: Erstens jene Fälle, in denen die Fortsetzung eines Arbeitsverhältnisses vom Unternehmen verlangt wird, obwohl sie für das Unternehmen sicher unprofitabel ist (Krankheit, Behinderung, ein Teil der älteren Arbeitnehmer). Es handelt sich hier nicht um ein Arbeitsmarktproblem, da angenommen werden muß, daß diese Personen keine Beschäftigung mehr fänden. Die betreffenden Unternehmen sind hierbei in die Sozialpolitik einbezogen. Da dadurch die Kosten steigen, sind solchen Regulierungen

Grenzen gesetzt, aber es gibt keinen Grund, die derzeit bestehenden Bestimmungen zu lockern. Langfristig sollen nämlich nur jene Unternehmen überleben, die so produktiv sind, daß die entsprechenden sozialen Kosten abgedeckt werden können²⁰.

Zweitens jene Fälle, bei denen die Fortsetzung eines Arbeitsvertrages für das Unternehmen profitabel sein kann, aber das Unternehmen durch eine Auflösung oder Androhung einer Auflösung einen Vorteil hat. So etwa bedeutet ein verstärkter Kündigungsschutz für ältere Arbeitnehmer nicht nur einen Schutz vor Verlust des Arbeitsplatzes, sondern auch einen Schutz vor zu großen Ansprüchen des Unternehmens in bezug auf die Leistung und einen Schutz vor Lohnkürzungen.

Generell gilt, daß jede Erschwernis der Auflösung eines Arbeitsverhältnisses durch das Unternehmen auch das Eingehen neuer Verträge erschwert. Die Begründung dafür ist, daß der erwartete Gewinn aus einem Arbeitsvertrag durch zusätzliche Kosten bei der Vertragsauflösung sinkt. Dies trifft insbesondere für Problemgruppen am Arbeitsmarkt zu. Wäre etwa nur für Frauen die Möglichkeit eines Karenzurlaubes ausgeweitet worden, dann wäre es für sie noch schwieriger geworden, Arbeitsplätze für qualifizierte Arbeiten zu finden. Da die Karenzierungsmöglichkeit auch für Männer besteht, werden die Schwierigkeiten für jüngere Frauen am Arbeitsmarkt in dem Maße abgebaut, als Männer dieses Recht auch wirklich in Anspruch nehmen. Diese Arbeitsmarktp Probleme werden in diesem Fall nicht einfach auf Männer übertragen, da es nicht möglich ist, gegen alle jüngeren Arbeitskräfte zu diskriminieren.

Je spezieller der Schutz eines bestehenden Arbeitsvertrages ist, je kleiner die Gruppe ist, die davon betroffen ist, desto leichter ist es, gegen diese Gruppe zu diskriminieren, desto schwieriger ist es, diese Gruppe wirklich zu schützen. Daraus kann natürlich nicht gefolgert werden, daß positive Diskriminierung bei Kündigungsbestimmungen generell abzulehnen ist. Es bedarf aber in manchen Fällen kompensierender Maßnahmen, damit ein Bestandschutz nicht die davon betroffenen Gruppen aus dem Arbeitsmarkt drängt.

3. Schlußfolgerungen

Während es, wie im Kapitel eins dargelegt wurde, zum Schutz der Beschäftigten und für die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes einen Bedarf an Regelungen der Arbeitsverhältnisse gibt, steigt das Interesse an einem Abbau von Regulierungen sowohl bei Unternehmen als auch bei Lohnabhängigen (Kapitel zwei). Der Wunsch nach einer freien Gestaltung der Arbeitsverhältnisse wird stärker werden und auch die Forderung, in diesem Sinn politisch zu handeln. Das ist nicht nur ein Problem sozialer oder unsozialer Gesinnung, sondern auch eine Folge der Tatsache, daß Regulierungen oft Rationierungen für das einzelne Unternehmen oder den/die einzelnen Beschäftigten bedeuten. Solange

es Regulierungen gibt, wird es die Forderung nach einer Deregulierung geben.

Begünstigt wird der Wunsch nach einer Deregulierung durch Fortschritte bei der Entwicklung innerbetrieblicher Planungstechniken und elektronischer Kontrollsysteme. Die bessere Analyse von Produktionsabläufen, moderne Verfahren der Kontrolle des Outputs, die Aufspaltung von Unternehmen in juristisch selbständige Einheiten, neue Finanzierungstechniken führen oft zu einer Unterlaufung von arbeitsrechtlichen Regulierungen. Ähnlich wirken Leiharbeitsfirmen, die eine rasche Anpassung des Leistungsvolumens an eine Änderung der Nachfrage erlauben, ohne auf den anonymen Arbeitsmarkt angewiesen zu sein. Zwar hat sich die Vorstellung, daß viele betrieblichen Arbeitsverhältnisse in Heimarbeitsplätze oder selbständige Arbeitsverhältnisse (Werkverträge) umgewandelt werden, bislang nicht erfüllt (Reiterer, 1986; Erler, Jaeckel, Sass, 1987), aber es muß davon ausgegangen werden, daß durch die neuen organisatorischen Möglichkeiten der Druck für eine Deregulierung zunimmt. Je unterschiedlicher die von Unternehmen angebotenen Arbeitsverträge sind, desto schwieriger ist es, diese gesetzlich zu normieren.

Jede Deregulierung für einen Teil der Beschäftigten macht die Aufrechterhaltung der Regulierungen für die anderen Beschäftigten schwieriger, da die gesellschaftlichen Normen verändert werden. So verändert z. B. die immer größer werdende Zahl von Beschäftigten in konsumnahen Dienstleistungen zu „ungewöhnlichen“ Arbeitszeiten die Vorstellung von „normalen“ Arbeitszeiten auch für die anderen. Dies kann sich etwa in einer geringer werdenden Solidarität bei Auseinandersetzungen um diese Regeln äußern²¹.

Auf dieser Ebene der Allgemeinheit kann allerdings nicht gesagt werden, auf welche der Regeln verzichtet werden kann, und welche der Regulierungen aufrechterhalten werden sollen. Dazu bedarf es der Untersuchung der Auswirkungen einzelner Bestimmungen. Es müssen einzelne Regulierungen und ihre Auswirkungen auf spezifische Märkte untersucht werden. Dabei kann auch geprüft werden, ob Gruppen von Lohnabhängigen davon betroffen sind, die, weil sie über wenig sonstige Durchsetzungsmöglichkeiten verfügen, eines besonderen gesetzlichen Schutzes bedürfen.

Da die grundlegende Struktur der Arbeitsverhältnisse – das Unternehmen kann einseitig Anordnungen treffen – nicht geändert werden kann, bewirkt eine Deregulierung immer eine Erweiterung der Anordnungsmöglichkeiten durch das Unternehmen. Den Beschäftigten müssen daher bei einer Deregulierung Handlungsmöglichkeiten außerhalb der Unternehmen eingeräumt werden. Es geht bei der Frage der Deregulierung der Arbeitsverhältnisse nicht um einen starren Gegensatz: Regulierung oder freie Gestaltung der Arbeitsverhältnisse, sondern um Fragen der Form der Regulierung und um die Möglichkeit, die Regeln auch durchzusetzen. Statt der Frage, Regulierung oder keine Regulierung, sollte untersucht werden, unter welchen Voraussetzungen können existierende Regeln nachgiebig gemacht werden; welche institutionel-

len Vorkehrungen müssen getroffen werden, damit eine von Arbeitnehmern akzeptierte Flexibilisierung nicht zu deren Nachteil gerät?

Da jede Übertretung von Schutzbestimmungen zumindest die Duldung des/der Beschäftigten voraussetzt, bedeutet dies, daß der/die Betreffende das bestehende Arbeitsverhältnis auch mit den Übertretungen der Schutzbestimmungen als besser betrachtet als kein oder ein anderes Arbeitsverhältnis²². So sind viele Gleitzeitverträge wegen ihrer Durchrechnungsbestimmungen nicht gesetzeskonform; ein Versuch aber, diese streng im Rahmen der Gesetze zu halten, würde von den Vertragspartnern wahrscheinlich als unzulässige Einmischung gesehen werden. Der Zwang, sich streng an das Gesetz zu halten, würde kaum akzeptiert werden.

Ein Abweichen von einem bestehenden Gesetz, dem ein Betriebsrat mit Unterstützung der Gewerkschaft bei der Vertragserstellung zustimmt, ist anders zu bewerten, als ein vom Unternehmern einseitig festgelegtes Abgehen von kollektiven Regelungen, das die Beschäftigten zu akzeptieren haben. Im ersten Fall bleiben wesentliche Schutzfunktionen – Information über Vertragsinhalt, Rechtssicherheit – erhalten, sodaß die im ersten Kapitel angeführten Argumente zugunsten kollektiver Regelungen teilweise nicht greifen. Das Problem der Flexibilisierung von Arbeitsverhältnissen soll daher als eine Frage alternativer Schutzmechanismen gesehen werden. Wenn etwa Arbeitsverträge öffentlich kontrolliert werden, dann können die Schutzfunktionen aufrechterhalten werden, auch wenn Verträge nicht geltenden kollektiven Regeln entsprechen.

Für die staatlichen Behörden, aber auch für die Arbeiterkammern und die Gewerkschaften entstehen dabei zusätzliche Aufgaben. Der Abschluß von Betriebsvereinbarungen und die Kontrolle ihrer Einhaltung wird bei einer Lockerung der Gesetze schwieriger und aufwendiger. Die Betriebsräte benötigen mehr Hilfe für ihre Tätigkeit. Die Organisationsstruktur und die Arbeitsweise der Interessenverbände der Lohnabhängigen wird dabei einem Anpassungsdruck ausgesetzt sein²³.

Anmerkungen

- 1 Die meisten ökonomischen Modelle, die Löhne und Arbeitsbedingungen als Resultat von Verhandlungen sehen, bei denen es auf die Stärke der Verhandlungspartner ankommt, umgehen das Problem, indem einfach ein Parameter der Stärke angenommen wird.
- 2 Die Überlegung dabei ist folgende: Angenommen, die Qualität eines Gutes kennt nur der Anbieter. Der Nachfrager wird bei Risikoaversion nur bereit sein, einen niedrigen Preis zu zahlen. Wenn der Anbieter einer hohen Qualität bereit ist, zu einem niedrigen Preis zu liefern, so signalisiert er, daß die Qualität des angebotenen Gutes niedrig ist. Es kann dadurch der Fall eintreten, daß manche Märkte nicht existieren – d. h. die gehandelte Menge Null ist (Akerlof, 1970). Zwar gibt es rein marktwirtschaftliche Instrumente, die dem entgegenwirken – vor allem Garantien, Reputationsbildung, Markenzeichen (Heal, 1976; Klein, Leffler, 1981) –, aber es kann nicht davon ausgegangen werden, daß diese in jedem Fall asymmetrischer Information wirksam sind.

- 3 Ferner wird in dieser Arbeit gezeigt, daß derartige Qualitätsstandards zu hoch angesetzt werden, wenn diese von den Anbietern allein festgelegt werden können (z. B. durch Standesvertretungen). Diese werden nämlich bemüht sein, durch hohe Qualität den Preis so hoch anzuheben (und die angebotene Menge zu reduzieren), daß ein Teil der Konsumentenrente abgeschöpft werden kann. Eine Gewerkschaft, die allein und ohne Rücksicht auf die Arbeitslosen solche Qualitätsstandards festlegt, wird also zu hohe Standards fixieren.
- 4 Analog dazu ist es erst nach einiger Zeit möglich, die Qualität einer Arbeitskraft zu beurteilen.
- 5 Man beachte, daß dieser Verteilungskonflikt im Unternehmen besteht. Es kann daraus nicht ohne weiteres auf einen Konflikt zwischen allen Lohnabhängigen und allen Unternehmen geschlossen werden.
- 6 Da die Beschäftigten den Anordnungen Folge leisten müssen, ist ihre Position in diesem Konflikt grundsätzlich anders. Sie können ihre Position in diesem Konflikt nur durch Widerspruch – individuell oder kollektiv – durch Umgehung („shirking“) oder lautstarke Aktionen – verbessern. Gleiches gilt für die technische Ausgestaltung von Arbeitsplätzen: Es gehört zu den Aufgaben des Unternehmens, die Arbeitsplätze zu organisieren und dabei einen Vertrag in bezug auf einige Dimensionen zu interpretieren. Die Beschäftigten müssen eine für sie günstige Ausgestaltung – etwa mit Sicherheitsvorkehrungen – vom Unternehmen verlangen.
- 7 Die Idee der Reputationsüberlegung ist folgende: Durch einen Vertragsbruch werden die zukünftigen Chancen, einen Vertrag zu erhalten, verringert. Der Vertragsbruch ist nur dann profitabel, wenn der Gewinn daraus größer ist als die daraus resultierende erwartete Einkommensminderung. Ein Unternehmen, das den Spielraum in Arbeitsverträgen vollkommen zu seinen Gunsten ausnützt, wird langfristig keine guten Arbeitskräfte erhalten. Der wahre Charakter des Unternehmens würde offenbart werden. Analoges gilt für Arbeitskräfte.
- 8 Die Organisation von Informationen hat natürlich auch Verteilungswirkungen: Da die Unternehmen Arbeitsverträge auf einer Take-it-or-leave-it Basis anbieten, haben sie einen erheblichen Informationsvorsprung. Kollektive Regulierungen haben oft die Aufgabe, das „Kleingedruckte“ einer öffentlichen Kontrolle zu unterwerfen.
- 9 „Dichte“ Märkte sind dadurch gekennzeichnet, daß eine geringe Veränderung der Anzahl der Anbieter oder der Nachfrager keine Preisänderung hervorruft. Ein Arbeitsmarkt in einem Dorf, der von zwei Unternehmen dominiert wird, ist kein „dichter“ Markt. Die Abwanderung auch nur eines Unternehmens kann erhebliche Preiseffekte auslösen.
- 10 Man beachte, daß dies für viele Märkte nicht gilt. Wenn der Preis eines Wertpapiers steigt, steigt das Vermögen aller, die dieses Wertpapier in ihrem Portefeuille haben. Wenn der Gleichgewichtslohn der Arbeit steigt, so müssen die Löhne explizit vertraglich geändert werden.
- 11 Wahrscheinlich hat ein nicht kleiner Teil der Lohnabhängigen in Österreich die Umstellung von der 48- auf die 45-Stunden-Woche und die Umstellung auf 40 Stunden im gleichen Unternehmen erlebt. Man stelle sich die Durchsetzungsprobleme einer Präferenz für kürzere Arbeitszeit bei höherem Einkommen vor, wenn dies ausschließlich in Einzelverträgen und firmenspezifischen Kollektivverträgen geschieht!
- 12 Unsicher, wenn auch von besonderem Interesse, sind die dynamischen Produktivitätswirkungen umverteilender Regulierungen. Zwar wird durch die Erhöhung der Arbeitskosten die Kapitalintensität erhöht, daraus kann aber nicht ohne weiteres auf technischen Fortschritt geschlossen werden. Veränderungen könnten auch entlang einer Isoquante bei konstanter Technologie vorgenommen werden.
- 13 Es wird davon abgesehen, daß die Tatsache der Beschränkung des Handelns selbst ein Argument der Nutzenfunktion ist.
- 14 Auch wenn der Betroffene mit Schulterzucken sagt: Pech gehabt.
- 15 Darüber hinaus haben kollektive Regelungen von Arbeitsverhältnissen sozialpolitische Aufgaben: Die Unternehmen werden zu Verträgen angehalten, die für sie unprofitabel sind, z. B. Kündigungsschutz im Krankheitsfall, Einstellungsbegünstigungen für Behinderte etc. Diese Aspekte der Regulierungen der Leistungserstellung sollen im folgenden nicht behandelt werden.

- 16 Dies ist einer der Gründe, weswegen Teilzeitarbeit von Gewerkschaften abgelehnt wird: Sie fixiert die Rollenteilung zwischen Männern und Frauen. Fraglich ist aber, ob es ohne wesentliche Einschränkung der Vertragsfreiheit Handlungsmöglichkeiten gibt, die zu einer Erschwernis der Teilzeitarbeit führen.
- 17 Wem eine Senkung der Produktionskosten letztlich zugute kommt, hängt wiederum von Konkurrenzverhältnissen und Elastizitäten ab.
- 18 Schon bei der Messung der Kapitalintensität treten durch Regulierungen Schwierigkeiten auf: Angenommen, Schichtarbeit wäre vollkommen verboten. Der Kapitalstock je geleisteter Arbeitsstunde wäre bei identischer Technik notwendigerweise größer, als wenn dieses Verbot nicht bestünde.
- 19 Über den Anstieg der Schichtarbeit in der BRD: Bosch, 1986; Bosch, 1987; über Entkoppelung von Arbeits- und Betriebszeit: Reyher et al. 1985.
- 20 Es ist keinesfalls eindeutig, wer die Kosten dieser Politik trägt. Ein Teil wird sicher auf die Löhne aller Beschäftigten überwält.
- 21 Dies dürfte bei den Auseinandersetzungen um den Ladenschluß eine gewisse Rolle gespielt haben.
- 22 In diesem Sinne ist das Arbeitsrecht nachgiebig.
- 23 Es besteht dabei die Gefahr, daß sich eine Kluft in den Arbeitsbedingungen zwischen gewerkschaftlich gut organisierten Bereichen und dem Rest der Unternehmen auftut. Während es für erstere – wahrscheinlich überwiegend größere Unternehmen – möglich ist, die Vorteile einer Deregulierung wahrzunehmen, sind Arbeitnehmer im anderen Bereich stärker auf einen gesetzlichen Schutz angewiesen. Dies würde einerseits einen verstärkten Anreiz bieten, der Gewerkschaft beizutreten, andererseits es den Unternehmen profitabel machen, die Gewerkschaften im Unternehmen zu bekämpfen.

Literatur

- Akerlof, G., The Market for "Lemons": Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism, QJE 84 (1970), pp 488–500
- Alchian, A. A./Demsetz, H., Production, Information Costs and the Market Mechanism, AER 62 (1972), pp 777–795
- Arrow, K. W., The Economic Implications of Learning by Doing, REst 29 (1962), pp 155–173
- Azariadis, C./Stiglitz, J. E., Implizit Contracts and Fixed Price Equilibria, QJE 98 (1983) supp., pp 1–22
- Baily, M. N., Wages and Employment under Uncertain Demand, REst 41 (1974), pp 37–50
- Bosch, G., Hat das normale Arbeitsverhältnis eine Zukunft?, WSI-Mitteilungen 1986, p 163 ff.
- Bosch, G., Entkoppelung von Arbeits- und Betriebszeiten – Zwischenbilanz, WSI-Mitteilungen 1987, p 713 ff.
- Coase, R. L., The Nature of the Firm, Economica 1937, pp 386–405
- Erlcr, G./Jaekel, M./Sass, J., Computerheimarbeit – Die Wirklichkeit ist häufig anders als ihr Ruf, Forschungsbericht Deutsches Jugendinstitut, München 1987
- Elster, J., Subversion der Rationalität, Frankfurt/Main 1987
- Feldstein, M., Temporary Layoffs in the Theory of Unemployment, JPE 84 (1976), pp 937–957
- Hall, R. E., The Importance of Lifetime Jobs in the US-economy, AER 72 (1982), pp 716–724
- Heal, G., Do Bad Products Drive out Good?, QJE 90 (1976), pp 499–502
- Klein, B./Crawford, R. G./Alchian, A. A., Vertical Integration, Appropriate Rents, and the Competitive Contracting Process, J. L. & Ec. 21 (1978), pp 297–326
- Klein, B./Leffler, K. B., The Role of Market Forces in Assuring Contractual Performance, JPE 89 (1981), pp 615–641
- Lazear, E. P., Agency, Earnings Profiles, Productivity and Hours Restrictions, AER 71 (1981), pp 606–620

- Leland, H. E., Quacks, Lemons, and Licencing: A Theory of Minimum Quality Standards, JPE 87 (1979), pp 1328–1346
- Musgrave, R. A., Merit Goods, in: The New Palgrave, Vol. 3, London 1987
- Nelson, P., Information and Consumer Behavior, JPE 78 (1970)
- Oi, W. Y., Labor as a Quasi Fixed Factor, JPE 70 (1962), pp 538–555
- Parsons, D. O., Specific Human Capital: an Application to Quit Rate and Layoff Rates, JPE 80 (1972), pp 1120–1143
- Parsons, D. O., The Employment Relationship: Job Attachment, Work Effort, and the Nature of Contracts, in: Ashenfelter, O. C., Layard, R. (ed.s), Handbook of Labor Economics, Vol II, pp 789–847, Amsterdam–North Holland 1986
- Pencavel, J. H., Wages, Specific Training, and Labor Turnover in US Manufacturing Industry, IER 13 (1972), pp 53–64
- Reiterer, H., Computerheimarbeit in Österreich, Diplomarbeit, Universität Wien 1986
- Reyher, L. et al., Zu den Beschäftigungspotentialen einer Entkoppelung von Arbeits- und Betriebszeit, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, p 30 ff., 1985
- Rosner, P., Verteilungskonflikte in Marktwirtschaften, Heidelberg 1989
- Schotter, A., Free Market Economics. A Critical Appraisal, New York 1985
- Tamerin, J. S./Resnik, H. L. P., Risk Taking by Individual Option – Case – Study – Cigarette Smoking, in: Diamond, P./Rothschild, M. (ed.s), Uncertainty in Economics, pp 3–15 (1972), New York 1978
- Telser, L. G., A Theory of Self-enforcing Agreements, J. o. Business 53 (1980), pp 27–44
- Tversky, A./Kahneman, D., Judgement under Uncertainty: Heuristics and Biases, in: Diamond, P./Rothschild, M. (ed.s), Uncertainty in Economics, pp 17–33, New York 1978
- Welzmüller, R., Arbeitszeitverkürzung und soziale Sicherung, in: Riedmüller, B./Rodenstein, M., Wie sicher ist die soziale Sicherung, pp 213–240, Frankfurt/Main 1989
- Williamson, O. E., Credible Commitments: Using Hostages to Support Exchange, AER 73 (1983), pp 519–540
- Wolf, W., Beschäftigung und Arbeitsmarkt, Statistische Nachrichten 43 (1988), p 464 ff.

Die schwedische Arbeitsmarktpolitik aus der Nähe betrachtet

Irene Geldner

Die Schweden sind stolz auf ihre Arbeitsmarktpolitik. Sie werden in ihrem Stolz von den vielen Wissenschaftern, Wirtschaftspolitikern und Arbeitsmarktpolitikern aus aller Herren Länder bestärkt, die alljährlich versuchen, durch Augenschein das Erfolgsrezept zu entziffern und auf Probleme im eigenen Land anzuwenden. Ähnlich wie noch vor wenigen Jahren bei der österreichischen Sozialpartnerschaft, zeigt ein näheres Studium¹ den Interessierten sehr bald, wie sehr die schwedische Arbeitsmarktpolitik historisch gewachsen und von den gesellschaftlichen Voraussetzungen und institutionellen Gegebenheiten abhängig ist. Das schließt nicht aus, mit der Problemsicht zu sympathisieren und sich bestimmte Problemlösungen zum Vorbild zu nehmen. Man darf sich nur nicht die Mühe sparen zu hinterfragen, woraus eine gewählte Betrachtungsweise resultiert und welche, zumeist nicht explizit gemachten, Voraussetzungen den Erfolg einer Maßnahme sichern.

Das Ministerium für Arbeit, die Arbeitsmarktverwaltung, Forschungsinstitute und Interessenvertretungen haben in einer ganzen Reihe deutsch- und englischsprachiger Broschüren den schwedischen Arbeitsmarkt und die schwedische Arbeitsmarktpolitik beschrieben. Im folgenden wird die nationale Selbstdarstellung und Einschätzung ergänzt durch Informationen aus Gesprächen mit Beamten des Arbeitsministeriums und der Arbeitsmarktverwaltung, mit Arbeitsmarktforschern und Interessenvertretern. Manches, was sich in Österreich als Problem darstellt, ist es in Schweden nicht oder zumindest nicht in dieser Form. Umgekehrt gibt es auch Probleme, die in Schweden gelöst werden müssen, nicht aber in Österreich.

Die theoretischen Grundlagen für die schwedische Arbeitsmarktpolitik wurden im Schwedischen Gewerkschaftsbund in der zweiten Hälfte

der vierziger Jahre von Gösta Rehn und Rudolf Meidner erarbeitet. Das Rehn-Meidner-Modell zeigt Wege auf, um Vollbeschäftigung und Geldwertstabilität gleichzeitig zu verwirklichen. Geldwertstabilität sollte durch eine restriktive Nachfragepolitik, die dadurch drohende Arbeitslosigkeit durch Maßnahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik bekämpft werden. Konstituierendes Element des Modells ist eine solidarische Lohnpolitik, d. h. die Durchsetzung des Grundsatzes „gleicher Lohn für gleich Arbeit“. Durch eine solche Lohnpolitik soll der Strukturwandel beschleunigt werden, da weniger produktive Unternehmen nicht durch niedrige Löhne am Leben erhalten werden. Die Förderung der Mobilität auf dem Arbeitsmarkt, eine effiziente Arbeitsvermittlung und die Förderung der beruflichen Weiterbildung werden zu Schwerpunkten der Wirtschaftspolitik. Vollbeschäftigung ist das wichtigste, von allen gesellschaftlichen Gruppierungen uneingeschränkt akzeptierte Ziel der Wirtschaftspolitik. Arbeitsmarktpolitik dient daher nicht der sozialen Absicherung sonstiger wirtschaftspolitischer Maßnahmen, sondern wird erfolgreich zur Verwirklichung wirtschaftspolitischer Zielsetzungen eingesetzt. Schwedische Arbeitsmarktpolitik umfaßt Maßnahmen, die stabilitätspolitische, strukturpolitische und regionalpolitische Ziele erreichen sollen. Dieser umfassende Anspruch erklärt z. B. auch, warum Schweden allen Konzepten, Arbeitslosigkeit durch Arbeitszeitverkürzung zu bekämpfen, sehr skeptisch gegenübergestanden ist und gegenübersteht.

In Tabelle 1 wird der schwedische Arbeitsmarkt durch die Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit seit 1980 beschrieben, Tabelle 2 bringt die entsprechenden österreichischen Daten.

Tabelle 1

Schwedische Arbeitsmarktstatistik¹

	Insgesamt	Männer	Frauen
Erwerbspersonen (in 1.000)			
1980	4.248	2.312	1.936
1981	4.264	2.291	1.973
1982	4.288	2.291	2.197
1983	4.311	2.291	2.020
1984	4.332	2.288	2.044
1985	4.367	2.299	2.068
1986	4.385	2.298	2.087
1986	4.399	2.291	2.104
1987	4.421	2.300	2.122
1988	4.471	2.324	2.147
1989	4.527	2.357	2.170

1 Seit 1987 liegen der Statistik geänderte Zählverfahren zugrunde. Die Werte für 1986 wurden nach beiden Verfahren gewonnen.

Quelle: Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik 1988, S. 37, 38

Beteiligung am Arbeitsmarkt (in %)

1980	81,5	87,7	75,2
1981	81,5	86,6	76,3
1982	81,7	86,3	76,9
1983	81,8	86,0	77,6
1984	81,9	85,6	78,2
1985	82,6	86,0	79,2
1986	83,0	85,9	80,0

1986	83,3	85,7	80,7
1987	83,4	85,7	81,7
1988	84,0	86,2	81,8
1989	84,5	86,8	82,2

Erwerbstätige (in 1.000)

1980	4.162	2.272	1.890
1981	4.157	2.236	1.920
1982	4.150	2.221	1.929
1983	4.160	2.212	1.948
1984	4.196	2.219	1.977
1985	4.243	2.234	2.008
1986	4.269	2.238	2.031

1986	4.299	2.240	2.059
1987	4.337	2.256	2.081
1988	4.399	2.287	2.112
1989	4.466	2.326	2.140

Arbeitslose (in 1.000)

1980	86	40	45
1981	108	55	53
1982	137	70	68
1983	151	79	73
1984	136	69	67
1985	124	65	60
1986	117	60	56

1986	98	51	47
1987	84	44	40
1988	72	37	35
1989	61	31	30

Arbeitslose (in %)²

1980	2,0	1,7	2,3
1981	2,5	2,4	2,7
1982	3,2	3,0	3,4
1983	3,5	3,4	3,6
1984	3,1	3,0	3,3
1985	2,8	2,8	2,9
1986	2,7	2,6	2,7

1986	2,2	2,2	2,2
1987	1,9	1,9	1,9
1988	1,6	1,6	1,6
1989	1,4	1,3	1,4

2 Arbeitslose in % der Erwerbspersonen (einschließlich Selbständiger)
Die Angaben zur Erwerbstätigkeit beziehen sich auf 16- bis 64jährige.

Tabelle 2**Österreichische Arbeitsmarktstatistik**

	Insgesamt	Männer	Frauen
Erwerbspersonen (in 1.000)			
1980	3.263	1.953	1.310
1981	3.286	1.961	1.325
1982	3.285	1.963	1.322
1983	3.285	1.955	1.330
1984	3.294	1.951	1.343
1985	3.313	1.954	1.359
1986	3.340	1.964	1.376
1987	3.352	1.969	1.383
1988	3.370	1.975	1.395
1989	3.408	1.991	1.417
Erwerbsquote (in %)			
1980	69,8	82,8	56,5
1981	69,6	81,9	56,9
1982	68,9	80,7	56,6
1983	68,7	79,7	57,1
1984	68,4	78,6	57,5
1985	68,4	78,1	58,1
1986	68,7	78,0	58,7
1987	68,7	77,9	58,9
1988	68,8	77,7	59,2
1989	69,3	77,9	60,0
Erwerbstätige (in 1.000)			
1980	3.210	1.927	1.283
1981	3.217	1.923	1.294
1982	3.180	1.898	1.282
1983	3.158	1.875	1.283
1984	3.164	1.871	1.293
1985	3.174	1.870	1.304
1986	3.188	1.875	1.313
1987	3.188	1.874	1.314
1988	3.211	1.885	1.326
1989	3.259	1.910	1.349
Arbeitslose (in 1.000)			
1980	53	26	27
1981	69	38	31
1982	105	65	40
1983	127	80	47
1984	130	80	50
1985	139	84	55
1986	152	89	63
1987	164	95	69
1988	159	90	69
1989	149	81	68

Arbeitslose (in %)

	Insgesamt	Männer	Frauen	amtl. Daten ¹
1980	1,6	1,3	2,1	1,9
1981	2,1	1,9	2,3	2,4
1982	3,2	3,3	3,0	3,7
1983	3,9	4,1	3,5	4,5
1984	4,0	4,1	3,7	4,5
1985	4,2	4,3	4,1	4,8
1986	4,6	4,5	4,6	5,2
1987	4,9	4,8	5,0	5,6
1988	4,7	4,6	5,0	5,3
1989	4,4	4,1	4,8	5,0

1 Arbeitslose als Prozentsatz des Arbeitskräftepotentials

Die Angaben über Erwerbstätigkeit beziehen sich auf Frauen zwischen 15 und 60 Jahren und Männer zwischen 15 und 65 Jahren.

Quelle: Arbeitsmarktvorschau 1990, 1991, Bericht über die soziale Lage 1988, eigene Berechnungen.

Vergleicht man die Arbeitslosenquoten der beiden Länder, so wird die unterschiedliche Entwicklung seit 1984 deutlich.

Arbeitslosenquoten beleuchten aber nur einen Teilaspekt einer nationalen Arbeitsmarktpolitik, Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik und die Zahl der durch einzelne Maßnahmen Geförderten geben ebenso wichtige Hinweise. Infolge unterschiedlicher institutioneller Gegebenheiten sind die Zahlen für Schweden und Österreich nicht direkt vergleichbar. Sie dienen in Tabelle 3 der Illustration von Größenordnungen.

In einem Rückblick² an der Schwelle zu den neunziger Jahren wird ausgeführt, daß in den sechziger Jahren die Voraussetzungen geschaffen wurden, um die grundlegenden Aufgaben einer Arbeitsmarktpolitik nach dem Rehn-Meidner-Modell zu erfüllen. Aus einer Fürsorgepolitik für Arbeitslose wurde eine Politik der gegenseitigen Anpassung von Arbeitskräften und Arbeitsplätzen. Schulung und Umschulung, Vermittlung und Beratung wurden stark ausgeweitet.

Im nächsten Jahrzehnt wurden diese individualisierten Maßnahmen infolge der Wachstumsschwäche durch expansive Maßnahmen auf Betriebsebene ergänzt. Z. B. durch die Subventionierung von Lageraufbau oder betrieblicher Schulung, um Personalabbau zu vermeiden. Der Umfang befristeter öffentlicher Arbeitsverhältnisse stieg, überhaupt verlagerte sich der Ansatzpunkt von Beschäftigungsmaßnahmen in den öffentlichen Bereich. Insgesamt kam es zu einer Verschiebung zu nachfragewirksamen Maßnahmen.

Seit 1982 konzentriert sich die Arbeitsmarktpolitik auf die Unterstützung der Expansion von Unternehmen und des Wirtschaftswachstums. Große Aufmerksamkeit wird nunmehr der unterschiedlichen Betroffenheit einzelner Gruppen durch Arbeitslosigkeit zugewendet, der Arbeitsvermittlung und der beruflichen Weiterbildung.

Tabelle 3**Ausgaben und geförderte Personen**

	Schweden	Österreich
Ausgaben der Arbeitsmarktverwaltung (in Mio. S, 1989)	–	24.586
davon: Arbeitsmarktpolitik	–	3.046
Leistungen bei Arbeitslosigkeit	–	15.526
Ausgaben des Zentralamtes für Arbeit und der kommunalen Gewerbebetriebe für „aktive Maß- nahmen“		
(in Mio. skr, 1988/89)	19.634	–
Arbeitslosenunterstützung	6.699	–
Zahl der Arbeitslosen (1989)	61.000	149.000
Arbeitsbeschaffung (Förderfälle 1989)	–	23.143
Lehrausbildung und Berufsvorbereitung (Förderfälle 1989)	–	8.038
Arbeitsbeschaffung für Behinderte (Förderfälle 1989)	–	3.566
Personen in der Berufsbildungsförderung und in direkten Arbeitslosenbeschaffungsmaßnahmen (Monatsmittel 1988)	66.300	–
Beschäftigte in den Sonderprogrammen für Behinderte (Monatsmittel 1988)	78.900	–

Quelle: Programmbudget der Arbeitsmarktverwaltung 1990, Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik 1988, Tabellen 2 und 5

Allerdings wird angemerkt, daß die solidarische Lohnpolitik nicht mehr in der früheren Geschlossenheit verfolgt wird. Diese Folge eines Wertewandels in Wirtschaft und Gesellschaft darf allerdings in ihren Konsequenzen für die Bewältigung des Strukturwandels auch in Zukunft nicht unterschätzt werden. Im größeren Individualismus wird eine Gefahr für Solidarität und gesellschaftlichen Zusammenhalt gesehen, den charakteristischen Merkmalen der schwedischen Arbeitsmarktpolitik in den vergangenen Jahrzehnten. Nach einer Untersuchung von Guger³ wurden von Mitte der sechziger Jahre bis 1975 die interindustriellen Lohndifferentiale in etwa halbiert. Seither sind die Lohnunterschiede konstant geblieben.

Aus der Analyse der Arbeitsmarktentwicklung und Zukunftsprojektionen von Angebot an und Nachfrage nach Arbeitskräften eingebettet in gesellschaftliche Veränderungen, werden folgende Schwerpunkte einer künftigen Arbeitsmarktpolitik definiert.

Demographische Entwicklung und schon bestehender Arbeitskräftemangel in einzelnen Bereichen werden große Anforderungen an die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes stellen. Die schrumpfende Zahl junger Arbeitskräfte wird die externe Mobilität – die Mobilität

zwischen Betrieben – senken. Die notwendigen Anpassungen werden auf internen Arbeitsmärkten erreicht werden müssen. Arbeitsmarktpolitik wird dafür verstärkt durch eine Arbeitsweltpolitik (working life policy) ergänzt werden müssen.

Arbeitslosigkeit wird in verstärktem Ausmaß am Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppen treffen und deren Lebensstandard zusätzlich absenken. Aus Verteilungsgründen müssen die Beschäftigungsmöglichkeiten für solche Personengruppen verbessert werden, was kostenintensive Vermittlungs- und Beratungsbemühungen bedeuten wird.

Um das Diskussionspapier zu zitieren: „Mit einem Wort, die neunziger Jahre werden große Anforderungen an die funktionale Effizienz des Arbeitsmarktes stellen. Der Arbeitskräftemangel kann für einige Bereiche ein großes Problem darstellen. Gleichzeitig werden Arbeitslose mit inadäquaten Qualifikationen wahrscheinlich mit wachsenden Schwierigkeiten bei der Arbeitssuche konfrontiert sein. Die Zurückweisung älterer Personen wird ebenfalls zunehmen. Auf diese Weise könnten die neunziger Jahre zu einer Periode wachsender Polarisierung auf dem Arbeitsmarkt werden.“

Sechs Herausforderungen für die Zukunft werden formuliert:

1. Arbeitslosen muß wesentlich schneller Arbeit oder (Weiter)Bildung (education) angeboten werden.

Hier setzt sich eine neue Sicht von Arbeitslosigkeit durch, nach der sich Arbeitslosigkeit zu Langzeitarbeitslosigkeit verfestigt, weil es immer weniger gelingt, einen einmal erreichten Stand von Arbeitslosigkeit wieder abzubauen. Arbeitslosigkeit stigmatisiert und wird so zu einer wachsenden Bedrohung der Wohlfahrt der Betroffenen. Gleichzeitig verliert sie den früher zugeschriebenen restriktiven Einfluß auf Löhne und Preise. Daher muß es zum zentralen Anliegen der Wirtschaftspolitik werden, durch sehr schnelle Arbeitsvermittlung und prompte Bildungsmaßnahmen den Anstieg von Arbeitslosigkeit überhaupt zu verhindern.

2. Der Ablehnung von älteren Arbeitskräften vorbeugen.

Hier gibt es Anzeichen, daß sich zwischen jungen und älteren Arbeitskräften ein Bildungsgraben auftut, gleichzeitig mit einer verstärkten Nachfrage nach (Berufs)Bildung. Andererseits nimmt die Zahl der jüngeren Arbeitskräfte ab und ein drohender Arbeitskräftemangel sollte Unternehmer an einer besseren Nutzung des Potentials älterer Arbeitskräfte interessieren. Es wäre daher zu erwarten, daß Unternehmer die beruflichen Qualifikationen ihrer älteren Mitarbeiter gezielt anheben und Arbeitsorganisation und -umwelt den Bedürfnissen und Möglichkeiten älterer Arbeitskräfte anpassen.

3. Anhebung des Bildungsstandes und Kompetenzerweiterung des gesamten Arbeitskräftepotentials.

Die Bemühungen um Strukturwandel müssen verstärkt werden. In der Vergangenheit haben Arbeitsmarkt- und Arbeitsweltpolitik sehr erfolgreich dazu beigetragen, die in der Produktion geforderte Flexibilität und Effizienz mit dem Wunsch der Menschen nach Sicherheit zu verbinden. In Zukunft werden Bildung und interne Arbeitsmärkte

eine wachsende Bedeutung für die Förderung von Wirtschaftswachstum und die Effizienz des Arbeitsmarktes haben. Wenn es sich hier auch in erster Linie um eine Aufgabe der Unternehmer handelt, so gibt es gute Gründe für ein gesellschaftliches Engagement in diese Richtung.

4. Verwirklichung der Chancengleichheit.

Die tatsächlich vorhandene Geschlechtersegregation am schwedischen Arbeitsmarkt wird als eine sehr ernst zu nehmende Bremse der Effizienz des Arbeitsmarktes angesehen, als Hindernis für eine bessere Abstimmung von offenen Stellen und Arbeitssuchenden.

5. Abbau regionaler Ungleichgewichte.

Es wird eine Verlagerung in der Regionalpolitik zu Bildungsinvestitionen festgestellt. Durch den zunehmenden Mangel an qualifizierten Arbeitskräften wird das Arbeitskräfteangebot immer mehr zur Grundlage der Regionalpolitik, die dadurch immer enger mit der Arbeitsmarktpolitik verbunden wird. Die Arbeitsmarktverwaltung ist darüber hinaus die einzige nationale Behörde im Bereich der Beschäftigungspolitik, die in jeder Gemeinde vertreten ist.

6. Den Arbeitskräftebedarf in verschiedenen Wirtschaftsbereichen decken.

Besonders in der Güterproduktion und im Pflegebereich (caring sector) ist ein wachsender Arbeitskräftemangel absehbar. Viele der grundlegenden Anpassungsprobleme werden von den Arbeitsmarktparteien ohne öffentliche Hilfe gelöst werden müssen. Von ihnen wird größere Verantwortung dafür gefordert, so zu handeln, daß Mobilität nicht behindert und das Arbeitskräfteangebot nicht beschränkt wird. Der Arbeitsmarktpolitik kommt die Aufgabe zu, Anpassungen zu fördern und das Angebot zu vergrößern. Insbesondere Teilzeitarbeitslose (d. h. unfreiwillige Teilzeitbeschäftigte), ältere Frauen und Ausländer (d. h. in der Hauptsache Flüchtlinge) sind eine Arbeitskraftreserve, die es zu mobilisieren gilt.

Die stagnierende Arbeitskräftenachfrage zu Beginn der achtziger Jahre hat sicher die Verbesserung von Arbeitsplätzen verzögert. Angesichts eines nunmehr drohenden Arbeitskräftemangels werden der Veränderung von Arbeitsinhalten, Arbeitsorganisation und Arbeitsbedingungen mehr Beachtung geschenkt werden müssen.

Erwähnt wird auch die Besteuerung als Mittel, Arbeitskraftreserven zu mobilisieren.

Zusätzliche Anmerkungen aus den Expertengesprächen

Die schwedischen Gesprächspartner stimmten in der positiven Einschätzung der schwedischen Arbeitsmarktpolitik überein. Eine Arbeitslosenquote von über 2 Prozent stößt auf allgemeine Ablehnung. Wenn kritisiert wurde, dann der ungenügende Einsatz von systemkonformen Maßnahmen, z. B. in der Inflationsbekämpfung. Es wurde kein Zweifel daran geäußert, daß man durch Ausbau und Weiterentwicklung der

bisherigen Arbeitsmarktpolitik auch künftige Problem werde meistern können. Allerdings konnte man den Eindruck gewinnen, daß durch das offenkundige Abgehen von der solidarischen Lohnpolitik in Gewerkschaftskreisen – insbesondere bei der LO¹ – über die Entwicklung in Zukunft ehe Unsicherheit herrscht. Wir haben in unseren Gesprächen versucht, die Meinung der Experten aus sehr unterschiedlichen Bereichen zu diesem Fragenkomplex einzuholen.

Solidarische Lohnpolitik

Dank der solidarischen Lohnpolitik bedeutet in Schweden, im Gegensatz zu anderen Ländern, ein Arbeitsplatzwechsel keine Einkommensverschlechterung. Während es allerdings früher einen zentralen Lohnabschluß zwischen LO und SAF gab, verhandeln heute drei Arbeitnehmergruppierungen (LO, TCO, SACO) mit privaten (SAF) und öffentlichen Arbeitgebern (Staat und Gemeinden).

Es gibt einen Konflikt innerhalb der SAF, wo insbesondere der „engineering sector“ für dezentrale Lohnverhandlungen ist. Es wurde auch erwähnt, daß Großbetriebe in geringerem Ausmaß als früher an einheitlichen, niedrigen Lohnsätzen interessiert sind, da sie ihre Produktion ins Ausland verlagert hätten. Hingegen sei ihnen in Schweden an einer attraktiven Bezahlung von technisch hochqualifizierten Arbeitskräften gelegen, was aber durch Strafen für Überbezahlung von seiten des Arbeitgeberverbandes erschwert werde.

Als Anzeichen des Verfalls alter sozialpolitischer Strukturen und Vorgangsweisen wurde der öffentliche Streit gewerkschaftlicher Gruppierungen und die Vereinbarung von Lohnstopp und Streikverbot zwischen LO und Regierung angesehen. Aufgrund heftiger Kritik zog die LO ihre Zustimmung zu der Vereinbarung zurück, die TCO hatte sie nie akzeptiert. In den letzten Jahren hat die TCO an Einfluß und Stärke gewonnen. Mit einer Ausnahme wurden seit 1988 alle gewerkschaftlichen Konflikte im öffentlichen Sektor ausgetragen, einem Bereich, wo ein Dritter immer die Zeche zahlt.

Von seiten der LO wird als paradox angesehen, daß der Staat als Arbeitgeber mit seiner Forderung nach leistungsgerechter Entlohnung die solidarische Lohnpolitik in Frage stellt. Vom neuen Lohnsystem sind zwar bis jetzt nur 5 Prozent der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst betroffen, aber ohne solidarische Lohnpolitik wäre die aktive Arbeitsmarktpolitik nicht zu begründen.

Der Arbeitskräftemangel führt im privaten Bereich zu einer großen „wage drift“, im öffentlichen Bereich kommt es zu Streiks mächtiger Gruppen (Polizei, Feuerwehr). Von Arbeitern sei Streik als letztes Mittel eingesetzt worden, im öffentlichen Sektor werde damit Stärke demonstriert, ein weiteres Indiz für die Krise des Verhandlungssystems.

Auch TCO hält zentrale Lohnverhandlungen für wichtig. Einzelne Gewerkschaften mögen durch dezentrale Lohnverhandlungen gewinnen, insgesamt kann TCO nur verlieren.

Arbeitsmarktverwaltung

Mit besonderem Interesse wurden Organisation und Funktionsweise der schwedischen Arbeitsmarktverwaltung studiert. Vorausgeschickt sei, daß die Teilung „kleines Ministerium – große, selbständige Verwaltungsbehörde“ in Schweden eine generelle Form der öffentlichen Verwaltung ist, so z. B. auch im Bildungs- oder Verkehrswesen. Im Arbeitsministerium sind 170 Beamte beschäftigt, in der Arbeitsmarktverwaltung etwa 10.000. Davon im Zentralamt für Arbeit (AMS) 500, in den 24 Provinzialarbeitsämtern 2000, in den Arbeitsämtern in den Gemeinden 5500 und in den Arbeitsmarktinstituten (AMI) 2000. Diese Institute dienen der intensiven Beratung in Problemfällen und der Rehabilitation von Arbeitssuchenden. Daneben gibt es Arbeitsmarktinstitute zur Unterstützung von verschiedenen Behindertengruppen.

Im Gegensatz zu Österreich ist die Arbeitsvermittlung von der Arbeitslosenversicherung getrennt. Die meisten der 42 anerkannten Arbeitslosenversicherungskassen stehen in enger Verbindung zu den Gewerkschaften, die sie ursprünglich gegründet haben. Gewerkschaftsmitglieder sind ihrer jeweiligen Arbeitslosenversicherungskasse kollektiv angeschlossen, man kann jedoch auch der Kassa im jeweiligen Arbeitsbereich beitreten, ohne Gewerkschaftsmitglied zu sein. Staatszuschüsse (inklusive Arbeitgeberabgaben) decken etwa 95 Prozent der ausgezahlten Arbeitslosenunterstützung.

Tabelle 4

Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherungskassen 1987¹
(in Mio. skr)

Einnahmen		Ausgaben	
Staatszuschüsse		Arbeitslosenunterstützung	7.454,7
aus Arbeitgeberabgaben	4.600,4		
aus AMS-Mitteln	2.477,1	Verwaltung	245,9
Mitgliedsbeiträge	617,4		
Zinserträge	154,3	Überschuß	148,6
	<u>7.849,2</u>		<u>7.849,2</u>

¹ Bo Jangenö (1989), S. 53

1974 wurde die Arbeitslosenhilfe als Ergänzung zur Arbeitslosenversicherung eingeführt. Sie dient der wirtschaftlichen Absicherung jener Arbeitslosen, die keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung haben und betrug 1989 skr 158,- pro Tag (Arbeitslosengeld skr 450,-). 1987 und 1988 wurden jährlich etwa 300 Millionen skr an Arbeitslosenhilfe über die Provinzialarbeitsämter ausbezahlt.

Von schwedischer Seite wird der große Anteil von Ausgaben für aktive Maßnahmen an den gesamten Arbeitsmarktausgaben als charakteristisches Merkmal ihrer Arbeitsmarktpolitik angesehen. Im Haushaltsjahr 1987/88 wurden 2,48 Prozent des BIP für Arbeitsmarktpolitik

ausgegeben, der Anteil der aktiven Maßnahmen betrug 1,81 Prozent (1980/81 war die Relation 2,4 : 2,02).

Anfang der achtziger Jahre wurde die Arbeitsmarktverwaltung reformiert. Man ging dazu über, Ziele vorzugeben, aber keine detaillierten Vorschriften, wie diese Ziele erreicht werden sollten (management by objectives). Die politischen Zielsetzungen sind in den letzten Jahren immer allgemeiner geworden und haben sich zu Richtlinien entwickelt, wobei immer weniger quantitative Ziele vorgegeben werden.

Die Richtlinien für 1990/91 betreffen vier Aufgabenbereiche:

1. Engpässen am Arbeitsmarkt entgegenzuwirken
2. Dauer der Arbeitslosigkeit zu verkürzen
3. Randgruppen besonders zu betreuen
4. intensiv mit der Sozialversicherung zusammenzuarbeiten.

Der letzte Punkt bezieht sich auf die Tatsache, daß zu viele qualifizierte Arbeitskräfte aus Gesundheits- oder Altersgründen vorzeitig pensioniert werden. Das sei ein sehr kostspieliger Prozeß für den einzelnen, den Staat und die gesamte Volkswirtschaft und mit ein Grund für den Arbeitskräftemangel in vielen Bereichen. Es gilt nicht nur, eine solche Verdrängung aus der Arbeitswelt zu verhindern, sondern auch durch aktive Maßnahmen die Rückkehr schon ausgeschiedener Arbeitskräfte ins Erwerbsleben zu ermöglichen.

Dieses Ziel entsteht aus der konsequenten Anwendung der Arbeitsstrategie („Arbeitslinie“) auch im sozialen Bereich. Arbeitslinie wird als Gegensatz zur Unterstützungslinie gesehen und bedeutet eine gesellschaftliche Präferenz dafür, daß Arbeitslosen bzw. Behinderten eine Ausbildung oder Arbeitsplätze zur Verfügung gestellt werden, statt sich mit Unterstützungszahlungen zu begnügen. Wobei im Normalfall der konkrete Arbeitsplatz Vorrang vor Bildungsmaßnahmen hat.

Die Tätigkeit der Arbeitsämter wird laufend durch Indikatoren EDV-mäßig dargestellt (active monitoring). Neben dem Vergleich von Kennzahlen (Dauer der Arbeitslosigkeit, Laufzeit offener Stellen) wird die Tätigkeit der einzelnen Arbeitsämter in regelmäßigen Abständen von der Forschungsabteilung der AMS analysiert und in gemeinsamen Beratungen werden spezifische Probleme im jeweiligen Bereich zu lösen versucht. Ebenso hat jedes Arbeitsamt einen dreiparitätischen Verwaltungsrat, der vierzehntägig tagt und die Tätigkeit der Arbeitsmarktverwaltung mitbestimmt.

Daneben wird die Wirksamkeit einzelner Maßnahmen bei der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit laufend evaluiert. Auch die Einschätzung des Arbeitsmarktservice durch die Konsumenten wird erhoben. Größere Unternehmen haben mehr Kontakt und eine bessere Meinung. Kleinere Unternehmen wollen Hilfe bei der Personalauswahl (screening).

Angeichts der Diskussion um die Neuorganisation der Arbeitsmarktverwaltung in Österreich ist besonders zu prüfen, wo schwedische Problemlösungen zum Vorbild dienen können und welche Voraussetzungen für eine erfolgreiche Übertragung auf österreichische Verhältnisse gegeben sein müßten.

Der herausragendste Unterschied ist die wesentlich geringere Zahl von Arbeitslosen, die ein Vermittler in Schweden zu betreuen hat. Diese Diskrepanz wird noch größer, wenn man berücksichtigt, daß die Auszahlung von Arbeitslosenunterstützung überwiegend nicht Aufgabe der Arbeitsmarktverwaltung ist. Während 1988 in den 330 Arbeitsämtern 5200 Beschäftigte arbeiteten, waren es in den 83 Arbeitsmarktinstituten 2000. In Österreich betreuten 1988 3308 Beamte⁵ 158.631 Arbeitslose (Arbeitslose in Schweden: 72.000). Allerdings wird in Schweden eine sehr viel größere Zahl von Beschäftigten in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen betreut. So z. B. in Sonderprogrammen für Behinderte 78.900 und in Überbrückungsarbeiten 14.000 Beschäftigte. Dazu kommen 40.400 Personen in der außerbetrieblichen Berufsbildung (1988).

Zu Beginn der achtziger Jahre ging in Schweden bei steigenden Arbeitslosenzahlen die Zahl der Vermittler zurück. Die Kontakte zu den Arbeitgebern waren unzureichend, und die Kundenkontakte wurden durch die schwerfällige und zeitraubende Administration beeinträchtigt. Die 1984 einsetzenden Reformbemühungen bezweckten die Umgestaltung zum Serviceunternehmen und eine Annäherung an den Markt durch Dezentralisierung mittels Zielorientierung und Abbau von Detailregelungen.

Die der Arbeitsverwaltung zugrundeliegenden Gedanken werden wie folgt beschrieben:

1. Die Arbeitsverwaltung hat für eine rasche Besetzung der offenen Stellen zu sorgen.
2. Die Arbeitsverwaltung muß den Arbeitswilligen den Zutritt zum Arbeitsmarkt erleichtern und dafür sorgen, daß sie einen geeigneten Arbeitsplatz finden.
3. Die Arbeitsverwaltung hat die Nachfrage nach Arbeitskräften zu fördern und dafür zu sorgen, daß es für jeden zur rechten Zeit und am rechten Ort eine passende Arbeit gibt⁶.

Es wird versucht, durch Motivation, Engagement und Beteiligung der Mitarbeiter, Grundsätze staatlicher Tätigkeit wie Gerechtigkeit, Rechtssicherheit und Öffentlichkeit mit Wirtschaftlichkeitsüberlegungen wie Zielvorgaben, Effizienz und Zielerreichung in Einklang zu bringen. Insbesondere wird eine an die Marktgegebenheiten angepaßte Vermittlungstätigkeit angestrebt, was eine intensive Kenntnis der regionalen Arbeitsmärkte durch die Arbeitsvermittler voraussetzt.

Die besonderen Bedürfnisse der Arbeitssuchenden werden in mehreren Stufen abgedeckt. Zum ersten durch Hilfe zur Selbsthilfe, d. h. durch die Anleitung für Bewerbungen. Stellt sich heraus, daß das allein nicht ausreicht, werden vom Vermittler zusammen mit dem Arbeitssuchenden individuelle Strategien erarbeitet. Führt auch das nicht zu einer erfolgreichen Arbeitsvermittlung, so wird ein Arbeitsmarktinstitut eingeschaltet. An diesen Instituten (AMI) arbeiten Berufsberater und -psychologen, darüber hinaus gibt es spezielle Institute für Behinderte.

Beim ersten Kontakt des(r) Arbeitslosen mit dem Arbeitsvermittler

werden in einem langen Gespräch die Ausgangssituation und die weitere Vorgangsweise erörtert. Anschließend hat der (die) Arbeitslose etwa einen Monat Zeit, mit Hilfe des Arbeitsvermittlers und über die Informationsinfrastruktur der Arbeitsämter einen Arbeitsplatz zu suchen, der seinen (ihren) Vorstellungen entspricht. Danach muß jeder angebotene Arbeitsplatz akzeptiert werden. Wird eine angewiesene Arbeit abgelehnt oder die angebotene Teilnahme an einem arbeitsmarktpolitischen Programm, so teilt das Arbeitsamt das der Arbeitslosenversicherungskasse mit, die dann prüft, ob der Bezug des Arbeitslosengeldes für einen bestimmten Zeitraum (zumeist 20 Tage) gesperrt werden soll. 1988 erfolgten etwa 4.500 solcher Mitteilungen, die in der überwiegenden Zahl der Fälle zu einer Sperre der Arbeitslosenunterstützung führten.

Die Arbeitsvermittlung verfügt über laufende und intensive Kontakte mit allen Betrieben des Einzugsbereiches und hat daher eine umfassende Kenntnis des regionalen Arbeitsmarktes. Diese Detailinformationen ergeben über einen Datenverbund ein umfassendes Bild des nationalen Arbeitsmarktes, stellen Markttransparenz auf der Nachfrageseite her. Alle registrierten offenen Stellen können von den Arbeitssuchenden über Terminals abgerufen werden. Von den 330 Arbeitsämtern beschäftigen sich 30 mit der Vermittlung von Technikern, Informatikern und Ökonomen, in der Hauptsache von Absolventen entsprechender Schulen und Arbeitsplatzwechslern. 5 Kulturarbeitsämter vermitteln vor allem ausübende Künstler und in künstlerischen Berufen Tätige, 7 schließlich stehen Arbeitskräften zur See zur Verfügung. Eine Zusammenfassung von Arbeitsplätzen mit vergleichbaren Anforderungen zu Teilarbeitsmärkten hat offenbar die traditionelle Gliederung nach Berufen oder Branchen ersetzt.

Zwischen Juli 1988 und Mai 1989 wurden 500.000 offene Stellen den Arbeitssuchenden angeboten, 37 Prozent davon waren bei einem anderen Arbeitsamt als dem kontaktierten registriert, 10 Prozent in einer anderen Provinz.

Durch die individuelle Betreuung der Arbeitssuchenden, die an Intensität zunimmt, wenn persönliche Probleme zu lösen sind, wird vermieden, daß die Betriebe direkt mit diesen Problemen konfrontiert werden. Allerdings darf für Vergleiche nicht außer acht gelassen werden, daß es in Schweden in den Ballungsräumen einen großen Arbeitskräftemangel gibt.

Abschließend noch ein Wort zur Privatisierung der Arbeitsvermittlung. In Schweden wird darunter die Zulassung von Leiharbeit verstanden, die gesetzlich verboten ist, aber doch in beträchtlichem Ausmaß praktiziert wird.

Mit diesem kurzen Überblick sollte gezeigt werden, daß es vor allem die sozialen, kulturellen und politischen Normen sind, die den Erfolg der schwedischen Arbeitsmarktpolitik absichern. Für internationale Vergleiche müssen institutionelle Unterschiede und nationale Besonderheiten in den Verhaltensweisen berücksichtigt werden. Hier sei nochmals auf die Trennung von Arbeitsvermittlung und Arbeitslosen-

unterstützung verwiesen oder auf den Vorrang der Arbeitsvermittlung vor so mancher Überlegung über die Zumutbarkeit eines neuen Arbeitsplatzes. Auch gibt es einen sehr starken gesellschaftlichen Konsens über Arbeit als zentralen Bereich des Lebens und nur wenig Verständnis für abweichende Einstellungen und Verhaltensweisen. Als richtig erkannte Verhaltensweisen werden von allen Mitbürgern nachdrücklich eingefordert. So wird z. B. ein über die Pflichtschule (bis zum 16. Lebensjahr) hinausgehender Schulbesuch für wünschenswert gehalten, und fast alle jungen Menschen absolvieren die höhere Sekundarstufe (12 Schuljahre). Unter 18jährige, die weder die Schule besuchen noch arbeiten, werden von Sozialarbeitern zumindest über ihre weiteren Lebenspläne befragt und auf mögliche Hilfestellungen für eine Berufsbildung aufmerksam gemacht. „Die Schule ist dafür zuständig, die Jugendlichen bis zum Alter von 18 Jahren beratend zu begleiten. Dies bedeutet, daß die Schule dafür Sorge tragen soll, daß Jugendliche, die die Grundschule abgeschlossen, ihre Ausbildung aber nicht in der Gymnasialschule fortgesetzt haben, Beschäftigung erhalten⁶.“ Nach dem 18. Lebensjahr ist dafür die Arbeitsmarktverwaltung zuständig.

In diesem Licht ist auch die Tatsache zu sehen, daß es seit 1970 faktisch keine Arbeitsimmigration mehr gibt. Allerdings werden Flüchtlinge auch aus humanitären Gründen akzeptiert. Im Jahre 1989 etwa 25.000. Dazu kommen 18.000 Arbeitskräfte aus dem nordischen Arbeitsmarkt. Flüchtlinge haben es sehr schwer, am Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, derzeit sind etwa 7.000 Flüchtlinge als arbeitslos registriert.

Auch der Kündigungsschutz ist wesentlich stärker als in Österreich. Ab einem bestimmten Alter ist Kündigung kaum mehr möglich und sonst nur, wenn der Arbeitnehmer Entlassungsgründe zu verantworten hat oder bei Arbeitsmangel.

Nach Arbeitsmarkt- und Arbeitsweltpolitik soll in Zukunft ein weiterer Schritt getan werden, um die schwedischen Arbeitsmarktstrukturen zu verändern. Nun soll das Vertrauen der Arbeitnehmer am konkreten Arbeitsplatz gestärkt werden. Z. B. durch öffentliche Einflußnahme auf betriebliche Weiterbildung oder generell auf interne Arbeitsmärkte.

Die Schweden sehen die Stärke ihrer Arbeitsmarktpolitik darin, daß das Sicherheitsstreben des einzelnen mit notwendigen Veränderungen in der Produktion in Einklang gebracht wird. Ob nun durch höhere Nachfrage oder Berufsbildung der Handlungsspielraum jedes Arbeitnehmers vergrößert wird, die Möglichkeit zwischen Alternativen zu wählen, wird als wesentlicher Aspekt von Sicherheit gesehen.

Anmerkungen

1 Anstoß zu den vorliegenden Ausführungen gab eine Studienreise nach Schweden. Selbst bei einer so flüchtigen Betrachtung, wie es auch eine von der schwedischen Botschaft gut organisierte und zusammen mit dem Österreichischen Institut für

Wirtschaftsforschung intensiv vorbereitete, viertägige Studienreise sein muß, waren die großen Unterschiede in Institutionen, Einstellungen und Verhaltensweisen unübersehbar.

- 2 The Labour Market und Labour Market Policy in Sweden – A discussion paper for the 1990's, Stockholm 1988.
- 3 Guger, A., Verteilungspolitik als Strukturpolitik, in: BEIGEWUM, Memorandum-Gruppe (Hrsg.), Steuerungsprobleme der Wirtschaftspolitik, 1990, 93–104.
- 4 LO Schwedischer Gewerkschaftsbund
TCO Zentralorganisation der Angestellten und Beamten
SACO Zentralorganisation Schwedischer Akademiker
SAF Zentralverband Schwedischer Arbeitgeber
PKT Verhandlungsorganisation von TCO + SACO
- 5 Dazu kommen 780 Beamte der Landesinvalidenämter.
- 6 Die Umstrukturierung der Arbeitsmarktverwaltung, 1989, 5.
- 7 Bo Jangenös, 1989, 44.

Literatur

Edlund/Nyström, Developments in Swedish Labour Law, 1988
Gonäs, Lena, Labour market adjustments to structural change in Sweden, 1988
Helmerius/Herder, Employment Training in Sweden, 1990
Jangenös, Bo, Arbeitsmarktpolitik, 1989
Johansson, Jan, On the Composition and Outcome of Swedish Labour Market Policy, 1989
LO Utbildungspolitik
Olsson, Sven E., Social Policy und Welfare State in Sweden, 1990
Rothstein, Bo, The Success of the Swedish Labour Market Policy: the Organizational Connection to Policy, in: European Journal of Political Research 13, 1985, 153–165.

Broschüren

Arbeitsmarktverwaltung:

Aims at Work

AMI-S Employability Institutes with special resources

AMU Training – Right in the Real World

Die Umstrukturierung der Arbeitsverwaltung (1989)

Flexibility in production security for individuals (1988)

Guide, Vocational training system in Sweden (1990)

Job-clubs in Sweden (1987)

New Technology and the Labour Market of the Future (1985)

The Labour Market (1988/89) Annual Report

Von der Behörde zum Serviceorgan (1989)

Ministerium für Arbeit:

Arbeitsmarktpolitik in Schweden, 1989

Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik 1988, Steigt der Umstellungsdruck?, 1990

SAF (Zentralverband schwedischer Arbeitgeber):

The Dynamic 90s, Work and the labour market in Sweden (SAF)

M. Regnell, Work Force Preparation, 1990 (SAF)

TCO – The Swedish Confederation of Professional Employees:

Our knowledge will from the future of Sweden. Programm for TCO 1990–93 (Auszug)

Ökosteuern: Wer sitzt am Ruder?

Sabine Matysik

Das Thema „Ökosteuern“ strich im vergangenen Jahr als stete Brise durch den bundesdeutschen Blätterwald. Dabei machten u. a. Forderungen nach einer ökologischen Renovierung des Steuersystems publizistische Furore. So weitreichende Vorschläge müssen sich der Frage stellen, ob sie nicht auf tönernen Füßen stehen. Erst ein genaues Studium der Konstruktionspläne der einzelnen Architekten ermöglicht eine fundierte Entscheidung über die Art der zu unternehmenden Umbaumaßnahmen. Der folgende Beitrag unterbreitet einen Systematisierungsvorschlag, der dazu beitragen soll, die im Raum schwebenden Ansätze einordnen und problematisieren zu können.

1. Einordnung in die umweltökonomische Diskussion

1.1 Warum marktwirtschaftliche Instrumente in der Umweltpolitik?

Die bisherigen Eindämmungsanstrengungen halten mit dem Tempo des Erkenntniszuwachses über alte und neue Quellen der Umweltgefährdung kaum Schritt. Dabei entzündet sich die Kritik vor allem an den Beharrungstendenzen des recht inflexiblen Ordnungsrechts, die sich insbesondere aus dem rechtlichen Schutz einzelner Verursacher vor kostenträchtigen Auflagen ergeben. So knüpft jetzt auch die politische Diskussion an Überlegungen an, das Eigeninteresse der Verschmutzer durch die Setzung ökonomischer Anreize in Richtung Umweltschutz zu kanalisieren.

1.2 Besteuerung umweltbelastender Tatbestände in der umweltökonomischen Diskussion

Konzepte, die das steuerliche Instrumentarium so ausgestalten wollen, daß umweltpolitische Lenkungswirkungen erzielt werden können, werden neuerdings alle mit dem Etikett „Ökosteuer-Ansätze“ versehen. Die umweltökonomischen Wurzeln der Ökosteuerdiskussion¹ liegen in Pigous Vorschlag (1920) einer Besteuerung negativer Externalitäten in Höhe der im gesellschaftlichen Optimum anfallenden marginalen externalisierten Sozialkostenkomponente. Informations- und Bewertungsschwierigkeiten führten zu einer pragmatischen Variante: dem von Baumol/Oates² vorgeschlagenen Preis-Standard-Ansatz (PSA). Dieses Modell demonstriert, daß politisch vorgegebene Emissionszielmengen (Jahrestonnen etc.) durch Emissionssteuern, deren Höhe an den aggregierten Grenzvermeidungskosten der Verursacher orientiert ist, gesamtwirtschaftlich kostenminimal erreicht werden können. Die damit beschriebene ökonomische Effizienz des Vorschlags erklärt sich durch die Freiheit der einzelnen Verursacher, zwischen Emission und Vermeidung entscheiden zu können. Der Emissionssteuersatz stellt dabei eine einheitliche Orientierungshilfe für alle Verschmutzer bei der Suche nach (neuen) kostengünstigen Vermeidungsmöglichkeiten dar. Die intime Kenntnis der eigenen Technologie und Märkte, Kreativität und Problemlösementalität können dabei eingesetzt werden. Der Schlüssel zur sicheren Erreichung der ökologischen Ziele liegt in der korrekten Schätzung der aggregierten Grenzkosten der Emissionsvermeidung – die Kenntnis repräsentativer Kostenverläufe reicht zu diesem Zweck aus.

Nach der Anwendung eines Preis-Standard-Ansatzes sucht man in der bundesdeutschen Umweltpolitik (bislang) vergebens. Die Abwasserabgabe³ wurde als Ergänzung und Vollzugshilfe zum Auflagensystem des Wasserhaushaltrechts etabliert⁴. Daraus ergibt sich der niedrigere Satz und die verringerten Flexibilitäts- und Effizienzeigenschaften im Vergleich zur Modellsteuer. Nichtsdestotrotz gibt es Anzeichen, daß sich die Abwasserabgabe als eigenständiges Anreizinstrument bewährt zu haben scheint⁵.

Die umweltökonomische Argumentation konzentrierte sich auf die Lenkungeigenschaften der verschiedenen Instrumente und blendete die Einnahmenseite überwiegend durch die implizite Annahme aus, daß keine Störeffekte durch die Verausgabung der Mittel entstehen⁶. Die jüngste Diskussion um steuerliche Anreize in der Umweltpolitik wurde dadurch ausgelöst, daß konkrete Ökosteuerkonzepte in den politischen Diskurs eingebracht wurden. Dabei hatten die Vorstellungen des Umwelt- und Prognoseinstituts (UPI) in Heidelberg⁷ bzw. der SPD-Gruppe Fortschritt 90⁸ eine Katalysatorwirkung. Dies lag nicht zuletzt daran, daß sie sich nicht scheuten, ein Potpourri von verschiedenen Ökosteuern zu komponieren und durch die Nennung von Steuersätzen, Einnahmeverolumina und Vorschlägen zu deren Verwendung offene Flanken für Kritik zu bieten. Dabei rückte insbesondere die

Verknüpfung von umwelt- und finanzpolitischen Aspekten in das Zentrum der Auseinandersetzungen.

2. Facetten des Begriffs – Systematik für die Diskussion

Vorab ein Wort zur Begriffsbildung: Der finanztechnische Steuerbegriff orientiert sich am Nonaffektationsprinzip und schließt damit eine Zweckbindung der Mittel aus. Umweltabgaben werden aufgrund ihres originären Zieles der Verhaltenssteuerung in der Literatur⁹ als Lenkungsabgaben eingeordnet, die zur Gruppe der Sonderabgaben gehören. Für diese braucht die Gruppennützigkeitsklausel bei der Verwendung der Einnahmen nach neuerer Auslegung¹⁰ nicht so eng interpretiert zu werden wie bei Finanzierungsabgaben.

Geht man noch einen Schritt weiter, so läßt sich bei einer integrativen Betrachtungsweise von Finanz- und Umweltpolitik durch Hinzuziehung des umweltpolitischen Verursacherprinzips in die finanzwissenschaftliche Argumentation durchaus bestreiten, daß durch eine Erhebung von Umweltabgaben den Besteuereten Sonderlasten entstehen. Vielmehr kann die Auffassung vertreten werden, daß hier lediglich volkswirtschaftlich nicht vertretbare Sondervorteile entfallen. Eine Zweckbindung der Mittel wäre bei dieser Auslegung unnötig. Damit würde die finanztechnische Grundlage einer Unterscheidung zwischen Steuern und Abgaben im Umweltbereich erschüttert.

Der folgende Beitrag verwendet in diesem Sinne die Begriffe Ökosteuern und Ökoabgaben synonym.

Eine Sichtung der Diskussionsbeiträge¹¹ zu den vorliegenden Ökosteuerkonzepten¹² läßt erkennen, daß Klärungsbedarf bei zwei Problembereichen besteht. Zum einen wird die alte Diskussion um Ziele und Ansatzpunkte der Umweltpolitik in tagespolitischer Aktualität weitergeführt. Im nächsten Abschnitt erfolgt eine kurze Skizzierung der Hauptargumente, konkretisiert an einem Beispiel aus dem Verkehrsreich.

Wohl im Mittelpunkt der Wortgefechte steht der andere Aspekt: die Verwendung des Ökosteueraufkommens. Der folgende Beitrag präsentiert eine einnahmeorientierte Systematik der Diskussion: Nach der Beziehung der Einnahmen zum Staatshaushalt wird eine substitutive¹³ von einer additiven¹⁴ Herangehensweise unterschieden. Während (Teil-)Konzepte der ersten Kategorie Ökosteuern als Ersatz für Einnahmen aus traditionellen Besteuerungsquellen ansehen, bleiben additive Ansätze außerhalb der herkömmlichen Finanzierungsdomänen. Eine Verwendung der Mittel aus additiven Ökosteuern kann unabhängig von exogenen Einnahmezielsetzungen erfolgen. Dabei besteht die grundsätzliche Möglichkeit, das Ökosteueraufkommen nach dem Prinzip des umweltförderlichen Ausgleichs zu verausgaben. Diese im vierten und fünften Abschnitt aufgegriffene Systematik ermöglicht es, als Diskussionsleitfaden die Auseinandersetzungen um Aufkommensneutralität, Finanzierung und Lenkung nachzuvollziehen und dabei echte Probleme von Mißverständnissen zu isolieren.

3. Ziele und Ansatzpunkte

Es folgt ein kurzer Überblick über die Probleme, die bei einer Ökosteuerung schon zu lösen sind, wenn der kritische Aspekt der Einnahmeverwendung außer acht gelassen wird. Für eine detaillierte Betrachtung sei auf die umweltökonomische Literatur verwiesen¹⁵.

3.1 Umweltziele

Die Ökosteuerdiskussion entstand nicht zuletzt auf dem Hintergrund globaler Umweltprobleme mit irreversiblen Charakter wie z. B. dem Treibhauseffekt. Angesichts der erwarteten Bedrohungen einer „business as usual“-Politik¹⁶ werden einschneidende Veränderungen in Richtung Umweltverträglichkeit des Wirtschaftens und Handelns gefordert. Gerade bei anspruchsvollen Zielen ist es wichtig, daß eine klare Vorgabe erfolgt, bis wann was erreicht werden soll.

Vorbedingung einer solchen Aufgabenstellung ist die Information über den Status quo¹⁷. Eine Kenntnis der zu verändernden Ausgangsgrößen ist für eine rationale Politik unabdingbar. Für den Bereich der Umweltpolitik erfordert dies Informationen über Ursachen und Ausmaß von Schäden, Emissions- und Immissionsbeziehungen und -werte. Bei der Analyse der Problemstrukturen sollten nicht zuletzt auch die staatlichen Aktivitäten aus anderen Politikbereichen daraufhin untersucht werden, welchen Teil sie zu der mißlichen Ausgangslage beitragen¹⁸. Allein die Aufdeckung von Problemzusammenhängen und naturwissenschaftlich-technischer Schadensparameter reicht jedoch zur Politikfähigkeit von Maßnahmenvorschlägen i. d. R. nicht aus. Eine Monetarisierung der Schäden kann hilfreich dabei sein, klarzumachen, daß auch bei rein ökonomischer Kosten-Nutzen-Argumentation, ehrgeizige Zielsetzungen durchsetzbar sein können. Diese Vorgehensweise findet sich z. B. in der UPI-Studie¹⁹ wieder, in der die Besteuerungsvorschläge auf der Basis von Sozialkostenschätzungen einzelner Wirtschaftsbereiche entwickelt werden. Der dabei angewandte Ansatz läßt sich am ehesten mit einer strukturpolitischen Demeritorisierung einzelner Wirtschaftsbereiche beschreiben. Diese werden als Urheber negativer Externalitäten ausgemacht und dann besteuert. Die ganzheitliche Herangehensweise kann als ein Vorteil dieses Vorgehens interpretiert werden, da nicht nur Umweltschädigungen entgegengesteuert wird, sondern andere identifizierte Sozialkostenkomponenten (z. B. unfallbedingte Gesundheitskosten) ebenfalls angelastet werden sollen. Auf Probleme, die sich aus der Orientierung an einer undifferenzierten Hilfsbezugsgröße ergeben können, geht der folgende Abschnitt ein.

3.2 Ansatzpunkte für Lenkungsziele

Bei Vernachlässigung der Einnahmeffekte kann die Bestimmung der Steuersätze anhand ökologischer Kriterien vorgenommen werden.

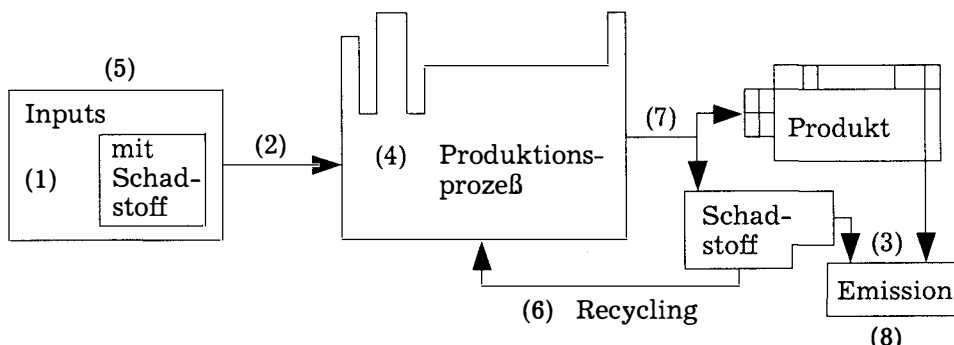
Wählt man als Bemessungsgrundlage Emissionen, so besteht prinzipiell die Möglichkeit einer Orientierung am Preis-Standard-Ansatz. Damit werden alle denkbaren Wege zur Vermeidung des Schadstoffeintrags in die Umwelt eröffnet²⁰. Übersicht 1 zeigt das Spektrum der Möglichkeiten.

Nur ein umfassendes Emissionssteuersystem, das alle Schadstoffe und Immissionspfade erfaßt, kann verhindern, daß man „vom sauren Regen in die Traufe kommt“. Da gerade bei End-of-pipe-Verfahren häufig schädliche Nebenprodukte anfallen, wurde vorgeschlagen²¹, auf die sogenannte Rohemission (d. h. den Schadstoffanfall) abzustellen. Dieser Ansatz diskriminiert zwar die technischen und ökonomischen Potentiale der Anwendung nachgeschalteter Beseitigungstechnologien, hat aber bei unvollständiger bzw. lediglich punktueller Besteuerung von Schadstoffen den nicht zu unterschätzenden Vorteil, soziale Folgekosten von Ausweichreaktionen zu verringern.

Übersicht 1

Reaktionsmöglichkeiten auf eine Emissionssteuer

- (1) Inputsubstitution
- (2) Installierung von Verfahren zur Vermeidung des Schadstoffanfalls
- (3) Installierung von Verfahren zur Schadstoffbeseitigung:
End-of-the-pipe-Techniken
- (4) Umstellung des Produktionsverfahrens
- (5) Änderung der Produktpalette
- (6) Recycling
- (7) Produktionsdrosselung
- (8) Standortverlagerung



Wie aus Übersicht 1 zu erkennen ist, stellen Input- oder Produktsteuern nur zweitbeste Lösungen dar, weil sie den Verursachern im Vergleich zu Emissionssteuern eine geringere Zahl von Reaktionsalternativen offenlassen. Ihr Vorschlag ist i. d. R. die Antwort auf hohe Meß-, Kontroll- und Verwaltungskosten bei stark dezentralisiert anfallenden Emissionen.

Zu fragen ist, ob nicht stattdessen eine pauschalierte Emissionsbesteuerung eine gesellschaftlich sinnvollere Lösung darstellte. So wäre z. B. eine Orientierung der Steuerhöhe an den durchschnittlichen Schadstoffwerten einer Produkt- bzw. Inputkategorie denkbar. Hier lassen sich Erkenntnisse aus der Informationsökonomie²² übertragen, die besagen, daß Anbieter überdurchschnittlich „guter Ware“ auf Märkten mit für den Nachfrager nicht unterscheidbaren Qualitäten ein Interesse daran haben, sich aus der Masse hervorzuheben. Dies führt zur Entwicklung sogenannter Selbstselektionsmechanismen (SSM) wie z. B. Garantien für Produktmängel, die sicherstellen, daß die Nachfrager die überdurchschnittliche Qualität erkennen und das betreffende Gut mit einem überdurchschnittlichen Preis honorieren. Stellt man sich nun die Beziehung zwischen einem Hersteller bzw. Verwender umweltschädlicher Produkte bzw. Inputs und dem Umweltpolitiker vor, so ist unter guter Qualität eine unterdurchschnittliche „Emissionsladung“ je Gewichts- oder Werteinheit des als Bemessungsgrundlage dienenden Produkts bzw. Inputs zu verstehen. Diese kann nur dann mit einem unterdurchschnittlichen „Steuerpreis“ belohnt werden, wenn sie durch Anwendung eines Selbstselektionsverfahrens glaubhaft gemacht werden kann. Gibt man den Verursachern die Möglichkeit, bei nachweislicher Unterschreitung der Pauschalwerte nach den Ist-Emissionen besteuert zu werden²³, dürften Innovationen bei der Meß- und Kontrolltechnologie nicht lange auf sich warten lassen. Die ökonomisch rationale Abwägung des Steuerpflichtigen wird sich hier auf die Ausbalancierung zwischen Grenzabgabenersparnis und marginalen Kontrollkosten erstrecken. Eine auf diese Weise angekurbelte Entwicklung von Kontrolltechnologien brächte nicht nur dem einzelnen Kostenersparnisse. Darüber hinaus entstünden auf diesem Wege bessere Informationen über die tatsächliche Schadstoffproduktion als positive Externalität für die Allgemeinheit. Last, not least wäre damit ein dynamischer Anreizeffekt in Richtung ökologisch effektiveren technischen Fortschritt verbunden: Wenn es sich auszahlt, Verbesserungen zu dokumentieren, lohnt es sich eher welche zu machen.

Input- und Produktsteuern²⁴ werden in ihrer Wirkung dagegen nur von den elastizitätsbestimmten Nachfragerreaktionen auf Faktor- bzw. Produktmärkten getragen, d. h. Erhöhung der Inputausnutzung bzw. Substitution zu anderen Faktoren respektive Produktionsdrosselung bzw. Änderung der Produktkonzeption. Abgesehen von der damit verbundenen Einschränkung betriebswirtschaftlich sinnvoller Anpassungsmaßnahmen können bei Mehrproduktunternehmen Wirkungsbrüche durch schräge Überwälzung dieser Steuern auf andere, u. U. weniger umweltschädliche Produkte stattfinden²⁵ – ob diese Strategie im Wettbewerb mit nicht überwälzenden Produzenten der belasteten Güter attraktiv ist, hängt vom Einzelfall ab.

Ein praktisches Ökosteuerkonzept muß ohne große Zeitverzögerung einführbar und administrativ handhabbar sein. Aus diesem Grunde scheiden Lösungen, die einen sehr hohen Informationsbedarf haben, aus. Zweitbeste Alternativen müssen jedoch so ausgestaltet sein, daß

sie einer Verbesserung nicht den Weg verbauen. Was dies heißen kann, soll anhand der auf den Autoverkehr bezogenen Umweltpolitik illustriert werden.

Ein Beispiel

Derzeit gibt es in der BR Deutschland neben zahlreichen Auflagen in Form von Grenzwerten bzw. Verfahrensge- und -verboten, steuerliche Eingriffe mit prinzipieller Umweltwirkung. Die fixe, hubraumbezogene Kfz-Steuer könnte allenfalls auf die Entscheidung, überhaupt ein Auto zu erwerben bzw. zur Nutzung in Reserve zu halten, einwirken. Das Steuerniveau ist im Verhältnis zu Anschaffungskosten und den anderen Fixkosten wie Versicherungsprämie jedoch bei PKW so gering, daß eine (letztlich ja auch nicht beabsichtigte) Verhaltenssteuerung bezweifelt werden muß. Die zeitlich befristete Steuerbefreiung für Euronormfahrzeuge kann als verfahrensbezogene Subvention interpretiert werden.

Die aus fiskalischen Gründen erhobene Mineralölsteuer (im Steuersatz nach dem Bleigehalt gespreizt²⁶) setzt in ihrer Wirkung als Preiskorrektiv am Kraftstoffverbrauch an. Entscheidungsrelevant könnte diese Einflußgröße hinsichtlich der Nachfrage nach technischen Verbrauchswerten eines Kfz und des Umfangs von Fahrleistungen werden. Auswertungen der Reaktionen des Kraftstoffverbrauchs aufgrund der Ölpreiskrisen 73/74 bzw. 79/81 ergeben kein eindeutiges Bild. Bei jeglicher empirischen Abschätzung von Preiselastizitäten gibt es Probleme, den Effekt der Preiserhöhung zu isolieren, so daß die Wirkungen einer Mineralölpreiserhöhung auf den aggregierten Kraftstoffverbrauch umstritten sind²⁷. Trotz erheblicher Preisanstiege blieb der Aufwärtstrend des Kraftstoffverbrauchs – insbesondere wegen Kfz-Bestandszuwächsen – bestehen²⁸, allerdings ergibt ein Vergleich der Anfang der 70er Jahre prognostizierten Werte mit der tatsächlich eingetretenen Entwicklung, daß das Verbrauchsniveau hinter den Erwartungen zurückblieb²⁹.

Auf diesem Hintergrund sind die Vorschläge, die Umwelt- bzw. Sozialkostenprobleme³⁰ des Autoverkehrs durch Veränderung der Besteuerung anzugehen, zu bewerten. Die Vorschläge reichen von einer CO₂-Steuer aus dem bundesdeutschen Umweltministerium über eine aufkommensneutrale Umlegung der Kfz-Steuer auf die Mineralölsteuer von der Fo-90-Gruppe der SPD, zu einer drastischen Erhöhung der Mineralölsteuer bei Abschaffung³¹ bzw. Beibehaltung³² der Kfz-Steuer. Hinsichtlich der Kfz-Steuer gehen die Meinungen auseinander, ob eine Differenzierung nach Emissionen sinnvoll ist³³ oder nicht³⁴.

Das dahinterstehende Steuerungsproblem liegt darin, daß – wenn man von der Ressourcenproblematik absieht – der Kraftstoffverbrauch nur eine Hilfssteuerungsgröße ist, und zwar für den Schadstoffausstoß. Ein Ansetzen der Umweltpolitik am Kraftstoffverbrauch ist aus Lenkungsgesichtspunkten unproblematisch, wenn feste technologische Beziehungen zwischen verbrauchter Treibstoffmenge und Schadstof-

fen bestehen. Hinsichtlich des CO₂-Ausstoßes scheint die verbrannte Kraftstoffmenge nach gegenwärtigem Wissensstand ein recht guter Hilfsindikator zu sein. Emissionen anderer Stoffe sind auf diese Weise aber nur über den Niveaueffekt eines sinkenden Kraftstoffverbrauches zu steuern. Die Struktur der Emissionen je Liter etc. verbrannten Kraftstoffs wird auf diese Weise nicht zielgerichtet beeinflusst. Unter Umständen könnte eine Verringerung des spezifischen Kraftstoffverbrauchs von Motoren, das heißt mit anderen Worten ein höherer Wirkungsgrad, mit negativen Auswirkungen auf die Schadstoffzusammensetzung einhergehen. Es besteht zwar die Möglichkeit, diese Entwicklung durch Mindestanforderungen bzw. SdT-Auflagen bezüglich der relativen NO_x-, SO₂- etc. -Emissionen abzublocken. Dynamische Anreizeffekte sprechen jedoch dafür, auch in diesem Bereich durch spürbare finanzielle Sanktionen ein Interesse an der Verringerung aller Schadstoffe zu begründen. In diesem Sinne erscheint die Beibehaltung eines gesplitteten Systems sinnvoll: eine spürbare Mineralölbesteuerung zur Handhabung der CO₂-Problematik, gekoppelt mit einer nach Schadstoffen differenzierten Kfz-Steuer. Ob es unter Abwägung der Verwaltungskosten und Umweltnutzen dabei sinnvoll ist, nur eine grobe Typisierung der Kfz nach den Kategorien „schadstoffarm – schadstoffreich“ vorzunehmen, oder ob eine fahrzeugspezifische (Typ, NO_x-Jahres-km-Leistung) Handhabung sinnvoll ist, muß eine genauere Analyse ergeben.

Unter Lenkungs Gesichtspunkten optimal wäre ein Taxometer-„Münzauto“, das vom Benutzer stets die sichtbar gemachten (vielleicht nur vorsichtig geschätzten) sozialen Kosten seines Bewegungsdranges einforderte. Ist dies wirklich so utopisch, wenn man bedenkt, daß „Taxis“ schon jetzt mit diesem Prinzip verhaltenswirksam auf die Verkehrsmittelwahl Einfluß nehmen. Das Preisniveau bei Anrechnung der sozialen Kosten dürfte sich – wenn man die Vorschläge des UPI-Instituts betrachtet – eher oberhalb der – einer betriebswirtschaftlichen Rationalität unterliegenden – Taxipreise bewegen.

Breite Diskussionen haben sich darüber entspannt, ab welchen Steuersätzen die Verhaltenssteuerung beginnt und ob diese dann nicht jenseits der wirtschaftlichen und sozialen Verträglichkeit liegen. Ausnahmen von der Besteuerung (z. B. für Fernpendler) sind eindeutig mit Umweltzieleinbußen verbunden. Hier stellt sich die Frage, ob die Steuereinnahmen nicht zur Abmilderung der Härten benutzt werden könnten. Der im folgenden skizzierte substitutive Ansatz beschreitet dabei den Weg einer Ausgleichsschaffung durch Kürzung bzw. Wegfall anderer Steuern. Bei dem im Anschluß daran vorgestellten additiven Ansatz sollen die Ökosteuereinnahmen separat neben anderen Finanztöpfen bleiben. Die Gedanken zur Mittelverwendung können dabei frei von anderen Ausgabeplänen erfolgen.

4. Substitutives Ökosteuerkonzept – Ziele und Zielkonflikte

4.1 *Excess-Burden-Senkung als positiver Effekt der Ökosteuersubstitution?*

Einige Vorschläge zur Thematik – so z. B. Müller-Witt, UPI – zielen in Richtung einer ökosozialen Reform des Steuersystems. Ausgehend von der Diagnose, daß die belastende Nutzung der Umwelt zu billig, der Einsatz von Arbeitskräften für die Unternehmen durch die Lohnnebenkosten hingegen künstlich verteuert werde, wird erwogen, das gegenwärtige System der relativen Preise so zu korrigieren, daß zwei Fliegen mit einer Klappe geschlagen werden können: weniger Arbeitslosigkeit bei mehr Umweltqualität. Hierzu sollen die auf der menschlichen Arbeitskraft liegenden Finanzierungsbürden durch Ökobesteuerung umweltbelastenden Aktivitäten auferlegt werden.

Ist eine Beschäftigungssteigerung lediglich Nebenziel³⁵, dann spiegelt dieser Ansatz das finanzwissenschaftliche Ideal eines Einnahmeinstrumentariums ohne unerwünschte Anreize auf individuelle Entscheidungen wider. Da eine Besteuerung nach Köpfen durch die Prinzipien der Leistungsfähigkeit bzw. Äquivalenz versagt bleibt, erscheint die Wahl von Besteuerungstatbeständen nach dem Kriterium der Verursachung negativer Externalitäten als möglicher Ausweg aus dem Finanzierungs-Anreizdilemma – das Verursacherprinzip mag dabei als umweltbezogene Verankerung des Äquivalenzgedankens zu interpretieren sein.

In der ökonomischen Theorie wurde analysiert, wie die „erwünschte Nichtneutralität“³⁶ von Emissionssteuern gezielt bei der Konzeption von Steuersystemen ausgenutzt werden kann³⁷. Die Auswirkungen einer Substitution verzerrender allgemeiner Steuern durch Einnahmen aus positiv lenkenden Emissionssteuern auf die Höhe einer gesamt-optimalen Steuer wurden von Lee/Misiolek untersucht. Ob der Satz einer auch einnahmeseitig effizienten Steuer höher oder niedriger als der Pigou-Referenz-Steuersatz ist, hängt von der Emissionssteuer-Aufkommens-elastizität ab. Bei elastischer Reaktion der Bemessungsgrundlage auf eine Anhebung des Emissionssteuersatzes erfordert der erzielbare Effizienzgewinn im Finanzierungsbereich eine Senkung des Steuersatzes und muß somit durch Abstriche bei der Umweltqualität erkaufte werden. Reagieren die Verursacher relativ unelastisch auf die Steuer, wird die Verringerung finanzierungsbedingter Ineffizienzen zur Erhöhung des Emissionssteuersatzes über das umweltoptimale Niveau führen.

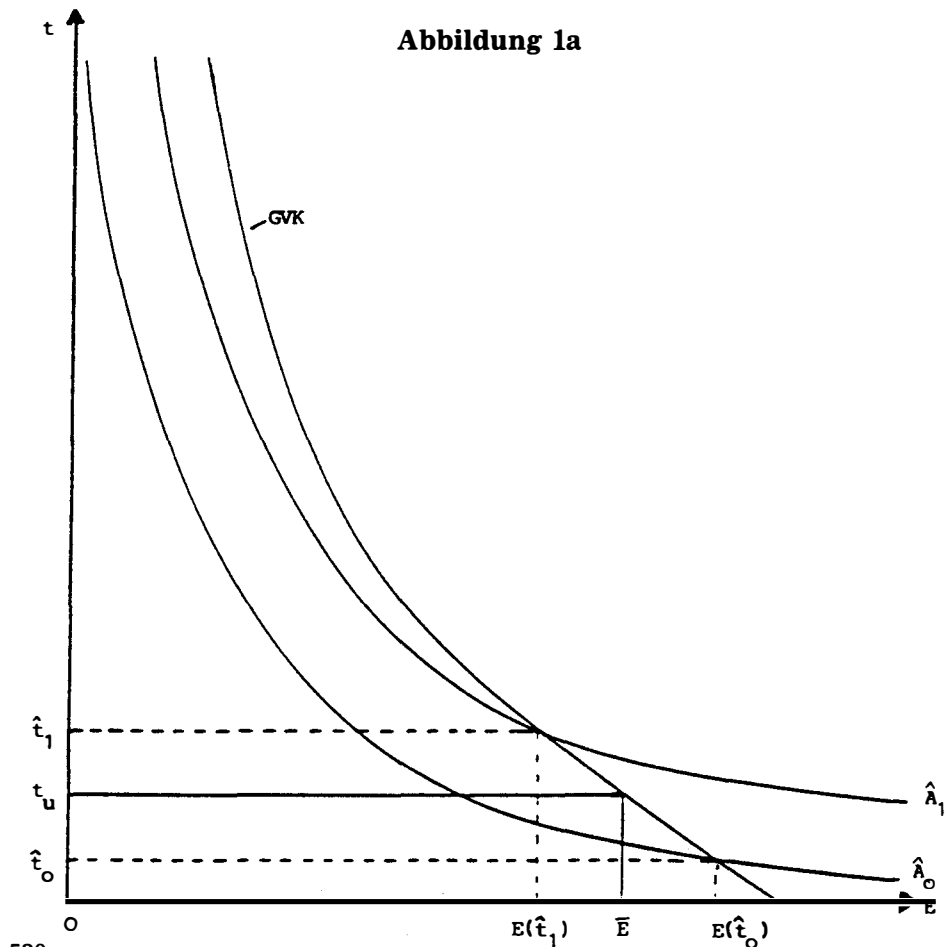
4.2 *Probleme einnahmediktierter Umweltpolitik*

Was darf daraus für die aktuelle Debatte um die Substitution von Steuereinnahmen aus verzerrenden Bemessungsgrundlagen (z. B. Lohn- bzw. Einkommensteuer auf Arbeit) durch „gute“ Steuerobjekte

wie Umweltverschmutzung gefolgert werden? Zum einen muß ins Gedächtnis gerufen werden, daß sich die erwähnten Steuersatzkorrekturen auf die Pigousteuern der Idealwelt beziehen; zum anderen ist es wichtig zu beachten, daß die Korrektur aus Gründen der Einnahmefeffizienz vorgeschlagen wurde.

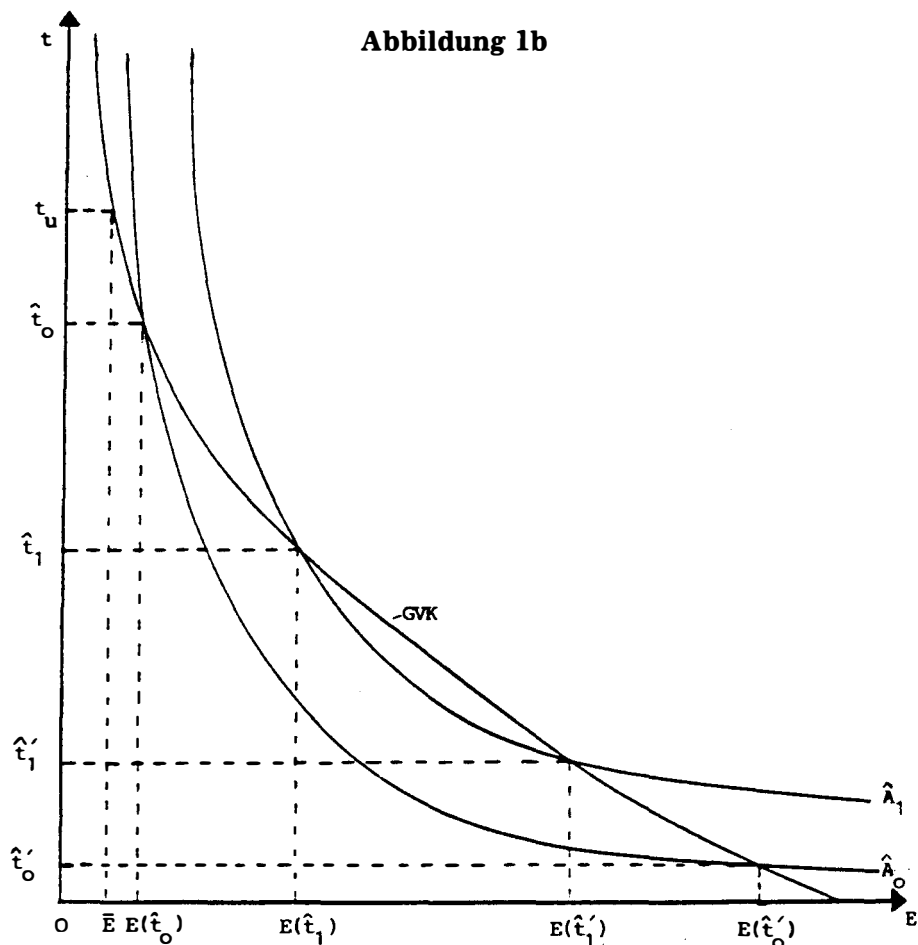
Praktische Umwelt- und Finanzpolitik orientiert sich jedoch an bescheidenen Zielen. Aufgrund mannigfaltiger Probleme im Bereich der Zielbestimmung (vgl. Abschnitt 3.1) muß man sich als Orientierungspunkt mit politisch festgesetzten, rudimentär von Kosten-Nutzen-Erwägungen geleiteten Umweltqualitäts- bzw. Emissionszielen begnügen. Bei einer Verknüpfung von Umwelt- und Einnahmepolitik im Sinne einer ökologischen Ausrichtung des Steuersystems werden die so definierten Umweltnormen mit Einnahmezielen konfrontiert, die sich als Ergebnis eines davon nahezu völlig unabhängigen Entscheidungsprozesses ergeben. Korrekturen an den umweltökonomisch optimalen Steuersätzen, die zur gesamtwirtschaftlich kostenminimalen Umweltzielerreichung führen, werden in diesem realistischeren Kontext, nicht mehr aus Gründen der Einnahmefeffizienz, sondern aus Motiven der Einnahmeerzielung erfolgen.

Abbildung 1a



Jüngst tauchte in der Diskussion die Befürchtung auf³⁸, daß Umweltsteuern, die „ihren Zweck erfüllt“ hätten, aus rein fiskalischen Motiven aufrechterhalten würden: Ökosteuer als Trojanisches Pferd? Dies ist jedoch so nicht haltbar. Von Zweckerfüllung könnte nämlich nur dann die Rede sein, wenn man die Schaffung eines Anreizes zur Durchführung irreversibler Umweltschutzinvestitionen durch eine gegebene Zahl von Altemittenten als einzige Lenkungsaufgabe einer Umweltsteuer ansieht. Sobald aber Neueintritte von Verschmutzern möglich sind bzw. die Palette der Vermeidungsmöglichkeiten auch reversible Verhaltensweisen aufweist, ist eine Abschaffung der Steuer umweltpolitischer Unsinn³⁹.

Die möglichen Konflikte zwischen Umweltschutz- und Fiskalbestrebungen lassen sich modellhaft durch die Kombination einer Umweltpolitik nach dem Preis-Standard-Ansatz mit einem fixen Einnahmeziel $\hat{A}$ bzw. alternativ mit einer aufkommensmaximierenden Steuerpolitik A^* darstellen. Zur Pointierung der Aussagen beschränkt sich die folgende Argumentation – die an Abbildung 1 (2) optisch verfolgt werden kann – auf den Fall eines einzigen emittierten Schadstoffes als alleinige Steuerbemessungsgrundlage.



Der zur Erreichung des Emissionszieles $\bar{E}$ umweltpolitisch gebotene Steuersatz t_U bestimmt sich beim PSA aufgrund der (hier als bekannt unterstellten) aggregierten Grenzvermeidungskosten (GVK), die als Reaktionsfunktion E^R der Verschmutzer auf die Emissionssteuer zu interpretieren sind.

$$(1) \quad t_U: GVK(\bar{E}) = t_U \\ E^R(t_U) = \bar{E}$$

Ein politisch vorgegebenes Einnahmenniveau $\hat{A}$ läßt sich unter Beachtung der Reaktionsfunktion der Besteueren durch den Steuersatz t mit

$$(2) \quad t: E^R(t) \cdot t = \hat{A}$$

erreichen.

Die Kompatibilität von Einnahme- und Umweltziel erfordert eine Übereinstimmung des fiskalischen Steuersatzes t mit dem Umweltsteuersatz t_U . Diese wird im allgemeinen nicht zu erzielen sein. Die folgende Abbildung 1a illustriert die dahinter stehende Problematik.

Jedes Niveau eines politisch vorgegebenen Einnahmeziels $\hat{A}$ wird durch eine Isoeinnahmenkurve $\hat{A}(t, E)$ repräsentiert. Diese wird wegen der Beziehung

$$(3) \quad \hat{A} = t \cdot E \rightarrow t = \hat{A}/E$$

einen konvexen Verlauf haben. Höhere Einnahmeziele führen zu weiter rechts außen liegenden Isoeinnahmenkurven. Die Reaktionsfunktion der Verschmutzer wird durch eine aggregierte Grenzvermeidungskostenfunktion dargestellt. Der fiskalische Steuersatz t wird in der Grafik durch den Schnittpunkt der maßgeblichen Isoeinnahmenkurve $\hat{A}$ mit der Reaktionsfunktion der Verschmutzer bestimmt. Der Umweltsteuersatz t_U läßt sich aus den aggregierten GVK an der Stelle des Emissionsziels $\bar{E}$ ableiten.

Wie aus Abbildung 1a zu ersehen ist, wäre es purer Zufall, wenn sich die Reaktionsfunktion der Verschmutzer und die Isoeinnahmenkurve $\hat{A}$ genau am Punkt des angestrebten Umweltqualitätsziels schneiden⁴⁰.

Aus Abbildung 1a ist zu erkennen, daß fiskalische Erwägungen sowohl zur Verletzung des vorgegebenen Umweltziels $\bar{E}$ führen können, wenn ein Einnahmeziel $\hat{A}_0$ Emissionen von $E(t_0) > \bar{E}$ bedingt, als auch zur Übererfüllung, falls ein Aufkommensziel $\hat{A}_1$ mit Emissionen von $E(t_1) < \bar{E}$ verbunden ist. Der letzte Fall mag unproblematischer erscheinen, da das Umweltziel $\bar{E}$ in der Praxis eher „vorsichtig“ bemessen wird⁴¹.

In Abbildung 1b wird dargestellt, daß ein anspruchsvolleres Einnahmeziel $\hat{A}_1 > \hat{A}_0$ nicht zwingend mit einer Erhöhung des fiskalischen Steuersatzes verbunden ist. Vielmehr kann eine zunächst paradox anmutende Senkung des fiskalischen Steuersatzes t erforderlich sein. In der Abbildung 1b wurde ein Fall herausgegriffen, in dem es für jedes Einnahmeziel zwei aufkommensneutrale Steuersätze $t_{0(1)}$ und $t'_{0(1)}$ gibt. Die wesentlich niedrigeren Steuersätze $t'_{0(1)}$ führen jedoch zur groben Verletzung des angestrebten Umweltziels. Beträgt der Ausgangssteuersatz t_0 , so ist mit der Erhöhung von $\hat{A}_0$ auf $\hat{A}_1$ eine fiskalisch motivierte Senkung des Steuersatzes und beim unterstellten Niveau des Umweltziels $\bar{E}$, dessen weitere Verletzung verbunden.

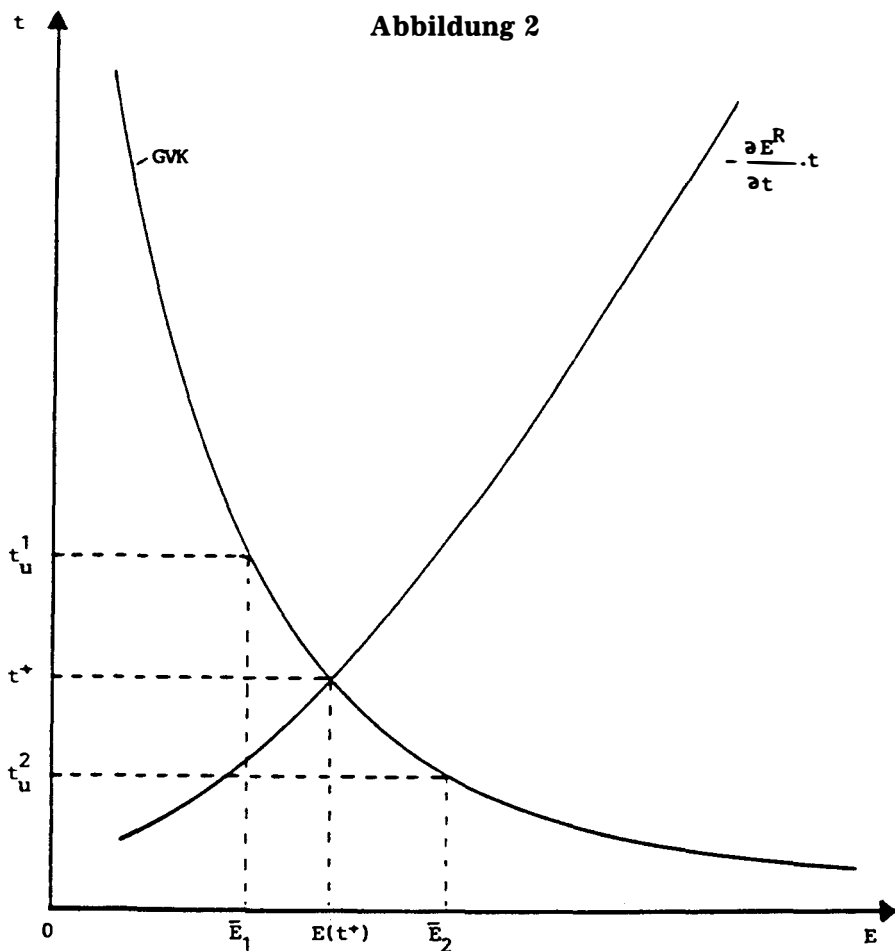
Der Grund für diese kontraintuitive Gestaltung der Einnahmepolitik liegt in der Reaktionsfunktion der Verschmutzer, die bei Senkung des Steuersatzes verstärkt auf die Option zahlen statt vermeiden zurückgreifen werden. Soweit zur Illustration, daß fiskalische und umweltpolitische Interessen in der Regel nicht verträglich sind.

Diese Aussage läßt sich auch für den Fall aufrechterhalten, daß keine exogene Vorgabe eines bestimmten Einnahmeziels erfolgt, sondern „nur“ versucht werden soll, explizit oder implizit ein maximales Aufkommen aus der gewählten Steuerquelle „herauszuholen“.

Zieht man die in (1) beschriebene Reaktionsfunktion der Verschmutzer $E^R(t)$ heran, dann läßt sich aus der Tatsache, daß der aufkommensmaximierende Steuersatz t^+ eine Elastizität der Emissionsvermeidung von $\tau = 1$ aufweisen muß, für t^+ die folgende Bedingung formulieren:

$$(4) \quad t^+ : E^R(t) = - \delta E^R / \delta t \cdot t$$

Auch hier wird eine Übereinstimmung des aufkommensmaximierenden (t^+) mit dem umweltzieladäquaten Steuersatz t_U die Ausnahme sein. In Abbildung 2 ist das Auseinanderfallen des aufkommensmaximierenden Steuersatzes t^+ und daraus folgenden Umweltzuständen $E(t^+)$ für



zwei verschieden stringente Umweltziele $\bar{E}_1$ und $\bar{E}_2$ dargestellt. Im ersten Fall kommt es zur Verletzung des strengen Standards $\bar{E}_1$, während bei bescheideneren Emissionszielen wie $\bar{E}_2$ die Steueraufkommensmaximierung zur Übererfüllung führt.

Diese Beispiele zeigen die Probleme einer einnahmendiktierten Umweltpolitik sicherlich in stark vereinfachender Form. Das Grunddilemma einer Beeinflussung der Höhe bzw. Erreichbarkeit umweltpolitischer Zielvorgaben durch haushaltgeleitete Einnahmezielsetzungen bleibt jedoch auch bei Einführung von Komplikationen bestehen.

Eine mögliche Erweiterung ergibt sich z. B. bei der Umgestaltung von Steuersystemen bzw. Abgabengrundsätzen durch die regelmäßig auftauchende Forderung nach Belastungsneutralität⁴². Dies heißt im Kontext ein Bestreben, mit Ökosteuern belastete Gruppen durch Wegfall anderer Steuern zu kompensieren. Dabei sollte jedoch nicht übersehen werden⁴³, daß selbst eine Inzidenzneutralität nicht ausreichend ist, um die Besteuernten bei einem Ökosteuersystem gleich stark zu belasten wie im Referenzfall. Ökosteuern zielen mit ihrer Lenkungsabsicht gerade auf die zur Steuerzahlung substitutiven Ausweichreaktionen. Diese sind für den Steuerpflichtigen nicht kostenlos, an den ökonomisch rationalen Grenze sogar genauso teuer wie die Steuer.

Die Umweltprobleme, die sich aus einer derart motivierten Rückgabe von Finanzmitteln an die Steuerpflichtigen ergeben, sind jedoch nicht typisch für den substitutiven Ansatz und werden weiter unten im Zusammenhang mit der Verwendung der Einnahmen additiver Ökosteuern diskutiert. Anders verhält es sich mit den im folgenden skizzierten Finanzproblemen.

4.3 Probleme umweltdiktierter Einnahmepolitik

Der Grundidee des Ökosteueransatzes widerspricht es, die Umweltziele als „Abfallprodukt“ der Haushaltspolitik anzusehen⁴⁴.

Die umgekehrte Vorgehensweise, einer Orientierung der Einnahmeziele an den Umweltvorgaben führt aber zu – für den substitutiven Ökosteueransatz charakteristischen – finanzpolitischen Problemen.

Hier läßt sich die Argumentation aus dem vorigen Abschnitt *vice versa* übertragen. Wird die Erreichung der Umweltziele $\bar{E}$ zur absoluten Richtschnur erhoben, so muß die Besteuerung sich an den Reaktionsmöglichkeiten der Verschmutzer orientieren, d. h. der Steuersatz t_U ist maßgeblich.

Rein in statischer Sicht ist ein Verfehlen von Einnahmezielsetzungen durch Umweltsteuern dann relativ unproblematisch, wenn nicht das gesamte vorgegebene Steueraufkommen durch Ökobesteuerung erzielt werden soll. Solange es möglich ist, die Einnahmen aus ökologisch motivierten Bemessungsgrundlagen halbwegs abzuschätzen⁴⁵, kann der restliche Finanzmittelbedarf aus traditionellen Steuerquellen erzielt werden. Die vorliegenden Konzepte zur Ökobesteuerung beschränken sich auf eine teilweise Umstellung des Steuersystems.

Finanzpolitische Probleme entstehen vor allem im Kontext einer sich wandelnden Wirtschaft. Ein umweltökonomisch positiv bewerteter Aspekt der Besteuerung ökologischer Bemessungsgrundlagen ist der sogenannte dynamische Anreizeffekt zur steten Verbesserung der Reaktionsmöglichkeiten auf die Steuervorgabe. Die dabei anfallenden ökonomischen Vorteile für die Zensiten führen dazu, daß diese im Zeitablauf immer weniger zur Alternative „Steuern zahlen“, greifen, sondern statt dessen kostengünstigere Vermeidungsmöglichkeiten entwickeln bzw. anwenden. Wenn es auch nicht – wie gelegentlich behauptet⁴⁶ – Ziel einer Ökosteuerung ist, die Bemessungsgrundlage auf Null zu reduzieren⁴⁷, so tritt doch der Effekt einer Senkung der Bemessungsgrundlage im Vergleich zur Ausgangssituation auf. Fiskalisch motivierte Erdrosselungssteuern kann es aber ex definitione nicht geben. Dynamische Einnahmekalkulationen müssen die Reaktion der Verschmutzer auf die Besteuerung demnach beachten und prognostizieren. Je größer die Reaktionsmöglichkeiten der Besteueren sind, desto schwieriger wird die Einnahmeprogno⁴⁸. Eine Anpassung der Steuersätze zu Fiskalzwecken ist jedoch wie im vorigen Abschnitt dargelegt umweltpolitisch problematisch.

Die dargestellten Probleme für den Finanzminister werden insbesondere dann verstärkt, wenn die Umweltsteuern als Ersatz für aufkommenselastische Steuerarten herangezogen werden, die bei wachsenden Bemessungsgrundlagen zur steten Einnahmeentwicklung beitragen⁴⁹. Leider weisen gerade diejenigen Steuern, die wegen ihrer Disincentivwirkungen (Lohn-, Gewerbesteuer) bzw. negativ eingeschätzter Verteilungswirkungen (MwSt.) in ihrem Einnahmevermögen ökologisch ersetzt werden sollen, hohe Aufkommenselastizitäten auf.

Es wäre zwar theoretisch denkbar, Ökosteuererinnahmen zur flexiblen Subventionierung des Aufkommens aus weniger erwünschten traditionellen Steuern zu benutzen. In diesem Fall hätte man jedoch mit dem Problem einer fehlenden eingebauten Stabilisierungswirkung zu kämpfen. Die diskrete Anpassung von Steuersätzen kostete hingegen Zeit und Geld. Eine ständige, nicht antizipierbare Variation der Steuersätze ist jedoch unvereinbar mit dem Gebot, vorhersehbare und kalkulierbare Rahmenbedingungen für die Besteueren zu schaffen – abgesehen davon auch gar nicht praktikabel.

5. Additiver Ökosteueransatz

Die Unwägbarkeiten einer Verknüpfung von Einnahme- und Umweltzielen werfen die Frage nach den Möglichkeiten einer additiven Konzeption auf, die Einnahmen aus Ökosteuern unabhängig von exogen festgelegten Finanzbedarfen sieht. Betrachtet werden im folgenden unterschiedliche Verwendungsmöglichkeiten für Einnahmen aus Ökosteuern, die in ihrer Höhe allein an den Umweltzielen orientiert werden. Die Mittelverausgabung erfolgt also nur nach Maßgabe der (für den Finanzbereich exogen bestimmten) Einnahmen. Dabei stellt sich

insbesondere die Frage, ob nicht ein umweltförderlicher Ausgleich finanzieller Härten durch die Besteuerung möglich sein könnte.

5.2.1 Unspezifische Mittelverausgabung

Auch bei einem additiven Umweltsteuersystem besteht im Prinzip die Möglichkeit, die Einnahmen für allgemeine Staatsausgaben zu verwenden. Damit stünde ein variabler Zusatzhaushalt zur Verfügung, mit dem plötzlich auftretender Finanzbedarf nach Maßgabe der Einnahmen gedeckt werden könnte.

Bezüglich des bisweiligen dagegen erhobenen steuersystematischen Arguments, Sonderabgaben erforderten eine Zweckbindung der Mittel, verweise ich auf die Ausführungen zum Begriff Ökosteuern im Abschnitt 2. Darüber hinaus ist anzumerken, daß die dahinter stehende Frage nach der Vertretbarkeit eines Eingriffs, bei ordnungsrechtlichen Alternativen der Umweltpolitik gar nicht erst gestellt wird. Soll auf einen sachlichen Bezug zur Umweltproblematik nicht verzichtet werden, so wäre eine Verwendung der eingenommenen Steuermittel zur Finanzierung von Altlasten etc. denkbar. Dies ist jedoch auch ohne institutionalisierten Sonderfonds möglich.

5.2.2 Pauschale Rückgabe der Einnahmen an die Bevölkerung

Gerade wenn es um die Politikfähigkeit von Vorschlägen geht, die in enger Verbindung mit deren Akzeptanz steht, muß berücksichtigt werden, daß eine additive Besteuerung den Staatssektor vergrößert und die privaten Haushalte und Unternehmen zusätzlich belastet. Eine Rückgabe der Mittel drängt sich als Gedankenexperiment auf. Ein Beispiel ist der aus der Schweiz kommende und vom Umwelt-Prognose-Institut bzw. den baden-württembergischen Grünen ins Gespräch gebrachte „Ökobonus“-Ansatz⁵⁰ – eine pauschale Rückerstattung des Aufkommens aus einer drastischen Öko-Abgabe (2 DM) auf Treibstoffe. Die eingenommenen Mittel sollen an die (erwachsene) Bevölkerung gleichmäßig wieder ausgeschüttet werden. Gerechnet wird damit, daß sich die Pauschaltransfers in Größenordnungen von ca. 1500 DM pro Person und Jahr bewegen. Der Ansatz entspricht einer Verschiebung der relativen Preise zu Lasten einer umweltschädigenden Aktivität bei gleichzeitiger Einkommenskompensation nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Einnahmen. Diese Lösung könnte als finanzpolitisch unproblematische Form einer (Netto-)Aufkommensneutralität⁵¹ gesehen werden. Die Beeinflussung der umweltwirksamen Kraftstoffnachfrage hängt davon ab, inwieweit der finanzielle Ausgleich durch den Ökobonus den preisgelenkten Substitutionseffekt wieder wettmacht.

Geht man zunächst von einem repräsentativen Kraftstoffnachfrager aus, der in der Ausgangssituation x_0 (y_0 , p_0)⁵² verbraucht, so kann die

kombinierte Abgabe-Rückgabe-Politik in die Effekte der Besteuerungswirkung: (x_0, x_1) mit $x_1 (y_0, p_1 [t])$ und Wirkung der Bonuszahlung: (x_1, x_2) mit $x_2 (y_0 + t \cdot x_1, p_1 [t])$ aufgespalten werden. Die nachfragedrosselnde Tendenz ($x_1 < x_0$) der staatlicherseits auferlegten finanziellen Belastung t wird umso stärker sein, je flexibler die Anbieterreaktion ist, d. h. je mehr von der abgabebedingten Kostenerhöhung über die Preise an die Verbraucher weitergegeben wird und desto preiselastischer die Nachfrage darauf reagiert. Die zur Rückzahlung anstehende Summe $t \cdot x_1$ wird (Abgabesatz und Angebotselastizität c. p.) bei flexibler Reaktion der Nachfrager geringer ausfallen.

Im Falle des repräsentativen Nachfragers entspricht die Bonuserstattung einer Ausgleichsumme, die lediglich zur Belastungskompensation im Sinne des Vorsteuer-Nutzenniveaus führt. Das ist bei normalen Gütern auf jeden Fall mit einer Nettonachfrageeinbuße verbunden⁵³.

Bisher ist aber vernachlässigt worden, daß die Einnahmen auf die gesamte Bevölkerung verteilt werden sollen. Damit erhalten auch Personen, die auf dem Abgaben zahlenden Markt (bisher) nicht als Nachfrager auftreten, einen Bonusscheck. Dies hat Konsequenzen: einerseits wird die Rückzahlungssumme und damit c. p. der nachfragesteigernde Effekt je Konsument geringer ($\text{Bonus} < t \cdot x_1$); andererseits kann der Einkommenstransfer durchaus neue Nachfrager induzieren. Beim zitierten Ökobonuskonzept z. B. ländlich wohnende Heranwachsende mit geringem Einkommen, die sich aufgrund der Transferzahlung erstmalig ein Auto leisten können. Der nachfrageinduzierende Effekt des Pauschaltransfers müßte aber schon sehr groß sein, um eine Verschlechterung im Vergleich zum Ausgangszustand zu bewirken⁵⁴.

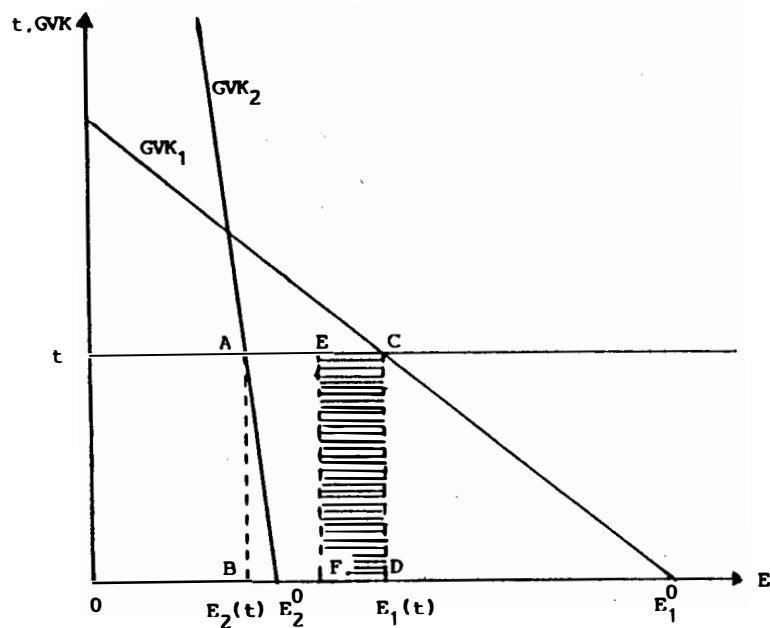
Festzustellen ist folgendes: Ein Ökobonuskonzept entspricht zwar der ökonomischen Vorstellung eines Pauschaltransfers, der vom einzelnen nicht in der Höhe beeinflußt werden kann. Dieser Vorteil der Unbeeinflussbarkeit wird jedoch durch den Nachteil der unspezifischen Wirkung erkauft: alle werden gleich bedacht. Es findet ein Einkommenstransfer statt: von denjenigen, die sich nach der Abgabbeerhebung noch viel umweltbelastende Aktivitäten leisten, zu denjenigen, die auf den Anreiz reagiert haben.

Exkurs Verteilungswirkungen

Verlierer dieser aufkommensneutralen Besteuerungspolitik werden dabei immer die Großverschmutzer sein – unabhängig davon, ob der größere Verschmutzungsbeitrag aufgrund von Ausgangs-Niveaueffekten oder hohen Grenzvermeidungskosten herrührt.

Dies soll anhand der Abbildungen 3ab veranschaulicht werden.

Abbildung 3a



 Nettosteuerbelastung von Verschmutzer 1

Abbildung 3b

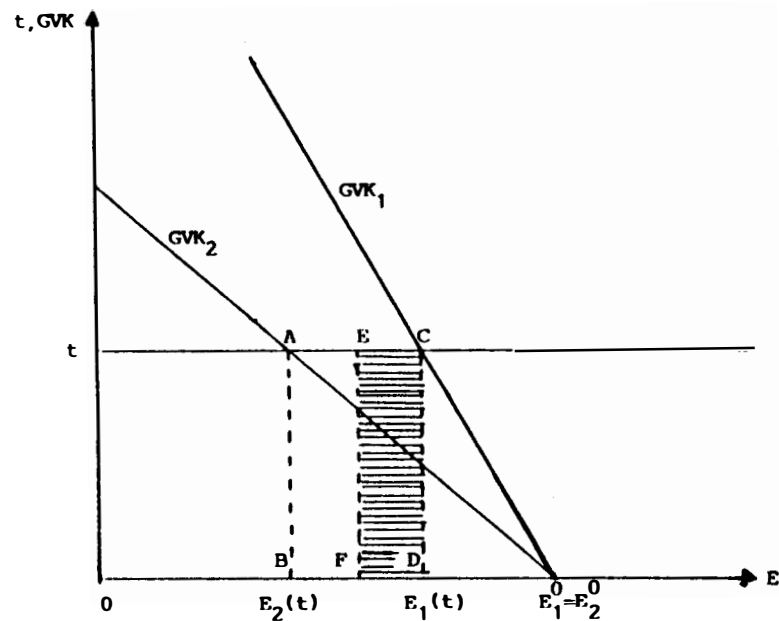


Abb. 3a zeigt den Fall eines Nettosteuerzahlers, der eine relativ flach verlaufende Grenzvermeidungskurve hat, aber wegen des hohen Ausgangsniveaus „bestraft“ wird. In der korrespondierenden Grafik 3b ist der Fall eines Nettosteuerzahlers mit steilen GVK-Verlauf illustriert. GVK_1 zeigt in jedem der beiden Fälle die Grenzvermeidungskurve des betrachteten Nettosteuerzahlers an, GVK_2 den Verlauf eines repräsentativen Mitverschmutzers. Die Ausgangsemissionsniveaus vor der Besteuerung werden mit E_1^0 beschrieben. In Abb. 3a wird der Fall eines Verschmutzers mit hohem Ausgangsniveau dargestellt, hier ist $E_1^0 > E_2^0$, wohingegen E_1^0 in Fall 2 (Abb. 3b) für die Verschmutzer 1 und 2 identisch ist.

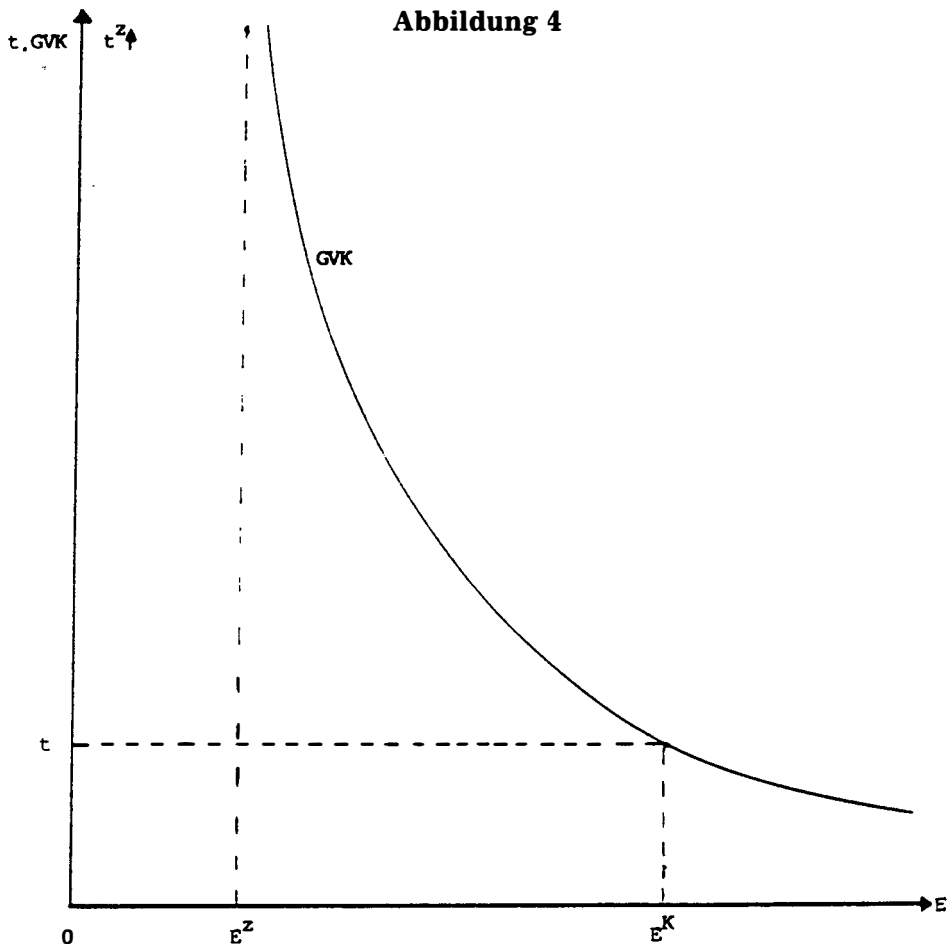
Nach einer Besteuerung in Höhe von t passen sich beide Verschmutzer jeweils an, wobei $E_1(t)$ jeweils das Emissionsniveau des Nettosteuerzahlers und $E_2(t)$ dasjenige seines repräsentativen Counterparts beschreibt.

Die Steuereinnahmen ergeben sich in beiden Fällen aus der Summierung der Flächen $0tAB$ (Zahlungen des Repräsentativen) und $0tCD$ (Zahlungen des primär interessierenden Verschmutzers). Werden diese Einnahmen gleichmäßig pro Kopf verteilt, so ergibt sich für alle Beteiligten ein Transfer in Höhe von $0tEF$. Die Fläche $FECD$ beschreibt die jeweilige Nettosteuerbelastung.

Im Fall 1 wird der Großverschmutzer mit hohem Ausgangsemissionsniveau unter den der Abb. 3a zugrunde liegenden Annahmen⁵⁵ sogar der einzige Gesamtnettozahler sein: mit Ausgaben in Höhe von $FECE_1^0$, da sein „Gegenspieler“ Vermeidungskosten in Höhe von E_2^0AB durch die Transferzahlung von $0tEF$ überkompensiert bekommt.

In Abb. 3b wird der Emittent mit der unelastischen GVK-Funktion insgesamt mit Ausgaben in Höhe von $FECE_1^0$ belastet, ist also Nettosteuer- und Nettogesamtzahler. Sein Gegenüber kann seine Vermeidungskosten in Höhe von BAE_2^0 mit einer Steuerrückerstattung von $BAEF$ verrechnen, wobei es im abgebildeten Fall für ihn zu positiven Gesamtausgaben kommt.

Eine allokativ orientierte Kritik an einer pauschalen Rückerstattung entzündet sich dabei nicht an der Verteilung der Belastungen, sondern an der Verwendung der Abgabemittel. Weiter oben wurde auf die Möglichkeit eines kontraproduktiven Einkommenseffektes hingewiesen. Darüber hinaus läßt sich im Sinne einer opportunitätskostenorientierten Betrachtung in der unspezifischen Verausgabung eine Verschenkung von umweltpolitischen Möglichkeiten sehen. Dies wird vor allem dann relevant, wenn zur Erreichung des gesetzlichen Umweltziels die notwendigen Abgabesätze aufgrund eines unelastischen Verlaufs der aggregierten GVK-Funktion „Mondniveau“⁵⁶ haben müßten (vgl. Abbildung 4) und damit nicht durchsetzbar sind. An dieser Stelle fragt es sich, ob nicht eine gezielte Politik der Vermeidungskostensenkung sinnvoll sein kann.



5.2.3 Förderung von Reaktionsmöglichkeiten auf Ökosteuern

Eine vermeidungskostensenkende Verwendung der Abgabemittel ist – als Unterstützung des dynamischen Anreizeffektes – einerseits durch die Förderung des Angebots von Gütern, die als umweltfreundliche oder zumindest weniger umweltschädliche Alternativen die privaten Verschmutzungsaktivitäten ersetzen können, möglich. Es können jedoch auch komplementäre Leistungen wie Infrastrukturen angeboten werden, die dazu führen, daß eine Verminderung der Belastung für private Verschmutzer billiger ist. Last, not least ist die Unterstützung der privaten Suche nach neuen Handlungsoptionen durch finanzielle Beihilfen (Subventionen) zu durchdenken. Im Idealfall müßten die Grenzerträge der letzten durch Private bzw. die öffentliche Hand zur Förderung des Umweltfortschritts ausgegebenen Mark gleich sein. All diese Maßnahmen zielen darauf ab, eine Bewegung vom kurzfristig politikfähigen Ziel E^K , zu einer langfristig sinnvollen Zielsetzung E^Z zu erreichen (Vgl. Abbildung 4).

5.2.3.1 Öffentliches Angebot

„Physisches“ Engagement des Staates beim Güterangebot wird im Zuge der Deregulierungsdebatte zunehmend kritischer beäugt. Für die hier diskutierte Frage der Verwendung von Ökosteuerereinnahmen ist der Kritikpunkt des Mittelabzugs aus dem privaten Sektor von geringerem Interesse als der Vorwurf ineffizienter Produktion – denn Ineffizienz verursacht unnötige Zielverzichte.

Vor jeder staatlichen Intervention sollte die elementare Frage nach dem Bedürfnis, das einer umweltverschmutzenden Aktivität zugrundeliegt, gestellt werden. Nur so kann sichergestellt werden, daß alle zu dessen Erfüllung denkbaren Alternativen in die Entscheidung über die Art des öffentlichen Angebots eingehen. In diesem Zusammenhang lohnt es sich, auf den Unterschied zwischen einem Gut und technologischen Aspekten seines Angebots hinzuweisen. Zwei umweltrelevante Politikfelder sollen der Illustration dienen.

Im *Energiebereich* wurden die Leitlinien einer bedürfnisorientierten Politik schon recht gut beschrieben⁵⁷. Herausgestellt wurde dabei, daß das Interesse der Nachfrager eigentlich auf elementare Energiedienstleistungen (EDL) gerichtet ist – wie z. B. Schaffung von Behaglichkeit in der Wohnung oder Erleichterung mechanischer Arbeiten. Die traditionelle Sichtweise – die mit den bislang dominierenden Marktabgrenzungskriterien übereinstimmt – verwendet statt der EDL jedoch die Primär- bzw. Endenergieträger (z. B. Kohle, Strom) als Gutsbegriff. Damit wird ein letztlich technologischer Aspekt der Angebotsform zum eigentlichen Interessenobjekt hochstilisiert.

Eine grundsätzliche Herangehensweise an die energiebedingte Umweltproblematik thematisiert, ob zur Zweckerfüllung überhaupt Energie benötigt wird. In der nächsten Stufe fordert der (normative) Least-Cost-Planning-Ansatz⁵⁸ von einem EDL-Unternehmen die Optimierung über alle denkbaren Energiebereitstellungsformen. Solange eine benötigte Kilowattstunde etc. volkswirtschaftlich günstiger durch Einsparmaßnahmen bereitgestellt werden kann als durch das Angebot von Nutzenergie (wie Gas, Strom), darf insbesondere der Ausbau von Angebotskapazitäten nicht betrieben werden. Die aggregierten Grenzkosten der Vermeidung von CO₂ aus der Verbrennung fossiler Energieträger könnten z. B. durch verbesserte Dämmmaßnahmen an öffentlichen Gebäuden, aber auch durch Aufbau einer Energieberatung gesenkt werden.

Geht man zum *Verkehrsbereich* über, so erfordert eine analoge, elementare Herangehensweise, die Bestimmungsfaktoren der Nachfrage nach Verkehrsdienstleistungen zu hinterfragen.

Ein von Ökonomen häufig vernachlässigter Einflußfaktor ist die räumliche Verteilung der Standorte von Menschen, die zu Zwecken der Kommunikation oder Dienstleistungen bzw. zum Warenaustausch miteinander in Verbindung treten.

Im Zusammenhang mit der Frage nach Wegen zur Förderung der Reaktionsfähigkeit von Individualverkehrsbenutzern auf eine Ökobe-

steuerung interessieren hier insbesondere die staatlichen Gestaltungsmöglichkeiten. Bei einer näheren Betrachtung wird man feststellen, daß staatliche Vorgaben wie Raumordnung etc., aber auch Zielsetzungen wie Verwaltungskostenenkungen (z. B. Behördenzentralisierungen, Schwerpunktschulen) einen Einfluß auf die Nachfrage nach Raumüberwindungsmöglichkeiten haben. So wäre es z. B. denkbar, daß staatliche Investitionen in die Computerausstattung von Verwaltungsaußenstellen einen Beitrag dazu leisteten, die Umweltfolgen unfreiwilliger Mobilität kosteneffizient einzudämmen.

Soll die freiwillige Beweglichkeit nicht in dem Maße eingeschränkt werden, wie es aus der Ökosteuerung des motorisierten Individualverkehrs folgt, ist die Bereitstellung attraktiver Sozialverkehrsformen nötig, an die folgende Forderungen zu stellen sind:

Erstens sollten die volkswirtschaftlichen Kosten der auf diesem Wege erreichbaren Umweltwirkungen nicht höher sein als bei einer indirekten staatlichen Förderung privat angebotener Umweltzusatzeffekte (vgl. nächste Abschnitte).

Zweitens ist es für die individuelle Akzeptanz erforderlich, daß eine hinreichende zeitliche und räumliche Flexibilität sowie Verfügbarkeit gewährleistet werden, die nach dem Preis-Leistungs-Verhältnis mit dem ökobesteuerten Individualverkehr konkurrieren können. Es sollte aus genannten Gründen also nicht darum gehen, bestimmte staatlicherseits ausgewählte und angebotene Technologien (Bus-, Bahnverkehr) zu fördern, sondern vielmehr darum, kollektive Formen der Raumüberwindung zu unterstützen. Diese Abfederung kann im Einzelfall auch finanzieller Art sein, indem private Anbieter von Verkehrskoordination (wie z. B. Mitfahrzentralen) für die Produktion kollektiver Nutzen subventioniert werden.

5.2.3.2 Verwendung der Ökoeinnahmen zur Subventionierung privater Vermeidungsanstrengungen

5.2.3.2.1 Investitionszuschüsse

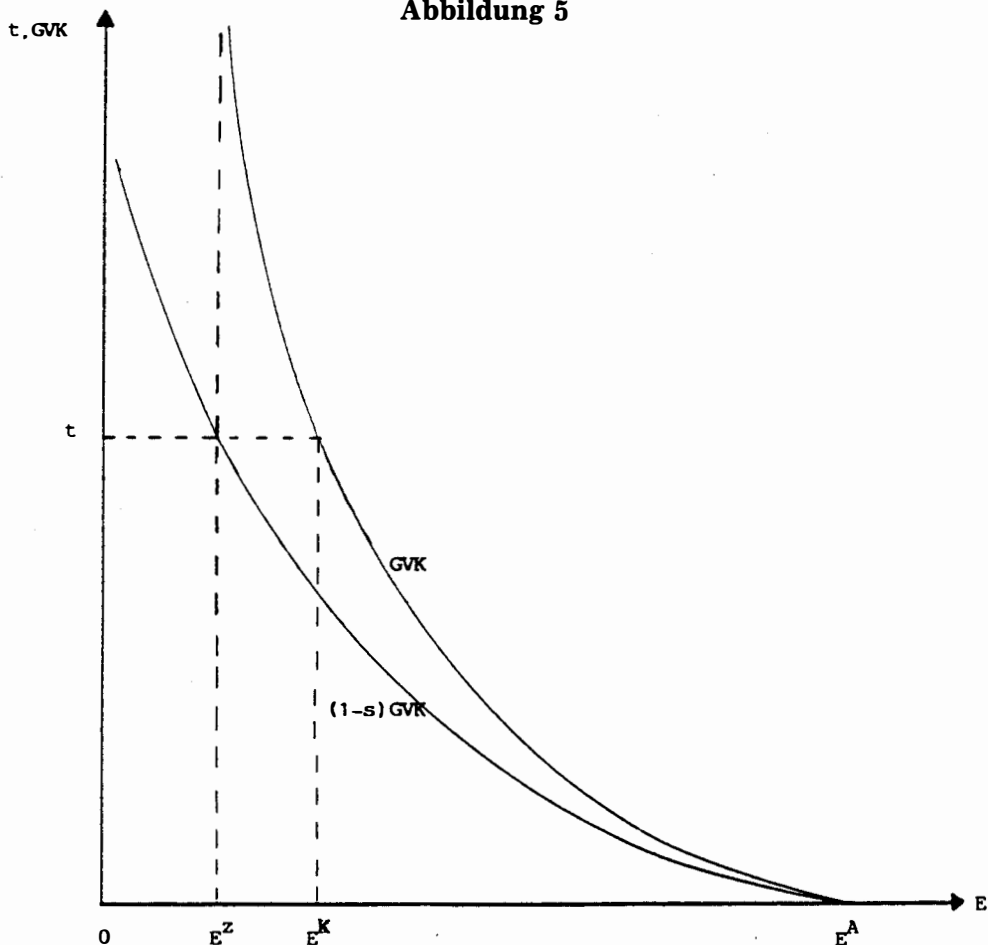
Diese Form der finanziellen Unterstützung der Privatwirtschaft wird insbesondere durch Abschreibungserleichterungen gewährt. Durch die Steuerreform lief zum Jahresende '89 in der BR Deutschland die Begünstigung von additiver Umwelttechnik durch Abschaffung der 7d-Abschreibung aus⁵⁹. Es darf wohl getrost unterstellt werden, daß es nicht die umweltökonomische Kritik⁶⁰ an der mit einer solchen Regelung verbundenen einseitigen Begünstigung von End-of-Pipe-Techniken war, die zum Subventions-Aus führte. Technologieorientierte Vermeidungskostenerstattungen führen zur Festschreibung förderungswürdiger Techniken, im Extremfall sogar, ohne deren effektiven Einsatz ex-post zu kontrollieren. Eine Verbindung mit Ökoabgaben auf die zu beseitigenden Umweltbelästigungen dürfte das Eigeninteresse der

Vermeider allerdings dazu motivieren. Der Nettoeffekt eines kombinierten Abgabe-Subventions-Systems besteht in der erwünschten Vermeidungskostenabsenkung für die Verursacher. Dies ermöglicht, das langfristige Ziel E^Z zu erreichen, wenn im Kombisystem das Abgabenelement so niedrig ausfällt, daß es unterhalb der Akzeptanzschwelle liegt. Eine steuerungseffiziente Kombiabgabe⁶¹ muß nämlich der Bedingung

(6) $t = (1-s) \text{ GVK}$

genügen. Abbildung 5⁶² zeigt den Fall eines hinreichend niedrigen Steuersatzes t . Damit das angestrebte Langfristziel durch Subventionsunterstützung erreicht werden kann, muß der Subventionssatz s über 50 Prozent liegen⁶³.

Abbildung 5



Beachtet werden muß jedoch, daß bei einem niedrigen Abgabensatz die zur Subventionierung zur Verfügung stehenden Einnahmen

schrumpfen. Ein Ziel E^Z ist folglich nur erreichbar, wenn die Steuereinnahmen die Bedingung

$$(7) t \cdot E^Z \geq s \cdot \text{GVK}(E^A, E^Z)$$

erfüllen, d. h. mindestens so hoch sind wie die zu subventionierenden Kosten der zur Zielerreichung nötigen Emissionsverringerung. Da die Emittenten bei einem Steuersatz von $t = (1-s)$ GVK auch ohne Subventionierung die Emissionen verringern werden (auf ein Niveau E^K in Abbildung 5), reicht es aus, die Subventionen auf die verringerte Bemessungsgrundlage GVK (E^K, E^Z) zu beziehen. Ein zusätzliches Problem entsteht dadurch, daß zur Konzeption des kombinierten Abgaben-Subventionssystems nur die aggregierten GVK bekannt sein müßten – eine Orientierung der Subvention an der freiwilligen Emissionsminderung benötigte aber Informationen über die individuellen GVK-Funktionen. Dies ist insbesondere bei einer großen Anzahl heterogener Emittenten schwierig.

Zusätzlich verstärkt ein hoher Subventionssatz den unerwünschten Nebeneffekt jeglicher Vermeidungskostensubventionierung: Marktzutritte in die betreffenden Branchen werden im Vergleich zur Referenzlösung einer alleinigen Besteuerung attraktiver. Die Kostensenkung setzt für die Privaten das Preissignal in die falsche Richtung.

Ein weiterer Kritikpunkt an Technologiesubventionen besteht in der selektiven Auswahl der Begünstigung von Vermeidungsalternativen, wobei insbesondere Einschränkungen des Aktivitätsniveaus⁶⁴ nicht subventioniert und damit unattraktiver werden.

5.2.3.2.2 Subvention gekoppelt an Verringerung des Schadstoffanfalls bzw. der Emission

Eine Orientierung der Subventionszahlungen an den vermiedenen Schadstoffeinheiten hätte den Vorteil, keine Möglichkeit der Emissionsverminderung zu diskriminieren. Gegen diesen Ansatz wird jedoch vorgebracht, daß er in der Ankündigungsphase negative Anreize ausübte, da eine Tendenz bestünde, die Ausgangsbasis zu vergrößern, um die Subventionszahlungen möglichst hoch werden zu lassen⁶⁵. Eine Tendenz, die ihre Entsprechung in den sogenannten „paper trades“ hat, die sich nach der Einführung des kontrollierten Emissionshandels⁶⁶ in den USA dadurch ergaben, daß bisher nicht genutzt, aber in der Betriebsgenehmigung verbriefte Emissionen gehandelt wurden.

Dieses Argument ist aber bei einer Kombination mit einer Abgabensenkung nur bedingt stichhaltig. Für die zusätzlich angegebenen Emissionen⁶⁷ kann eine Subventionszahlung in Höhe von $s \cdot (E^A, E^I)$ erzielt werden. Dieser Summe stehen aber erhöhte Abgabenzahlungen von $t \cdot (E^A, E^I)$ gegenüber, die sich ggf. bei realen Ausweitungen noch um die Vermeidungskosten GVK (E^A, E^I) vergrößern. Liegt der Subventionssatz unterhalb des Abgabensatzes ($s < t$), so lohnt sich eine Vergrößerung der Bezugsbasis in keinem Fall.

Störend an der pauschalen Subventionierung von Emissionsverringe-

rungen erscheinen Mitnahmeeffekte, d. h. die Zahlung für ohnehin – aus betriebswirtschaftlichen Gründen – erfolgende Emissionssenkungen. Dies ist jedoch der Preis, der für eine unverzerrte Förderung von Emissionsminderungsmöglichkeiten zu zahlen ist. Problematisch kann daran aber sein, daß Subventionszahlungen je vermiedener Einheit zu größerem Finanzbedarf führen. Bei der hier diskutierten Anwendungsform geht es um die Verwendung des durch die Abgabekomponente gegebenen Einnahmetopfes. Da der politische Vorteil der Kombiabgabe gerade darin besteht, zur Erreichung eines gegebenen Emissionsziels niedrigere Abgabesätze zu erfordern, kann möglicherweise ein finanzieller Engpaß entstehen. Dieser wird jedoch erst auftreten, wenn für einen Subventionssatz $s = \alpha \cdot t$ mit α aus (0,5, 1) die Bedingung $s \cdot EV < t \cdot E$ zutrifft, d. h. die aggregierte Emissionsverringerung EV größer ist als die Restemission. Eine Ausgangsemission von 100 Einheiten muß also mindestens auf 50 reduziert werden, um Finanzierungsprobleme auszulösen.

Eine Einschränkung der Subventionsgrundlage ist denkbar und bei einem unvollständigen System von Ökoabgaben bzw. Lücken im Ordnungsrecht sinnvoll. Eine denkbare Form wäre die von Hansmeyer/Schneider⁶⁸ angeregte Orientierung an Rohemissionen. Das bedeutet im Kontext eine Beschränkung der Förderung auf vermiedene und nicht bloß an der Emission gehinderte Schadstoffmengen⁶⁹.

6. Fazit

Die vorangehenden Ausführungen betrachten den Aspekt der Verwendung von Einnahmen aus Ökosteueransätzen. Dabei wurde eine substitutive und eine additive Vorgehensweise unterschieden. Ansätze der ersten Art wollen die Ökoeinnahmen dazu benützen, um andere Finanzierungsquellen auf Sparflamme zurückzudrehen bzw. ganz versiegen zu lassen. Aufkommensneutralität heißt in diesem Zusammenhang: gleiche Fähigkeit zur Erreichung exogen vorgegebener Einnahmeziele wie die ersetzten Steuerarten. Es wurden die daraus folgenden Probleme einer einnahmediktierten Umweltpolitik, aber auch der umgekehrten Vorgehensweise – einer umweltdominierten Einnahmezielsetzung – dargestellt.

Eine additive Vorgehensweise vermeidet eine solche problematische Zielverknüpfung. Einnahmen werden hier nur nach Maßgabe der Umweltvorgaben erzielt. Unterschiedliche Möglichkeiten zur Verwendung wurden andiskutiert, wobei herausgestrichen wurde, daß bei ehrgeizigen Umweltzielen – die nur mit sehr hohen Belastungssätzen erreichbar sind, eine Förderung der Reaktionsmöglichkeiten der besteuerten Verschmutzer an erster Stelle stehen sollte.

Das Ruder des Reformschiffs sollte also der Umweltminister und nicht der „Steuer(fach)mann“ in der Hand halten. Ziel- und Kursbestimmung bei einer ökologisch motivierten Anwendung des Steuerinstrumentariums gehören in umweltbewußte Hände, ansonsten besteht die Gefahr, daß der ruhige Hafen „Fiscalia“ angelaufen wird.

Anmerkungen

- 1 Vgl. z. B. Endres, A., Umwelt- und Ressourcenökonomie, Darmstadt 85.
- 2 Vgl. Baumol, W. J./Oates, W. E. (1975)
- 3 Ein Bezug zur aktuellen Ökosteuerdiskussion ergibt sich aus der Verwendung der eingenommenen Mittel zur Subventionierung des Kläranlagenbaus (vgl. auch Abschnitt 5.3.2.1).
- 4 Diese Sichtweise wird von Ewringmann, D. (84) betont, vgl. z. B. S. 560.
- 5 „Die dynamischen Marktkräfte waren wesentlich stärker als selbst ihre optimistischsten Vertreter geglaubt hätten“, so die Einschätzung in Faber, M., Stephan, G., Michaelis, P. (1989), S. 57.
- 6 Vgl. z. B. Sandmo, A. (76), „... the standard analysis of Pigovian taxes assumes, more or less implicitly, that the public sector either needs no additional tax revenue or that it distributes the proceeds from Pigovian taxes in a lump-sum manner.“ p. 51.
- 7 Vgl. UPI Heidelberg 88a, b, 89.
- 8 Vgl. Arbeitsbericht Fortschritt 90.
- 9 Vgl. hierzu z. B. Ewringmann, D., Schafhausen, F. 85, S. 25 ff.
- 10 Vgl. Deutscher Bundestag, AK Haushalt und Finanzen, Venturini, S. 25.
- 11 Vgl. hierzu u. a. Beiträge von Ewringmann, D. (88), Laufs, P. (89), Siebert, H. (89), sowie z. B. WSI-Mitteilungen, Schwerpunktheft 8/89 und die Auswertung des UPI-Instituts 88b (Reaktionen und Kommentare). Eine Einstiegshilfe in die Diskussion stellt auch der Literaturüberblick von Venturini dar (Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste).
- 12 Vgl. z. B. UPI 88, 89, SPD, Gruppe Fortschritt 90, Springmann 88, Müller-Witt 88, IÖW-Gutachten 89.
- 13 Z. B. bei Müller-Witt, H. (89), UPI (88) zu finden. Aber auch Siebert (89) plädiert für diese Alternative: „... sollten die Einnahmen aus Emissionssteuern dazu herangezogen werden, andere Steuern zu senken, insbesondere Steuern auf die Leistung ...“
- 14 U. a. befürwortet von Ewringmann (88).
- 15 Vgl. z. B. Siebert, Instrumente der Umweltpolitik 76, Ewringmann/Schafhausen 85.
- 16 Vgl. z. B. Keepin, B./Kats, G., (88), Lave, L. B., 89.
- 17 Dieser Aspekt wird z. B. von Hübler, K. H. (89) betont.
- 18 Dieser Aspekt stand im Mittelpunkt der Jahrestagung der Vereinigung für ökologische Wirtschaftsforschung „Staatliche Wirtschaftspolitik als Umweltzerstörung“ am 7. bis 9. Juli 1989 in Berlin.
- 19 Vgl. dazu UPI 88a.
- 20 Vgl. z. B. Siebert, H. (76).
- 21 Vgl. Hansmeyer, K. H./Schneider, H. K. 89.
- 22 Vgl. z. B. Salop, J./Salop, S., (76).
- 23 Im bundesdeutschen Abwasserabgabengesetz gibt es bereits eine ähnliche Regelung. Falls der Emittent die im Einleitungsbescheid festgeschriebenen maximalen Emissionswerte nachweislich dauerhaft unterschreitet, kann er eine Neueinstufung erwirken.
- 24 Zur Wirkung der verschiedenen Abgabeformen vgl. z. B. Ewringmann/Schafhausen 85, S. 64 ff.
- 25 Ein Beispiel wäre die interne Subventionierung besteuerteter Einwegflaschen durch künstlich verteuerte Pfandflaschen, deren Nachfrager preisunelastischer reagieren, vgl. z. B. Grüne Baden-Württemberg (89), S. 13.
- 26 Für nähere Informationen vgl. z. B. Dickertmann, D. (88), S. 204 u. a.
- 27 Eine damit verbundene Frage ist, inwieweit sich eine Steuererhöhung auf Mineralöl überhaupt in deutlichen Preissteigerungen niederschlägt – vgl. dazu z. B. Dickertmann, D. (88), S. 204.
- 28 So Ewringmann, D. am 3. bis 5. November 89 in Bad-Boll auf einer Tagung der EV. Akademie zum Thema „Ökosteuern als Instrument der Umweltpolitik“. Vgl. auch IÖW-Gutachten (89), S. 55.
- 29 Vgl. z. B. IFO-Synopse (86), Löw, A. (87).
- 30 UPI will zudem Kosten aufgrund von Verkehrsunfällen etc. anlasten.
- 31 Z. B. Müller-Witt (89), S. 357.

- 32 So z. B. Ewringmann 89, Bad Boll.
- 33 So schlägt Ewringmann 89 ein nach Schadstoffklassen differenziertes Kfz-Steuersystem vor, dessen niedrigste Steuerstufe auf US-Norm-Katalysator-Autos angewendet werden soll.
- 34 So z. B. Spillmann auf der Tagung in Bad Boll, was er mit dem vergleichsweise hohen Verwaltungsaufwand bei geringer Steuerungseffizienz begründete.
- 35 Z. B. im UPI-Ansatz.
- 36 Lee/Misiolek 86, S. 338.
- 37 Vgl. dazu z. B. Lee und Misiolek (86).
- 38 Vgl. z. B. Zacherl, (89), S. 128.
- 39 Eine Erklärung für einen solchen Vorschlag kann in der impliziten Annahme, alles weitere würde (vollständig!) ordnungsrechtlich geregelt, zu suchen sein.
- 40 Ein Zusammenfallen der beiden Kurven entspräche dem „größten annehmbaren Zufall“. Falls die GVK für extrem geringe Emissionsniveaus endlich sind, wäre es möglich, daß überhaupt kein Schnittpunkt existiert. Genauso ist es denkbar, daß mehrere Schnittpunkte existieren.
- 41 Vgl. auch Abschnitt 5.3.
- 42 Vgl. z. B. die Diskussionen um die Anrechnung der KFZ-Steuer für inländische Transporteure bei der geplanten Einführung einer Straßenverkehrsabgabe für den Schwerverkehr. Vgl. dazu z. B. DVZ 7. März 89.
- 43 Allerdings kann man recht sicher sein, daß die Betroffenen darauf hinweisen werden.
- 44 Für diese Sichtweise steht das Zitat von Siebert (89) „Emissionssteuern sollten nicht zweckgebunden sein; sie sollten in den allgemeinen Staatshaushalt eingestellt werden. Denn sie sind ein Lenkungsinstrument, primär kein Finanzierungsinstrument.“
- 45 Dies ist übrigens ein Aspekt, der für jegliche Bemessungsgrundlage gilt.
- 46 So spricht Gretschmann (89) z. B. von einer versuchten „Quadratur des Kreises“, S. 429, da „die Steuer . . . vielmehr am erfolgreichsten (ist), wenn sie keine Einnahmen erbringt“, S. 428.
- 47 Dann hieße das adäquate Instrument „Verbot“.
- 48 Die umweltbezogenen Wirkungen steigen jedoch – vgl. nächsten Abschnitt.
- 49 Vgl. dazu Ewringmann, D. (88), S. 323.
- 50 Vgl. UPI-Bericht (89), Nr. 17, Die Zukunft des Autoverkehrs, Sept. 89, S. 17 ff.
- 51 Bezogen auf Saldogröße der Einnahmen und Ausgaben.
- 52 Mit y sei das Einkommen und p das Preisniveau bezeichnet. Die Indizes 0, 1 bzw. 2 beziehen sich auf die Zustände ohne Steuern, mit Steuern bzw. mit Steuern und Bonus.
- 53 Der kompensierte eigene Preiseffekt ist stets nicht positiv. Vgl. dazu z. B. Varian, Mikroökonomie, 1. Aufl., S. 102.
- 54 Auf den ersten Blick erscheint es ungewöhnlich, daß eine aufkommensneutrale Kombination von Ökobonus und Besteuerung überhaupt zu einem Mehrverbrauch an Kraftstoff führen kann. Schließlich werden bei gleichem Realeinkommen die relativen Preise zuungunsten dieses Gutes verändert. Die Lösung liegt darin, daß der Treibstoffverbrauch komplementär zur Zahl im Verkehr befindlicher Autos ist. Da das Gut „in Betrieb genommenes Kfz“ Unteilbarkeiten aufweist, ist es denkbar, daß durch den Ökobonus, dh. die Umverteilung von Steuergeldern neue Nachfrager über die nachfragebehindernde Budgetrestriktionsschwelle kommen, während die besteuerten Altnachfrager unelastisch reagieren.
- 55 Hinsichtlich der Höhe der Differenz bei den Ausgangsemissionsniveaus und den Verläufen der GVK-Kurven.
- 56 Sehr hohe, aber endliche Grenzvermeidungskosten.
- 57 Vgl. z. B. Hennicke, P. (85), Krause, F. u. a. (80), Bremer Energiebeirat (89).
- 58 Vgl. z. B. Herppich, W. (89) u. a.
- 59 Siehe z. B. Die Grünen im Landtag, Baden-Württemberg (89), S. 10.
- 60 Vgl. z. B. Cansier, D. (88), S. 43.
- 61 Vgl. zu kombinierten Abgaben-Subventionssystemen, Holm, K. (88).
- 62 Vgl. Holm, K. (88), S. 215 zur Grundlage zu dieser Abbildung.
- 63 Vgl. hierzu die Herleitung bei Holm, K. (88), S. 218/9 in der auf die zusätzliche Bedingung $GK > DK$ hingewiesen wurde.
- 64 Vgl. hierzu z. B. HOLM, K. (88), S. 242.

- 65 Vgl. z. B. Holm, K. (88), S. 242 mit einer Anwendung auf „fehlgehende(n) Anreize“ zur Veränderungen des Outputniveaus.
- 66 Vgl. hierzu z. B. Endres, A. (87), EPA (86).
- 67 E' ist die strategisch orientierte Emissionsangabe.
- 68 Vgl. Hansmeyer, K. H./Schneider, H. K., (89).
- 69 Dies geht mit der „Leitlinie 1“ des Vorschlags der Baden- Württembergischen Grünen zusammen. Dort heißt es: „Förderungen aus dem Aufkommen ökologischer Abgaben setzen stets auf der Vermeidungsebene an . . .“ Die Grünen im Landtag (89), S. 8.

Literatur

- Arbeitsgruppe Fortschritt 90, Arbeitsbericht, Zukunftsaufgabe ökologischer Umbau, in: intern, Informationsdienst der SPD, Bonn, den 20. Juli 1989
- Baumol, W. J., Oates, W. E., *The Theory of Environmental Policy*, 1975
- Cansier, D., Öffentliche Finanzen im Dienst der Umweltpolitik. Neuere theoretische Ansätze, in: Blankart, Ch. B., Cansier, D., Dickertmann, D., Öffentliche Finanzen und Umweltpolitik I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 176/I, Berlin 88, S. 11–50
- Dickertmann, D., Maßnahmen für den Umweltschutz im Rahmen des bestehenden Steuersystems. Eine Bestandsaufnahme, in: Blankart, C. B., Cansier, D., Dickertmann, 88, S. 91 ff
- Ifo-Institut, München, Synopse und Beurteilung aktueller Energieprognosen, Köln 1986
- Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Fachbereich IDienste, Fachbereich IV, Haushalt und Finanzen, Venturini (Bearb.), Umweltsteuern und -abgaben, Reg. Nr. WF IV – 166/88, 11. Mai 1989
- Die Grünen im Landtag, Baden-Württemberg, Wirtschaft & Finanzen, Öffentliche Anhörung 28. Oktober 1989, Ausarbeitung von Bürk, R. und Wais, B., vom 16. Oktober 1989
- Endres, A., Die Zukunft der amerikanischen Luftreinhaltepolitik, in: Umwelt (VDI), 6/ 1987, S. 363 ff
- Endres, A., Umwelt- und Ressourcenökonomie, Darmstadt 85
- Energiebeirat der Freien Hansestadt Bremen, Abschlußbericht, 1989
- EPA, Emissions Trading Policy Statement, Final Policy Statement, in: Fed. Register Vol. 51, No. 233, 4. Dez. 1986, S. 43 814 ff
- Ewringmann, D., Umweltabgaben in der Bundesrepublik Deutschland, in: Mehr Umweltschutz für weniger Geld, hrsg. von Sprenger, R. U., Schneider, G., Ifo-Studien zur Umweltökonomie, München 1984
- Ewringmann, D., Ökosteuern oder Umweltabgaben, in: Zau 4/88, S. 323–325
- Ewringmann, D., Schafhausen, F., Abgaben als ökonomischer Hebel in der Umweltpolitik, Berlin 1985
- Faber, M., Stephan, G., Michaelis, P., Umdenken in der Abfallwirtschaft, Berlin, u. a. 1989
- Gretschmann, K., Ökosteuern zwischen Vision und Revision, in WSI Mitteilungen, Schwerpunktthema: Ökosteuern und Umweltschutz, 8/89, S. 423–431
- Hansmeyer, K. H./Schneider, H. K., Zur Fortentwicklung der Umweltpolitik unter marktsteuernden Aspekten, Köln 1989
- Hennicke, P. u. a. Die Energiewende ist möglich, Frankfurt 1985
- Herppich, W., Schulz, W., Zuchtriegel, T., Least-Cost-Planning in den USA, in: Zeitschrift für Energiewirtschaft, 2/89, S. 136–150
- Holm, K., Wasserverbände im internationalen Vergleich, Ifo-Studien zur Umweltökonomie, B. 3, München 1988
- Hübler, K. H., Trügerische Hoffnung, in: Die Zeit vom 15. September 1989, S. 37
- Institut für Ökologische Wirtschaftsforschung GmbH, (IÖW), Gutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion der Grünen, Bongaerts, J. C., Meyerhoff, J., Thomasberger, C., Wittke, A., Schriftenreihe des IÖW 31/89, Berlin 1989
- Keepin, B., Kats, G., Greenhouse Warming, in: Energy Policy, Dec. 1988, p. 538–561
- Krause, F. u. a., Energiewende, Wachstum und Wohlstand ohne Erdöl und Uran, Frankfurt/M. 1980

- Lave, L. B., Policies for Coping with the Greenhouse Effect, in: *Economic Impact*, No. 66, 1989, p. 61–66
- Lee, D. R., Misiolek, W. S., Substituting Pollution Taxation for General Taxation: Some Implications for Efficiency in Pollutions Taxation, in: *Jeem* 13, 1986, S. 338–347
- Löw, A., Stagnierender Energiebedarf mit innerer Dynamik – Ergebnisse der Shell-Szenarien für die Bundesrepublik bis zum Jahr 2005, in: *Zeitschrift für Energiewirtschaft*, 2/87, S. 101–111
- Müller-Witt, H., Ökosteuern als neues Instrument in der Umweltpolitik, Ifo-Studien zur Umweltökonomie, Nr. 10, München, 1989
- O. V., Straßenbenutzungsgebühr, DVZ 7. März 1989
- Salop, J./Salop, S., Self-Selection and Turnovers in the Labor Market, in: *QJE*, Vol. XC, 1976, p. 619–628
- Sandmo, A., Optimal Taxation, *Journ. of Public Econ.* 6, (1976), S. 37–54
- Siebert, H., Analyse der Instrumente der Umweltpolitik, Göttingen 1976
- Siebert, H., Ran an den Feind, in: *Die Zeit* vom 15. September 1989, S. 36
- Springmann, F., Abgaben als Instrument der Umweltentlastung, Schriftenreihe des IÖW, 21/88
- Umwelt- und Prognose-Institut Heidelberg e. V., (UPI), (88a) Teufel, D., Bauer, P., Beker, G., Gauch, E., Lippolt, R., Wagner, T., Berichte Nr. 9, Öko-Steuern als marktwirtschaftliches Instrument im Umweltschutz, März 1988
- Umwelt- und Prognose-Institut Heidelberg e. V., (UPI), (88b) Teufel, D., Bauer, P., Beker, G., Gauch, E., Lippolt, R., Wagner, T., Berichte Nr. 13, Ökosteuer-Vorschlag des UPI: Reaktionen, Argumente, Diskussionen, September 1988
- Umwelt- und Prognose-Institut Heidelberg e. V., (UPI), (89) Teufel, D., Bauer, P., Beker, G., Gauch, E., Lippolt, R., Wagner, T., Berichte Nr. 17, Die Zukunft des Autoverkehrs, Ökobonus als marktwirtschaftliches Instrument im Umweltschutz, September 1989
- Zacherl, P., Umweltabgaben und Ökosteuern, in: *Wirtschaftspolitische Blätter*, 4/89, S. 424–430

Wohlstand und Wirtschaftssystem

Felix Butschek

Der Wohlstand eines Landes hat weit zurückreichende historische Wurzeln. Der heutige Repräsentant dieses Wohlstandes, der entwickelte westliche Industriestaat, mit hohem Volkseinkommen und voll ausgebautem System der sozialen Sicherheit, ist historisch gesehen eine recht junge Erscheinung. Er läßt sich auf die industrielle Revolution zurückführen, welche Ende des 18. Jahrhunderts einsetzte und die Welt verwandelte.

Natürlich kennt auch die ältere Geschichte sozio-ökonomische Veränderungen, doch geschahen diese über weite Zeiträume und konnten von einer Generation kaum wahrgenommen werden. Mit der Industrialisierung erfolgten die Wandlungen rasant und die Gesellschaft hatte Mühe, sie zu verarbeiten. Antrieb wie auch Resultat dieser Entwicklung war die vorher nie gekannte Produktivitätssteigerung, welche den heutigen Wohlstand erlaubte.

Der Industrialisierungsprozeß vollzog sich jedoch in den europäischen Ländern nicht gleichzeitig. Er diffundierte, von England ausgehend, mit einer gewissen zeitlich-räumlichen Systematik. Unmittelbar nach England setzte die industrielle Revolution in der Schweiz und in den USA ein, welche drei Länder der ersten Industrialisierungsphase zuzurechnen sind (Hoffmann, 1931). Von den angelsächsischen Staaten breitete sich die Industrialisierung nach Osten aus und erfaßte in ihrer zweiten Phase die wichtigsten kontinentaleuropäischen Länder, wie Belgien, Frankreich, Deutschland und Österreich. In der dritten Periode weitete sich der Prozeß auf Skandinavien und die Niederlande aus. Die ost- und südeuropäischen Staaten wurden erst im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts voll erfaßt.

Seit dem 2. Weltkrieg erleben wir – vereinfacht gesprochen – ein Übergreifen des Industrialisierungsprozesses auf die außereuropäische Welt; es entsteht ein neues Zentrum der wirtschaftlichen Expansion in Südostasien, in Südamerika vollzieht sich der Industrialisierungspro-

zeß sehr diskontinuierlich, ein ganzer Kontinent, Afrika, steht kaum an dessen Beginn.

Und diese Ausgangssituation prägt im Grunde noch immer das Wohlstandsgefälle der Welt. Die USA und die Schweiz, Länder sehr früher Industrialisierung, die schon vor dem 1. Weltkrieg zu den reichsten Nationen der Welt gehörten, stehen auch heute noch an der Spitze der wohlhabenden Industriestaaten. Natürlich traten in manchen davon spezifische Umstände auf, welche das Wirtschaftswachstum verringerten.

Charakteristisches Beispiel dafür bildet Großbritannien; einst der erste und reichste Industriestaat, der heute auf ein durchschnittliches Einkommensniveau zurückgefallen ist. Dagegen hat Japan, dank seiner stürmischen Entwicklung nach dem 2. Weltkrieg, eben dieses Niveau schon überschritten.

Ceteris paribus hätten diese Gegebenheiten auch das Einkommensniveau der osteuropäischen Länder bestimmt. Da sie zu jener Ländergruppe zählen, in welcher der Industrialisierungsprozeß später, nämlich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts eingesetzt hatte, wäre ihr durchschnittliches Volkseinkommen jedenfalls etwas unter dem west- und zentraleuropäischen Niveau gelegen. Und dieses Bild bietet sich auch noch vor dem 2. Weltkrieg. Das höchste Einkommen je Einwohner erzielten 1938 die USA. Demgegenüber blieb jenes von Nord- und Westeuropa in unterschiedlichem Maße zurück. Die Einkommen Zentral- sowie Nordosteuropas lagen noch tiefer, angeführt von einer Staatengruppe mit gleich hohem Einkommen, nämlich Österreich, der ČSR und Finnland. Die südlichen und südosteuropäischen Staaten blieben auch der vorgenannten Gruppe gegenüber weit zurück – mit der Ausnahme Italiens, welches einkommensmäßig Zentraleuropa zuzurechnen war.

Auch in den ersten Jahren nach dem 2. Weltkrieg lassen sich noch keine entscheidenden Ansätze für eine von dieser historischen Struktur abweichenden Entwicklung zwischen den europäischen Ländern erkennen. Die meisten waren mit dem Wiederaufbau ihrer Wirtschaft beschäftigt und kamen fast alle in den Genuß der UNRRA-Hilfsleistungen, welche die Ernährung der europäischen Bevölkerung nach dem Krieg sicherstellen sollten. Auch wenn in manchen Staaten des sowjetischen Einflußbereiches Koalitionsregierungen unter Führung der Kommunistischen Partei recht weitgehende Verstaatlichungsprogramme beschlossen, wie etwa in der damaligen ČSR, bedeutete dies noch keine grundlegende Änderung des Wirtschaftssystems und beeinträchtigte auch keineswegs einen erfolgreichen Wiederaufbau, wie dies ja auch die ČSR demonstrierte, als bereits 1948 das Produktionsniveau der Vorkriegszeit übertroffen wurde – trotzdem 2 Millionen deutscher Arbeitskräfte ausgewiesen worden waren. Sie hatte damit ihre Position gegenüber den anderen Ländergruppen eher verbessert und übertraf 1948 das durchschnittliche Bruttonationalprodukt Österreichs um die Hälfte. (Letzteres war durch das Besatzungsregime sowie infolge der

Brutto-Nationalprodukt je Einwohner

USA = 100

Länder	1938 ¹		1947 ¹		1948 ¹		1985	
	\$	in %	\$	in %	\$	in %	\$	in %
Nordwesteuropa								
Dänemark	316	60,7	276	41,5	307	45,0	12.254	74,3
Irland	252	48,4	247	37,1	287	42,0	6.704	40,6
Norwegen	255	48,9	248	37,3	253	37,0	13.897	84,3
Schweden	367	70,4	413	62,1	413	60,5	12.639	76,6
Großbritannien	378	72,6	363	54,6	401	58,7	10.915	66,2
Westeuropa								
Belgien-Luxemburg	275	52,8	255	38,4	278	40,7	10.680	64,8
Frankreich	236	45,3	207	31,1	228	33,4	11.445	69,4
Niederlande	323	62,0	219	32,9	250	36,6	11.269	68,3
Schweiz	367	70,4	451	67,8	441	64,6	.	.
BRD	.	.	.	.	.	.	12.179	73,8
Mittel- und Nordosteuropa								
Österreich	179	34,4	96	14,4	130	19,0	10.729	65,0
ČSFR	176	33,8	165	24,8	195	28,6	6.000	36,4
Finnland	178	34,2	151	22,7	173	25,3	11.442	69,4
Ungarn	112	21,5	82	12,3	98	14,4	5.062	30,7
Polen	104	19,9	114	17,1	141	20,6	3.977	24,1
Süd- und Südosteuropa								
Bulgarien	68	13,1	51	7,7	66	9,7	.	.
Griechenland	80	15,4	58	8,7	62	9,1	6.001	36,4
Italien	127	24,4	100	15,0	105	15,4	10.841	65,7
USA								
	521	100,0	665	100,0	683	100,0	16.494	100,0

Quelle: UN: Economic Survey of Europe in 1948, Geneva, 1949; OECD: National Accounts, Vol. 1 – Main Aggregates, Purchasing Power Parities Supplement. Paris 1987. United Nations: International Comparison of Gross Domestic Product in Europe 1985. New York 1988; J. Langr, Zur Diskussion über das Niveau des Brutto-Inlandsproduktes in der ČSFR (tschechisch), Politická Ekonomie (37) 1989.

1 Zu Preisen 1938.

ständigen Drangsalierungen durch die sowjetische Besatzungsmacht besonders gedrückt.) Ähnliches läßt sich für Polen sagen, nur in Ungarn vollzog sich der Wiederaufbau langsamer. Dennoch wird man in diesem Jahr den Anfang jenes Bruches ansetzen können, der sich in der Folgezeit immer mehr vertiefte.

Politische und wirtschaftliche Spaltung

Unmittelbaren Anlaß dazu bildete die Präsentation des „Marshall-Planes“. Dieser war nach dem Krisenwinter 1947 ausgearbeitet worden, weil die Regierung der USA den Eindruck erhielt, die bisherigen Hilfsmittel reichten zur Sanierung der europäischen Volkswirtschaften nicht aus und die Instrumente von Bretton Woods, Internationaler Währungsfonds und Weltbank, erwiesen sich in dieser Situation als stumpf. Dazu kam sicherlich die politische Entwicklung, welche den kalten Krieg immer mehr intensivierte.

Das Ende dieses Jahrzehnts bestimmte die Entwicklungsstruktur der nächsten 40 Jahre. In den westlichen Industriestaaten (in der OEEC, später OECD zusammengeschlossen) konnte damit das Nachkriegskonzept der USA realisiert werden, das in den einzelnen Staaten auf marktwirtschaftlicher Koordination beruhte und auch international den freien Fluß von Gütern, Dienstleistungen und Zahlungen vorsah. Dieses Konzept, das Ende der fünfziger Jahre noch durch weitergehende Integration der europäischen Länder zumindest partiell vertieft wurde, brachte langfristig ungeheure Erfolge. Das Wachstum des realen Bruttoinlandsproduktes erreichte ein historisch noch nie gekanntes Ausmaß und erlaubte den westeuropäischen Staaten nicht nur, ihren materiellen Wohlstand zu steigern, sondern auch das Netz der sozialen Sicherheit sowie die Erziehungsinstitutionen auszubauen. Mitte der siebziger Jahre geriet das System in Turbulenzen, weil äußere Schocks – die Erdölkrise – mit wirtschafts- und sozialpolitischen Fehlentwicklungen zusammentrafen, die, vereinfacht gesagt, aus einer Überforderung der Volkswirtschaft wie des Staates resultierten. Doch gelang es, innerhalb einer Dekade das System wieder zu stabilisieren, sodaß Ende der achtziger Jahre ein neuer Wachstumsschub einsetzte.

Ganz anders entwickelten sich die osteuropäischen Staaten im Einflußbereich der Sowjetunion. Zunächst wurde ihnen die Teilnahme am Marshall-Plan untersagt – im Fall der ČSR geschah das sehr dramatisch – aber in kurzer Folge kam es zum totalen Umbau des politischen und ökonomischen Systems dieser Länder. Anstelle der Demokratie trat ein totalitärer Staat und anstelle der marktwirtschaftlichen Koordination eine Zentralverwaltungswirtschaft, welche die Art der Produkte, deren Mengen und Preise zentral festlegte. Die Disposition über die Produktionsmittel ging vom – privaten – Unternehmer auf den Staat über.

Die Kritik an diesem System setzte – auf frühe Arbeiten österreichischer Ökonomen, wie Mises und Hayek zurückgreifend – bald ein, weil gesagt wurde, es sei nicht in der Lager, die Ressourcen so zu verteilen, daß bei gegebenem Input der höchstmögliche Ertrag erzielt werde. Eine Situation, die in den fünfziger Jahren noch keineswegs derart manifest war, da sich der Wohlstand im Westen gegenüber der Vorkriegszeit erst allmählich erhöhte und die erwarteten Fehlleistungen des östlichen Systems nicht offen zutage traten, da ja auch die „neuen“ Zentralverwaltungswirtschaften Osteuropas vielfach noch von einer marktwirtschaftlichen Basis mit einer mehr oder minder korrekten Ressourcen-

verteilung ausgehen konnten. Erst ab den sechziger Jahren wurden seine Unzulänglichkeiten deutlich merkbar, je mehr sich das System von seinem marktwirtschaftlichen Ausgangspunkt entfernte.

Das Güterangebot vermochte sich der Nachfrage immer weniger anzupassen. Unfreiwillige Lager einerseits, Warteschlangen andererseits waren die Folge. Die Produktionstechnik veraltete immer mehr. Neuere Entwicklungen, wie Elektronik, wurden – außer im militärischen Bereich – überhaupt nicht mehr mitgemacht. Sparsames Produzieren wurde angesichts des Umstandes, daß man mangels Marktpreisen über die Knappheiten kaum mehr Bescheid wußte, den Betrieben aber unbeschränkt Mittel zur Verfügung standen, praktisch unmöglich.

Hatten Vertreter des östlichen Wirtschaftssystems stets betont, daß dieses von zyklischen Einbrüchen nicht betroffen werde, so erwies sich, daß die Turbulenzen der Erdölkrise durchaus auch auf den Osten durchschlugen. Ja noch mehr, während es den westlichen Industrienationen allmählich gelang, ihre Defizite von Budget und Leistungsbilanz zu stabilisieren, gerieten einige RGW-Länder in eine Verschuldungssituation, die sie an den Rand der Zahlungsunfähigkeit führte.

Bemerkenswert erscheint auch, daß jene Ziele, die sich aus der politischen Ambition dieses Systems ergeben hätten, nicht zufriedenstellend erreicht werden konnten. Die dort entwickelten Institutionen der sozialen Sicherheit erwiesen sich jenen des Westens unterlegen. Lediglich offene Arbeitslosigkeit wurde durch weitgehenden Kündigungsschutz vermieden, führte aber in den Betrieben zu einer erstarrten Beschäftigungsstruktur, die mit für deren unzulängliche Leistung verantwortlich war. Die in den siebziger Jahren im Westen aufgeflamnte Diskussion über Umweltprobleme, welche dort schon zu sehr weitgehenden Maßnahmen auf diesem Gebiet führten, wurde in den RGW-Staaten überhaupt nicht zur Kenntnis genommen und führte zu den notorischen katastrophalen Resultaten. Gegen Ende des Jahrzehnts war die Unzulänglichkeit des Systems schließlich in einem Maße manifest geworden, das man im Auge behalten muß, wenn man Erklärungen für den gesellschaftlichen Umbruch in diesen Ländern finden will.

Der quantitative Ausweis

Wenn hier eine quantitative Untermauerung der zuvor angestellten Überlegungen versucht wird, so muß einschränkend dieser Darstellung vorangestellt werden, daß exakte Aussagen nicht möglich sind, weil keine wirklich präzise vergleichbaren Daten vorliegen. Wohl existieren für die westlichen Länder weiter zurückreichende Volkseinkommensrechnungen, die einen Vergleich der Wirtschaftsentwicklung zulassen, wenn sich auch die Berechnungen für die unmittelbare Nachkriegszeit noch nicht auf das System of National Accounts stützen. Ein solcher ist aber nicht ohne weiteres zwischen den Staaten der beiden Blöcke möglich. Zunächst weil sich die Volkseinkommensrechnungen bis vor

kurzem unterschieden. Die RGW-Staaten bezogen nicht alle Dienstleistungen in ihr „Netto-Materialprodukt“ ein, dann aber, weil auch die Berechnungsmethoden differierten. Allerdings versuchten die Vereinten Nationen schon seit einiger Zeit vergleichbare Berechnungen anzustellen, doch nahmen an diesem Projekt von den Oststaaten nur Polen und Ungarn teil. Nur für diese beiden Länder existieren somit vergleichbare Daten. Für die ČSFR wurden sie aus verschiedenen tschechoslowakischen Studien im Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung geschätzt (Stankovsky, 1990).

Die mangelhafte Exaktheit der Daten erweist sich jedoch als unbedeutend, weil das relative Volkseinkommen der Oststaaten seit 1948 dramatisch gegenüber dem der OECD-Staaten zurückgefallen war. Erzielte die ČSSR 1948 beispielsweise noch 78 Prozent des niederländischen Brutto-Nationalprodukts je Einwohner und übertraf das finnische um 13 Prozent, so erreichte sie 1985 in beiden Fällen nur die Hälfte. Besonders kraß wird ein Vergleich mit Österreich, welches sie 1948 noch um die Hälfte übertraf, während sich 1985 das Verhältnis genau verkehrt hatte. Ähnlich verhält es sich im Falle Polens, welches 1948 56,4 Prozent, 81,5 Prozent und 108,5 Prozent des Einkommens dieser Länder erzielte, 1985 jedoch 35,3 Prozent, 34,7 Prozent und 37 Prozent. Etwas weniger ausgeprägt, aber durchaus demselben Muster entsprechend, verlief die ökonomische Entwicklung in Ungarn. 1948 erreichte es 39,2 Prozent, 56,6 Prozent und 75,4 Prozent, 1985 44,9 Prozent, 44,2 Prozent und 47,2 Prozent.

Wenn dieser Rückfall gegenüber Finnland und Österreich besonders deutlich wurde, dann deshalb, weil sich insbesondere im OECD-Raum nach dem 2. Weltkrieg ein Prozeß der Einkommensangleichung vollzogen hat. Eingangs wurde darauf hingewiesen, daß der Industrialisierungsbeginn im wesentlichen noch immer die Einkommenshierarchie der Länder bestimme, doch ist die Aussage dahin einzuschränken, als sich der Einkommensabstand in dieser Zeitspanne wesentlich verringert hat, mit anderen Worten, die einkommensschwächeren Länder rascher gewachsen sind als die stärkeren (Dowrick/Nguyen, 1989, Breuss 1990). Für die osteuropäischen Staaten ergab sich daher nach dem 2. Weltkrieg ein doppelter Nachteil: Erstens blieb das System der östlichen Zentralverwaltungswirtschaften als Ganzes gegenüber den Marktwirtschaften des Westens zurück, zweitens aber wurden die historisch bedingt einkommensschwächeren osteuropäischen Industriestaaten ihrer Chance beraubt, den Einkommensrückstand aufzuholen.

Die präsentierten Daten bestätigen den individuellen Eindruck sowohl der osteuropäischen Bevölkerung wie der westlichen Besucher: Das wirtschaftliche und politische System Osteuropas hatte katastrophale Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung der Staaten dieser Region. Es erwies sich als ein der Industriegesellschaft inadäquates Koordinationsinstrument für wirtschaftliche Entscheidungen und beraubte die Bevölkerung dieser Länder gewaltiger Entwicklungsmöglichkeiten. Nirgendwo existiert ein Anhaltspunkt dafür, daß andere

Ursachen den ökonomischen Rückstand der RGW-Staaten herbeigeführt hätten. Alle Überlegungen und Daten deuten darauf hin, daß dieser ausschließlich auf das verflossene politische und wirtschaftliche System zurückgeht.

Es ist im Augenblick nicht abzusehen, welche Zeit die Umstellung der osteuropäischen Staaten von der Zentralverwaltungs- zur Marktwirtschaft benötigen wird und wie weit dadurch weitere Einkommensverluste in Kauf zu nehmen sein werden. Bestenfalls können diese Länder damit rechnen, ihre marktwirtschaftliche Entwicklung von dem gegebenen, vergleichsweise niedrigen, Volkseinkommensniveau zu starten. Es muß auch vor der – vielfach geäußerten – Illusion gewarnt werden, man könne in einem Jahrzehnt den westlichen Standard erreichen. Derartige Aufholprozesse nehmen, wie die Daten dieser Studie zeigen, Jahrzehnte in Anspruch. Auf die lange Sicht freilich müßte auch den osteuropäischen Staaten jener Effekt zugute kommen, der im Westen während der vergangenen Jahrzehnte zu einer Einkommensangleichung geführt hatte, sodaß man letztlich annehmen kann, der Osten Europas werde nach Überwindung der Umstellungsschwierigkeiten zumindest rascher wachsen als der Westen.

Literatur

- Breuss F., Integration in Europa und gesamtwirtschaftliche Entwicklung, EG und EFTA-Staaten im Vergleich, Wien, 1990.
Dowrick St./Nguyen D.-T., OECD Comparative Economic Growth 1950/1985: Catch Up and Convergence, American Economic Review, Nr. 5/89.
Hoffmann W. G., Stadien und Typen der Industrialisierung, Jena, 1931.
Stankovsky J., Wie man ein Bruttoinlandsprodukt für einen Oststaat errechnet, Internationale Wirtschaft, Nr. 14, 5. April 1990.

BÜCHER

WIEDERSEHEN MIT ALTEN BEKANNTEN

Rezension von: Beat Meier,
John Kenneth Galbraith und seine
Wegbereiter, Verlag Rüegger,
Grüsch 1989, 306 Seiten, sfr 28,-

Wie doch die Zeit vergeht. Kaum hat man selbst über die Überflüssigkeit die Bekanntschaft mit Galbraith gemacht, schon ist sein Werk Gegenstand akademischer Analysen! Welche Gelegenheit, denkt man, nun auch jene Bücher näher kennenzulernen, die man immer schon (fertig) lesen wollte. Und die der Vorläufer endlich auch! Steht nicht Veblens „Theorie der feinen Leute“ als deutsche Taschenbuchausgabe des Fischerverlages schon seit 1986 angelesen im Bücherkasten?

Die an- und aufregende Lektüre von „John Kenneth Galbraith und seine Wegbereiter“ hat mich in kürzester Zeit dazu gebracht, alle in unmittelbarer Reichweite befindlichen zitierten Bücher ebenfalls zu konsultieren. Was angesichts der Fülle des verwendeten Materials ja nur ein kaum erwähnenswerter Anteil ist, mir aber hilft, den Widerspruch, den ich zu Aussagen und Bewertungen von Beat Meier anmelde, besser zu begründen.

Meier bezeichnet sich selbst als Hauptfachhistoriker und Laienökonom. Ich bin als Ökonomin einer institutionalistischen und politischen Richtung der Ökonomie verpflichtet und schätze realitätsnahe Analysen mehr als schöne Theoriegebäude.

Mein Zugang zum Werk Galbraiths ist daher sehr verschieden von jenem, der im vorliegenden Buch gewählt wurde. Aber gegen die gewählte Vorgangsweise lassen sich Einwände vorbringen, die nicht nur durch den unterschiedlichen professionellen Ausgangspunkt bedingt sind.

Meier geht von folgenden Fragestellungen aus:

1. Wie charakterisiert Galbraith die moderne (amerikanische) Industriegesellschaft?
2. Welche seiner Ideen bleiben in seinen Büchern konstant bzw. wandeln sich im Laufe der Zeit?
3. Ist Galbraith selbst eine prägende Kraft oder nur Ausdruck der herrschenden Zeitströmung?
4. Wie rezipieren jeweils die zeitgenössischen Kritiker seine Werke?
5. Wieweit ist er original? Woher stammen seine Ideen?
6. Wo konkret könnte sich Galbraith auf wen abgestützt haben? (S 1)

Die nach meinem Dafürhalten wichtigste Fragestellung, nämlich die nach den jeweils aktuellen Wirtschaftsproblemen, mit denen sich Galbraith, seine Wegbereiter und seine kritischen oder zustimmenden Zeitgenossen konfrontiert sahen, fehlt.

Der Autor strebt einen direkten Quellenbezug an, um vor allem eine vergleichende Textanalyse zu ermöglichen. „Das Verstehen aus der Quelle heraus und in ihrem größeren Zusammenhang ist hier ein wesentliches Ziel.“ (S. 3) Ich bezweifle, daß das eine geeignete Methode ist, um die Bedeutung eines Ökonomen, der die wirtschaftlichen Lebensumstände von Menschen aus den gesellschaftlichen und institutionellen Gegebenheiten ableitet und der auch der Ausübung von (wirtschaftlicher) Macht nicht blind gegenübersteht, nach den für ihn relevanten Kriterien zu zeigen.

Meier bespricht im ersten Teil:

1. American capitalism. The Concept of Countervailing Power (AC)
2. The Affluent Society (AS)
3. The New Industrial State (NIS)
4. Economics and the Public Purpose (EPP)
5. The Anatomy of Power (AOP)

Er referiert jeweils die Grundideen, Rezeption und Kritik. Seine angewandte Methode und das angestrebte Ziel sollen durch ein Zitat aus dem Schlußwort beleuchtet werden. „In meiner Arbeit hat sich klar gezeigt, daß der Stoff in seinen Büchern und Aufsätzen sehr stark vom jeweils herrschenden Zeitgeist beeinflusst wird. Er hat als gesellschaftskritischer Verstärker des Zeitgeistes all das, was zahlreiche Mitbürger/innen unbewußt beunruhigte oder, was viele undeutlich fühlten, es aber nicht zu artikulieren vermochten, gekonnt in allgemein verständliche, bildhafte und einprägsame Worte gekleidet.“ (S. 289) Nach meinem Verständnis schwingt in den Worten „vom jeweils herrschenden Zeitgeist beeinflusst“ der Vorwurf mit, sich in seiner Arbeit von den Zeitläuften beeinflussen zu lassen. Ein absurder Vorwurf an jemanden, dem es ein Anliegen ist, aktuelle Wirtschaftsprobleme zu analysieren und Hilfestellung zu deren Lösung zu geben.

Es ist das explizite Anliegen des Autors, Herkunft, Veränderung und Weiterentwicklung der von Galbraith verwendeten Konzepte, wie *countervailing power*, Überflußgesellschaft, öffentliche Armut oder Technostruktur, aus den analysierten Büchern und Artikeln darzustellen. Unbeleuchtet bleiben die sozialen, politischen und ökonomischen Veränderungen, die eine geänderte Sichtweise bewirkt, ja erzwingen haben können. Zu dieser Frage äußert sich Galbraith im Vorwort zu „Almost everyone's guide to economics“¹. „If a question is asked that has been asked before, there is a certain likelihood that the answer will be similar of the same. A commitment to the same answer after the underly-

ing conditions have greatly, even drastically, changed is a major source of error in economics, as this discussion amply avers. But consistency is not, universally, a sin. Some of the questions here asked have been asked before. What is true must be repeated¹.“

Nun besteht zwischen der Aussage von Galbraith und der im folgenden zitierten Schlußfolgerung von Meier kein direkter Widerspruch, es ist von verschiedenen Dingen die Rede. Weil das so ist, halte ich die Fragestellungen von Meier für einen Einstieg in Galbraiths Werk nicht für zweckdienlich.

„Sämtliche hier besprochenen Bücher Galbraiths sind thematisch aus vorhergehenden – und zumindest in den Ansätzen schon aus ‚American Capitalism‘ (AC) – herausgewachsen. AC ist, so gesehen, sein unübertreffliches Erstlings- und Hauptwerk. Hingegen an der fast unüberschaubaren Reaktion der Kritiker und am Echo in der amerikanischen Öffentlichkeit gemessen, muß das Prädikat ‚Hauptwerk‘ zweifellos dem Buch ‚The New Industrial State‘ (NIS) verliehen werden, knapp gefolgt von ‚The Affluent Society‘ (AS). Betrachtet man seine Bücher vom ideologiepolitischen Standpunkt her, so kann man seit AC eine zunehmende Radikalisierungstendenz seiner Ideen nach ‚links‘ (Höhepunkt: NIS) feststellen. Mit ‚Economics and the Public Purpose‘ (EPP) und vor allem ‚The Anatomy of Power‘ (AOP) erfolgte eine Kehrtwendung, die ihn schließlich zu seinen ursprünglichen Gedanken in AC zurückführte.“ (S. 290)

„Kurz: Galbraiths Werke spiegeln einen durch Zeitgeist und Lebenserfahrung geformten Kreislauf wieder. Der Kreis öffnet und schließt sich in AC. NIS befindet sich am gegenüberliegenden Pol, am weitesten weg von AC (symbolisch für den Höhepunkt der Galbraithschen Radikalität), während AOP am nächsten liegt (symbolisch für die enge Verwandtschaft der beiden Bücher).“ (S. 291)

Im zweiten Teil bespricht Meier Werke von Galbraiths Wegbereitern. Vergleicht man die Erscheinungsjahre der ausgewählten Bücher von Veblen, Keynes, Berle jr., Means, Robinson, Chamberlin, Burns, Burnham, Gordon, Knauth, Mills, Riesman, Boulding und Whyte jr., so darf man unter Wegbereitern in den meisten Fällen nicht Vorläufer verstehen. AC ist 1952 erschienen, „The Organization Man“ von Whyte 1956. Die Klärung der Frage, wer was von wem übernommen hat, ist mir kein besonderes Anliegen. Wichtiger schiene mir das Herausarbeiten jener grundsätzlichen Fragen, die zu beantworten sich die Autoren zum Ziel gesetzt hatten. Die Ergiebigkeit der wirtschaftlichen Betätigung (Produktivität) und die Verteilung des Produktes (Massenarmut, individueller Reichtum, öffentliche Armut), die Kontrolle der wirtschaftlichen Tätigkeit (Oligopole, Konzentration, Manager), die Weiterentwicklung von Wirtschaftssystemen (Konvergenztheorie) usw., usf.

Um das an einem Beispiel zu verdeutlichen:

Über das Buch „The Decline of Competition“ (1936) vom R. A. Burns schreibt Meier: „Burns folgert in seinem Buch, daß der Kapitalismus in den Vereinigten Staaten versagt hat. Es ist mißlungen, den Wettbewerbscharakter zu wahren.“ (S. 217)

Wäre es ausschließlich mißlungen, den Wettbewerbscharakter zu wahren, so hätte das vermutlich niemanden besonders interessiert. Massenarbeitslosigkeit und Weltwirtschaftskrise waren wohl eher die Gründe, sich mit dem offensichtlichen Nichtfunktionieren des Wirtschaftssystems zu beschäftigen.

Irene Geldner

Anmerkungen

- 1 Galbraith, J. K./Salinger, N., Almost Everyone's Guide To Economics, Pelican Books 1981

VON MARX ZUM MARKT

Rezension von: Brus, W./Laski, K.,
Von Marx zum Markt, Metropolis-
Verlag, Marburg 1990, 180 Seiten,
öS 232,40

Der kritische Zustand der Wirtschaftssysteme des sogenannten „realen Sozialismus“ vor dem politischen Umbruch 1989 war kein Geheimnis. Daß es früher oder später grundlegenden Änderungen bedurfte, konnte als „certus an, incertus quando“ gelten. Daß die Kluft zwischen diesem Zustand und der offiziellen Selbstdarstellung in verbaler oder statistischer Form unüberbrückbar geworden war, davon konnte man sich auch als Tourist mit freiem Auge überzeugen. Soweit die vor dem Umbruch an der Macht befindlichen Regime nicht – wie z. B. in der DDR – mit völliger Blindheit geschlagen waren, mußten sie auch zumindest eine Ahnung davon haben, daß eine „Wirtschaftsreform“ alten Stils nicht mehr genügen würde, den Niedergang aufzuhalten, sondern daß nach Formen eines Übergangs zur Marktwirtschaft gesucht werden mußte. Für marktsozialistische Experimente war es jedoch – wie man nach den sich überstürzenden Ereignissen des historischen Jahres 1989 heute sehen kann – bereits zu spät. Angesagt ist seither überall der Übergang nicht nur von der zentral gelenkten Kommandowirtschaft zur Marktsteuerung, sondern auch von der Produktion in Staatsbetrieben zur privaten Unternehmerwirtschaft.

Zahlreiche Bücher und Artikel über die Möglichkeit eines Marktsozialismus sind von der Realität überholt und bestenfalls noch von historischem Interesse (z. B. B. Csikos-Na-

gy's „Sozialistische Marktwirtschaft“). Wenn „der Sozialismus auf der Suche nach einem neuen Wirtschaftssystem“ (so der Untertitel des rezensierten Buches) nicht eben erfolgreich war – am wenigsten in der letzten Phase dieser Suche – so kann dies Aktualität und Bedeutung des 1988 in englischer Sprache veröffentlichten und nunmehr auch in deutscher Übersetzung vorliegenden Buches von W. Brus und K. Laski in keiner Weise mindern – es ist sowohl als Analyse des Scheiterns des „realen Sozialismus“ wie auch in seiner Beurteilung des Marktsozialismus als Ausweg und Alternative durch die Entwicklung bestätigt worden.

Etwa zwei Drittel des Buches beschäftigten sich mit der Entwicklung der in den kommunistischen Ländern errichteten Wirtschaftssysteme seit der russischen Oktoberrevolution. Es wird daran erinnert, daß gerade sozialistische Theoretiker wie Karl Kautsky vehement gegen die bolschewistische Revolution Stellung bezogen, welche in einem wirtschaftlich so rückständigen Land als Versuch zur „Umkehrung der Gesetzmäßigkeiten“ von vornherein zum Scheitern verurteilt sei.

Freilich griff die Kritik solchen Typs von vornherein zu kurz: Wenn „die marxistische Theorie unterstellt, es existiere eine objektive Tendenz in den reifen kapitalistischen Gesellschaften zum Sozialismus“, so ist nach Ansicht von Brus und Laski eine solche Tendenz „nicht feststellbar. An Kräften, die in Richtung Sozialismus wirkten, hätte es nicht gefehlt, im Laufe der Zeit sind sie aber schwächer anstatt stärker geworden“. (S. 31)

Nachdem die Kommandowirtschaft sowjetischen Typs nach 1945 in 7 weiteren mittel- und osteuropäischen Ländern eingeführt worden war, zeigten sich bereits in den fünfziger Jahren immer deutlichere Anzeichen dafür, daß die von Chruschtschow ausgegebene Parole vom „Einholen und Überholen“ unrealistisch war. Dies

gab vor allem in den kleinen RGW-Ländern Anlaß zu verschiedenen „Wirtschaftsreformmaßnahmen“, die auf der Basis des Staatseigentums organisatorische Reformen und Verbesserungen des Lenkungsmechanismus mit dem Ziel der Effizienzsteigerung des Systems einführten.

Als überaus gelungen sind Darstellung und Analyse des sowjetischen Modells und auch der Wirtschaftsreformexperimente in Ungarn und Jugoslawien zu bezeichnen. Weder in Ungarn noch in Jugoslawien wurde ein marktsozialistisches Modell wirklich ausprobiert, da durch die Herrschaftsinteressen der kommunistischen Parteien der Spielraum für die Einführung von Marktmechanismen stets sehr eng begrenzt war und Markt nur in isolierten Teilbereichen zugelassen wurde. Bei der ungarischen Reform von 1968 lag „der wesentliche Fehler des Entwurfs darin . . . , daß das Funktionieren der Marktkräfte schon vom Prinzip her allein auf den Gütermarkt eingeschränkt war. Ein Markt für Produktionsfaktoren, vor allem ein Kapitalmarkt, wurde dagegen unterbunden.“ (S. 92) Das jugoslawische Modell der sogenannten „Selbstverwaltung“ hat wiederum die Eigeninteressen der Betriebe in einer höchst problematischen Weise mobilisiert, sodaß der Betriebsegoismus die Ungleichgewichte vergrößerte.

Im letzten Teil des Buches wird der Marktsozialismus als theoretisches Modell auf den Prüfstand gestellt. Wenn der Hauptkritikpunkt an der kapitalistischen Marktwirtschaft darin besteht, daß sie sich in der Wirklichkeit häufig als nicht in der Lage erwiesen hat, ein dynamisches Gleichgewicht bei Vollbeschäftigung zu realisieren, so wird zunächst die Frage gestellt, ob dies für ein marktsozialistisches Modell eher wahrscheinlich ist. Die Autoren kommen zu dem Schluß, daß diese Frage keineswegs a priori mit ja beantwortet werden kann. Das Hauptproblem des Marktsozialismus wird allerdings in einem anderen Be-

reich lokalisiert. Angenommen, daß im Marktsozialismus die Produktionseinheiten zwar unabhängig sind, aber gesamtwirtschaftlich begründeten Zielvorgaben und generell formulierten, „parametrischen“ Lenkungsmaßnahmen der Regierung weniger Widerstand entgegensetzen als kapitalistische Privatunternehmungen, so kann dies u. U. die Erreichung der Ziele erleichtern; andererseits stellt sich die Frage, inwieweit ein solcher (hypothetischer) Gewinn an Makrostabilität die Mikroeffizienz, von der letzten Endes die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft abhängt, beeinträchtigt.

Dieser Frage ist das letzte, kurze aber inhaltsschwere Kapitel über die Funktion der Eigentumsrechte gewidmet. Die Autoren versuchen hier, die Schlußfolgerung möglichst offen zu halten. Jedenfalls wird Privateigentum für einen funktionierenden Markt als *conditio sine qua non* gesehen. „Die meisten der in einer Marktwirtschaft zu treffenden wichtigen Entscheidungen enthalten, neben Routineaufgaben, auch unvorhersehbare spekulative Elemente, und genau diese gehen in der Regel über das eigentliche Handlungsvermögen eines ‚agent‘ (das ist der Sachwalter des öffentlichen Eigentums, G. Chaloupek) hinaus. Und daran ändert sich natürlich überhaupt nichts, wenn zusätzliche und noch höhere Ebenen der Hierarchie kreiert werden: Die wirklichen, in eigenem Namen und für eigene Rechnung agierenden ‚principals‘, die die Risikoverantwortung letztlich niemand anderem mehr übertragen können, sind in der Anonymität der staatlich-institutionellen Strukturen nicht auffindbar. Und es liegt in erster Linie daran, daß es so schwierig, wenn nicht gar unmöglich ist, die Unternehmerfunktion im Rahmen des staatlichen Eigentums zu lokalisieren.“ (S. 168) Per Saldo sei die Sache der Staatsunternehmen „noch nicht unwiederbringlich verloren“ (S. 176), doch ist auch auf dem Boden einer marktsozialistischen Position die Exi-

stenz von staatlichen Unternehmungen von ihrer Bewährung in der Praxis abhängig zu machen. Der Prozeß der Transformation der östlichen Wirtschaftssysteme „nimmt seinen Ausgang an einem Punkt, in dem die staatlichen Unternehmen dominieren, und diese Tatsache kann nicht über Nacht aus der Welt geschafft werden. Eine gemischte Wirtschaft, in der verschiedene Formen von Staatsbetrieben allmählich in die Lage versetzt würden, auf gleicher Stufe mit privaten Firmen und Kooperativen zu konkurrieren, scheint in naher Zukunft die einzige realistische Perspektive für den Marktsozialismus zu sein. Das bedeutet, daß die Frage, ob Staatsbetriebe in den Rahmen eines wirklichen Marktes, inklusive auch Kapitalmarktes, integriert werden können, weiterhin relevant bleibt. Fällt die Antwort positiv aus, so ergibt sich das Problem, wie diese Integration mit minimalen Verlusten bewerkstelligt werden kann.“ (S. 177) Die praktischen Erfahrungen mit Staatsunternehmen in westlichen gemischten Systemen zeigen allerdings, daß Staatsunternehmen nur bei streng privatwirtschaftlicher Führung diese Probe bestehen können, und daß die Einhaltung der erforderlichen Bedingungen schwach abgesichert ist.

Es fällt gar nicht leicht, bei der Bilanz des Buches im Rahmen dieser Rezension auch kritische Anmerkungen vorzubringen. Die im folgenden angeführte Kritik fällt im Verhältnis zu den Vorzügen des Buches wenig ins Gewicht.

Vielleicht haben die Autoren zu den offiziellen Statistiken der früheren „sozialistischen Länder“ zu viel Vertrauen. In den letzten Jahren wurde immer deutlicher erkennbar, daß die Volkseinkommensrechnungen dieser Länder ein falsches Bild geben und die wirklichen Pro-Kopf-Einkommen weit niedriger liegen, auch abgesehen von den immer größer gewordenen Qualitätsunterschieden. Im Lichte dieser Erkenntnisse sind auch alle

„Erfolgsmeldungen“ aus länger zurückliegenden Perioden in Frage zu stellen und müssen wahrscheinlich erheblich revidiert werden. Sicher geschah es gerade in den letzten ein bis zwei Jahrzehnten, daß Ostblock-Wirtschaft einer progressiven Auflösung unterlag. Wenn die wirklichen Relationen zum Westen so sind, wie durch neuere Schätzungen dargestellt wird (Butschek, 1990), so muß wohl auch an den für die fünfziger und sechziger Jahre ausgewiesenen Wachstumsraten etwas falsch sein. Diesbezüglich sind Brus und Laski vielleicht zu wenig kritisch.

In Abwandlung der Problemstellung von Brus und Laski könnte man auch fragen, warum Oskar Langes Modell eines Marktsozialismus, das immerhin seit den dreißiger Jahren bekannt war, niemals realisiert wurde. Fast zur selben Zeit veröffentlichte der österreichische Statistik-Professor Walter Schiff ein Buch über Planwirtschaft, das theoretisch Langes Artikeln weit unterlegen ist, aber der Realität der Sowjetunion und auch der erst über zehn Jahre später etablierten Systeme in Osteuropa viel näher kam. Die Gründe für das Scheitern der zaghaften marktsozialistischen Experimente sind sowohl immanent als auch in den politischen Rahmenbedingungen gelegen. Beide Aspekte sind jedoch nicht voneinander isolierbar, da Demokratie und Marktwirtschaft offenbar einander wechselseitig bedingen (im Sinne einer notwendigen, nicht hinreichenden Bedingung) und pluralistische Demokratie in einem System mit ausschließlichem oder überwiegendem Staatseigentum an den Produktionsbetrieben nicht möglich ist. Die osteuropäischen Länder haben 1989 die Diktatur beseitigt, die feste Etablierung einer pluralistischen parlamentarischen Demokratie bleibt jedoch eine Aufgabe für die Zukunft und ist vom Gelingen des Übergangs zur Marktwirtschaft bei gleichzeitiger Privatisierung eines großen Teiles des Staatseigentums abhängig. Daß sie

sich dabei auf eine Gratwanderung begeben haben, ist im Jahr nach dem historischen Jahr deutlich geworden.
Günther Chaloupek

Literatur

- Butschek, Felix, Wohlstand und Wirtschaftssystem, in: Wirtschaft und Gesellschaft 4/90
Csikos-Nagy, Bela, Sozialistische Marktwirtschaft, Wien 1988
Schiff, Walter, Die Planwirtschaft und ihre ökonomischen Hauptprobleme, Berlin 1932

HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE POLITIK

Rezension von: Beirat für
gesellschafts-, wirtschafts- und
umweltpolitische Alternativen:
Herausforderungen für die Politik.
Gestaltungsvorschläge zu Wirtschaft,
Umwelt, Arbeit und Soziales.
Kurswechsel Sonderband 1990,
94 Seiten, öS 85,-

Zum dritten Mal wendet sich die im Titel genannte Gruppe mit einer Broschüre zur österreichischen Wirtschaftspolitik an eine in wirtschaftspolitischen Diskussionen vorgebildete Öffentlichkeit. (Vgl. Wirtschaft und Gesellschaft 1/86 und 1/89.) Während die erste Broschüre auf dem Hintergrund des Endes des Austrokeynesianismus und des Anstiegs der Arbeitslosigkeit Anfang der 80er Jahre entstand, sich die zweite Broschüre gegen die apokalyptische Jubelstimmung – wenn Österreich nicht der EG beitrifft, dann werden wir über kurz oder lang verhungern – wendet, so hat die vorliegende Arbeit die Erfahrungen der späten 80er Jahre als Basis: Die Wirtschaft wächst stark, dementsprechend auch die Beschäftigung und für einen großen Teil der Bevölkerung die Einkommen; die Arbeitslosigkeit ist aber weiterhin hoch.

Der Pessimismus in bezug auf die österreichische Wirtschaftsstruktur, insbesondere der Industriestruktur – nämlich, daß zu wenig Dynamik vorhanden ist und Österreich immer weiter zurückbleiben wird, – hat sich als unbegründet erwiesen. Ebenso unbegründet ist aber leider auch die Hoffnung, daß ein entsprechendes Wirtschaftswachstum sämtliche Probleme lösen wird. Mit Recht wird daher in

dieser Arbeit mehrfach festgehalten, daß ein Bedarf an wirtschaftspolitischen Eingriffen vorhanden ist. Ziel der Wirtschaftspolitik könne aber nicht bloß die Verhinderung angeblich drohender Katastrophen sein, sondern die Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse.

In der wirtschaftspolitischen Auseinandersetzung muß es daher zuerst um Ziele gehen, erst dann kann über die Mittel diskutiert werden. Die Modernisierung Österreichs im Sinne einer Effizienzsteigerung und eines Wachstums der Produktivität ist angesichts der hohen Wachstumsraten der letzten Jahre kein sehr spannendes Programm. Es ist schade, daß dieser Punkt nicht stärker herausgearbeitet wurde, wodurch diese Broschüre einen etwas technischen Charakter bekommen hat.

Es fehlt jede Überlegung zum Thema, wie Wirtschaftspolitik wahrgenommen, wie sie diskutiert wird. Zwar wird der Satz von Rothschild: „Wirtschaftspolitik ist vor allem und in erster Linie Politik“ als Motto des ersten Kapitels angeführt, Politik wird aber in dieser Broschüre auf ein Wollen der politischen Instanzen reduziert; als öffentliches Geschehen kommt sie nicht vor.

Fast alle zentralen Themen, die in den letzten Jahren in der wirtschaftspolitischen Diskussion präsent waren, werden in fundierter, wenn auch sehr kurzer Darstellung behandelt und einige Reformvorschläge ausgearbeitet. Dazu kommen jene Themen, die aus der allgemeinen wirtschaftspolitischen Diskussion fast vollkommen ausgeschlossen sind, nämlich Verteilungspolitik und Ausbau des Sozialstaates jenseits einer Pensionsreform.

Im zentralen Kapitel über Wirtschaft werden Industriepolitik und Verteilungspolitik abgehandelt. Durch eine richtige Industriepolitik soll gesichert werden, daß Wohlstand produziert wird, durch die Verteilungspolitik, daß ein steigender Wohlstand nicht bei nur wenigen bleibt.

Die Notwendigkeit einer Internationalisierung der österreichischen Industrie zur Aufrechterhaltung und Verbesserung ihrer Konkurrenzfähigkeit wird akzeptiert, aber ein Unterschied zwischen einer aktiven und einer passiven Internationalisierung hervorgehoben. Bei letzterer muß unter anderem darauf geachtet werden, daß der Standort für Firmenleitungen in Österreich bleibt. Es muß bei einer hinreichend großen Zahl von Unternehmungen in Österreich entschieden werden, was produziert wird und wie produziert wird, damit Österreich nicht vom Ausland abhängig wird. Der Frage, ob die Eigentümer Ausländer oder Inländer sind, Private oder der Staat, wird kaum erwähnt. Sie wird aber nicht deshalb als irrelevant betrachtet, weil ausländische Unternehmen jene Modernisierung bringen könnten, zu denen österreichische Unternehmungen angeblich nicht fähig sind, sondern weil die abstrakte Frage des Kapitaleigentums durch die konkrete der Verfügungsrechte ersetzt wurde.

Während die offizielle Industriepolitik darauf setzt, große effiziente Unternehmen zu schaffen, wird hier vorgeschlagen, an den existierenden Strukturen in der österreichischen Industrie anzuknüpfen. Es sollen organisatorische Rahmen geschaffen werden, die es den Klein- und Mittelunternehmen ermöglichen, miteinander zu kooperieren. Nicht Unternehmen sollen fusioniert werden, um alle unternehmerischen Funktionen zu zentralisieren, sondern spezifische Aufgaben können durch Zentralisierung effizienter organisiert werden, ohne daß die Selbständigkeit der Unternehmungen vollständig verloren geht. Als Modell dienen wohl kleinunternehmerische Kooperationen in Mittelitalien. Offen bleibt bei dieser Forderung allerdings, in welcher Form staatliche Instanzen hier aktiv werden können und wieso nicht Unternehmungen und deren Interessenverbände von sich aus zu solchen Kooperationen

bereit sind. Wenn etwa gefordert wird „enge Zusammenarbeit der wirtschaftspolitischen Instanzen auf allen Ebenen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter und anderer Interessengruppen. Doppelgleisigkeiten, partei- oder regionalpolitische Eifersüchteleien zerstören die Möglichkeiten zur gedeihlichen Entwicklung. Die Bündelung aller relevanten Kräfte ist absolut notwendig“, so wird wohl jeder sagen: selbstverständlich. Welcher Verein, der zur Rettung Österreichs antritt, könnte einen solchen Passus nicht in sein Parteiprogramm hineinschreiben?

In der Verteilungspolitik werden zwei Probleme hervorgehoben: Erstens die immer ungünstiger werden den Lohnstruktur und zweitens die immer größer werdende Bedeutung der Vermögen. Die Lohndifferenziale sind nicht nur größer als in den meisten vergleichbaren Ländern, sondern sie haben darüber hinaus in den letzten Jahren zugenommen. Dies ist nicht nur ein soziales Problem und eines der Gerechtigkeit, sondern auch eines der Wirtschaftsstruktur: Durch hohe Löhne sollen die Unternehmen zu höherer Effizienz bei Strafe des Unterganges gezwungen werden. Die Existenz eines großen Kapitalstocks, der entsprechende Vermögen bei den Haushalten bedingt, hat noch keinen Niederschlag in der Steuerpolitik gefunden: Obwohl die Relation zwischen Vermögen und Bruttoinlandsprodukt aufgrund der Akkumulation stark zugenommen hat, nimmt der Anteil der Steuern aus Vermögen und Vermögensertrag weiter ab.

Das zweite große Kapitel ist der Umweltpolitik gewidmet. Hierbei wird vor allem die Bedeutung der Ökosteuern angeführt, wie sie derzeit in Österreich in vielen wirtschaftspolitischen Artikeln, so auch in „Wirtschaft und Gesellschaft“, diskutiert werden. Ein zweites entscheidendes Feld der Umweltpolitik soll eine entsprechende Verkehrspolitik sein.

Neu in der österreichischen wirt-

schaftspolitischen Diskussion sind die Thesen zur Beschäftigungspolitik. Zwar trägt das entsprechende Kapitel den gleichen Titel wie die erste Broschüre – „Wege zur Vollbeschäftigung“ –, aber es werden doch wesentliche Modifikationen an bisherigen Vorstellungen vorgenommen. Während in den zehn Jahren zwischen der Krise 74 und dem Ende der Regierung Kreisky Vollbeschäftigung das alles dominierende Ziel in der Wirtschaftspolitik war, wobei Vollbeschäftigung am Nichtanwachsen der Arbeitslosenziffer gemäß österreichischer Arbeitslosenstatistik gemessen wurde, wird dieses Ziel hier wesentlich qualifiziert. Dafür gibt es mehrere Gründe. Zum einen läßt die Persistenz der Arbeitslosigkeit bei hohem Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum eine Beschäftigungspolitik im keynesianischen Sinn als obsolet erscheinen. Zweitens zeigt das Beschäftigungswunder in den Vereinigten Staaten, nämlich der starke Abbau von Arbeitslosigkeit bei gleichzeitigem starken Einstrom von ausländischen Arbeitskräften in den 80er Jahren, der zu einem beträchtlichen Teil in den Niedriglohnbereichen des Dienstleistungssektors stattgefunden hat, daß nicht jede Beschäftigungsausweitung wunderbar ist. Es genügt nicht, Arbeitsplätze zu schaffen, sondern es geht um Arbeitsplätze mit hoher Wertschöpfung. Dem entsprechen, wie bereits

erwähnt, die Vorstellungen zur Lohnpolitik: Es sollen nicht Arbeitsplätze um jeden Preis erhalten werden. Lohnpolitik kann auch ein Mittel der Strukturpolitik sein. Es wäre allerdings in diesem Zusammenhang notwendig, ein grundsätzliches Problem der österreichischen Wirtschaftsstruktur zu behandeln: Solange als wichtigste Kennzahl österreichischer Wirtschaftsentwicklung die jährliche Nüchternzahl dient, solange man sich also dazu bekennt, daß Österreich in der europäischen Arbeitsteilung sich immer mehr auf Tourismus spezialisiert, gibt es wenig Chancen für eine überproportionale Ausweitung des Hochlohnbereichs. Tourismus ist in der ganzen Welt eine Niedriglohnindustrie.

Das abschließende Kapitel ist dem Ausbau des Sozialstaates gewidmet. Interessant ist, daß es dabei nicht nur um einen Ausbau bestimmter Einrichtungen und entsprechende Verwaltungsreformen geht, sondern daß den Unternehmungen eine verstärkte Aufgabe bei der Bewältigung sozialer Probleme zugemutet wird. Es soll den Unternehmen nicht möglich sein, Problemgruppen und soziale Probleme an die öffentliche Hand abzuwälzen und sich dann über die Kosten des Sozialstaates zu beklagen, sondern sie selbst sollen in die Sozialpolitik eingebunden werden.

Peter Rosner

EFFIZIENTER ODER NICHT? DAS IST (IMMER NOCH) DIE FRAGE

Rezension von: Friedrich Schneider
und Rainer Bartel, Gemeinwirtschaft
versus Privatwirtschaft. Ein
Effizienzvergleich, Manz, Wien 1989,
315 Seiten, öS 385,-

Die Frage, ob private oder öffentliche Unternehmungen effizienter produzieren, läßt sich theoretisch kaum klären. Aus diesem Grund erfreuen sich empirische Studien großer Beliebtheit, die die Leistungsfähigkeit von privaten und öffentlichen Unternehmungen vergleichen. Mit der Arbeit von Schneider und Bartel liegt ein solcher Versuch nun auch für Österreich vor.

Die Autoren greifen auf zwei verschiedene Datensätze zu. Das Österreichische Statistische Zentralamt führt alle fünf Jahre im Rahmen der „Nichtlandwirtschaftlichen Bereichszählung“ eine Sonderauswertung nach Eigentumsverhältnissen durch (dabei sei angemerkt, daß weder die Kapitalstockdaten noch die Eigentumsverhältnisse erhoben werden dürfen; die Eigentumsverhältnisse müssen mühevoll mit Hilfe der Arbeitsgemeinschaft der österreichischen Gemeinwirtschaft rekonstruiert werden) und publiziert Daten zur Gemeinwirtschaft in Österreich. Diese Zahlen sind für die Jahre 1976 und 1983 verfügbar, an der Auswertung der Zählung 1988 wird noch gearbeitet. Die Autoren ließen vom Zentralamt eine Sonderauswertung nach Wirtschaftsgruppen und Eigentumsverhältnissen durchführen, die den Vergleich von statistischen Mittelwerten ermöglicht.

Die zweite Datenquelle, die für öko-

nometrische Schätzungen herangezogen wird, besteht in der Hochrechnung der Jahresabschlüsse der österreichischen „Industrie im engeren Sinn“ durch die OeNB. Diese Daten können nicht nach Eigentumsverhältnissen differenziert werden, sodaß sich Schneider und Bartel damit begnügen mußten, fünf Sektoren grob nach „überwiegend öffentlich“, „gemischt“ und „überwiegend privat“ einzuteilen.

Bevor die empirische Analyse durchgeführt wird, diskutieren die Autoren die von ihnen verwendeten Effizienzbegriffe. Sie unterscheiden zwischen „ökonomischer“ (= betriebswirtschaftlicher) und „stabilitätspolitischer“ Effizienz. Die Definition der ökonomischen Effizienz entspricht der üblichen Lehrbuchversion des ökonomischen Prinzips. Als Indikator wird die Rentabilität gemessen an der Brutto- bzw. an der Nettoestquote (Nettoproduktionswert minus Personalaufwand, bezogen auf den Nettoproduktionswert; für die Nettogröße wird im Zähler noch der Investitionsaufwand abgezogen) verwendet.

Interessant ist die Definition der stabilitätspolitischen Effizienz: „Unter stabilitätspolitischer Effizienz einer staatlichen Maßnahme verstehen wir ... denjenigen Einsatz eines wirtschaftspolitischen Instruments, der die konjunkturellen Schwankungen bzw. Ungleichgewichte kurzfristig und (bezogen auf diesen Planungszeitraum) mit den geringsten volkswirtschaftlichen Kosten beseitigt“ (S. 27). Dieser Begriff beinhaltet also den ökonomischen Mitteleinsatz der staatlichen Wirtschaftspolitik.

Diese Definition wird auf Kennzahlen umgelegt, die auf betrieblicher Ebene gemessen werden können. Staatliches Demand Management ist nach Schneider und Bartel in Wirtschaftsbereichen mit geringerer Arbeitsproduktivität (höherer Personalaufwandsintensität, höherer Investitionsneigung) stabilitätspolitisch effizienter als in jenen Bereichen mit hö-

herer Arbeitsproduktivität (geringerer Personalkostenintensität, geringerer Investitionsneigung). Diese Operationalisierung des Begriffs der stabilitätspolitischen Effizienz impliziert sofort einen Antagonismus zur betriebswirtschaftlichen Effizienz bezüglich der Arbeitsproduktivität und der Personalkostenintensität. Nur hinsichtlich der Investitionsneigung besteht Übereinstimmung darüber, daß eine höhere Ausprägung der Variablen in jedem Falle effizienter ist.

Selbst wenn man diese Operationalisierung akzeptiert (die Autoren warnen selbst davor, das Konzept der stabilitätspolitischen Effizienz überzustapazieren), ergibt sich ein Problem bei der Interpretation der empirischen Ergebnisse. Wenn sich die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger der öffentlichen Unternehmungen als beschäftigungspolitisches Instrument bedienen, ist ein höherer Personalaufwand zu erwarten als in Unternehmungen, die keine Beschäftigungsaufgaben erfüllen müssen. Da man aber den Personalaufwand nur ex post, also nach Einhaltung der beschäftigungspolitischen Auflagen, beobachten kann, ist der Einsatz öffentlicher Unternehmungen als Instrument der Wirtschaftspolitik gemessen am Schneider/Bartel-Kriterium automatisch effizient.

Ein weiteres Problem, das praktisch alle Kostenvergleichsstudien betrifft, besteht in der Überprüfung der ökonomischen Effizienz. Es ist nicht überraschend, wenn eine Unternehmung mit Beschäftigungsaufgabe mit höheren Personalkosten produziert als ihr unreguliertes privates Pendant (von der Marktstruktur abstrahieren wir). Ignoriert man den Umstand, daß dem öffentlichen Unternehmen bestimmte Vorgaben aufgebürdet werden, dann sind die privaten Unternehmungen immer effizienter. Ob aber der Beschäftigtenstand (beispielsweise) mit den geringsten Kosten, also effizient, gehalten wurde oder nicht, wird nicht untersucht. Rückschlüsse auf die be-

triebswirtschaftliche Effizienz in Abhängigkeit von den Eigentumsverhältnissen sind nur dann zulässig, wenn keine gemeinwirtschaftlichen Bindungen bestehen (dann erübrigt sich aber auch die Untersuchung der sog. beschäftigungspolitischen Effizienz).

Schneider und Bartel bieten einen ausführlichen Überblick über jene Argumente, die für eine höhere Effizienz von Privatunternehmungen sprechen (das sind vor allem die positive Theorie der Wirtschaftspolitik, die Theorie der Eigentumsrechte, die ökonomische Theorie der Bürokratie und die Theorie der X-Ineffizienz nach Leibenstein). Auch die empirischen Ergebnisse internationaler Effizienzanalysen werden kurz und übersichtlich präsentiert.

Die Analyse der statistischen Mittelwerte für die österreichischen Daten ergibt folgendes Bild: Die Autoren stellen „in groben Zügen eine Überlegenheit der Privatwirtschaft in der ökonomischen Effizienz und einen Vorsprung der gemeinwirtschaftlichen Betriebe in der stabilitätspolitischen Effizienz“ (S. 204) fest. Interessant ist bei diesem Ergebnis, daß im Durchschnitt über alle Effizienzkennziffern in 56 Prozent aller Fälle kein signifikanter Unterschied zwischen privaten und gemeinwirtschaftlichen Unternehmungen besteht. In den statistisch signifikanten Fällen schneiden die Privatbetriebe, abgesehen vom Nettoproduktionswert pro unselbständig Beschäftigtem, in allen Effizienzindikatoren im Schnitt besser ab. Diesen Befund kann man als Überlegenheit der privaten Produktion auslegen, oder aber man kann überrascht feststellen, daß es trotz Einmischung der Politik in mehr als der Hälfte der Fälle keinen signifikanten Unterschied zwischen privaten und gemeinwirtschaftlichen Unternehmungen gibt.

Die ökonometrischen Schätzungen mit dem Datensatz der OeNB führen zum Ergebnis, daß die überwiegend staatlichen Sektoren Grundstoffe und

Chemie ein gegenüber den Bereichen Konsumgüter-, Bauzuliefer- und Investitionsgüterindustrie vergleichsweise tiefes Produktivitätsniveau aufweisen. Die Autoren betonen allerdings, daß nicht entschieden werden kann, ob sich die Produktivitätsunterschiede auf die Eigentumsform oder auf die Produktionstechnologie zurückführen lassen.

Zum Abschluß der Untersuchung beschäftigen sich die Autoren mit wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen. Diese Vorschläge betreffen

die Fundierung wirtschaftspolitischer Entscheidungen, Reformen zur Einengung des Verhaltensspielraums der Regierung, klare Zielvorgaben in der Verstaatlichten-Politik, Einführung von Trennungsrechnungen, Einführung eines materiellen Anreizsystems für staatliche Manager und einiges mehr. Diesen Überlegungen kann man beipflichten, auch wenn man aus der vorliegenden Untersuchung keine „Effizienzkrise in den öffentlichen Unternehmungen“ herauslesen kann.

Helga Fehr-Duda

JAPAN, DIE STRATEGIE DES SIEGERS

Rezension von: Michael Schano,
Japan, Die Strategie des Siegers.
Orac Verlag, Wien 1990, 224 Seiten

Michael Schano plaudert in seinem Buch im journalistisch-lockeren Stil über eine Reihe von für westliche Leser interessante Besonderheiten und Erfolgsgeheimnisse japanischer Firmen und Manager. Das große Verdienst des Buches, das nur auf den ersten Blick oberflächlich wirkt, ist, daß es dem Nicht-Japan-Kenner erste, gut fundierte Einblicke und dem Japan-Kenner historische Erklärungen für von ihm selbst schon wahrgenommene und oft unerklärliche Phänomene bietet. Diese Einblicke mit historischem Hintergrund beziehen sich ebenso auf japanische Umgangsformen, japanisches Demokratieverständnis und gesellschaftliche Ungleichheit wie auf die wirtschaftliche Entwicklung und die Mechanismen, die zum fulminanten wirtschaftlichen Erfolg der „Japan Inc.“ geführt haben.

Schano dokumentiert anhand einer Reihe von Kennzahlen den sichtbaren Erfolg der „bestgemanagten Volkswirtschaft der Welt“. So ist das BIP Japans mit über 2.400 Milliarden US-Dollar das zweithöchste der Welt und mit einem Weltanteil von 15 Prozent halb so groß wie das der USA, doppelt so groß wie das der BRD und zwanzig Mal größer als das Österreichs. Gemessen am Pro-Kopf-Einkommen stand Japan 1970 noch an zwanzigster Stelle der Weltrangliste; 1989 lag es – gemeinsam mit der Schweiz – mit über 23.000 Dollar pro Kopf und Jahr an der Spitze!

Die japanische Wirtschaft wuchs in

den letzten Jahren um etwa 5 Prozent jährlich und damit wesentlich mehr als alle anderen OECD-Länder (mit Ausnahme Österreichs). Japan schwimmt in Geld und weist mit 18 Prozent am BIP die höchste Sparquote auf. Nicht zuletzt deshalb geht es den japanischen Kommerzbanken überaus gut und halten in der Liste der 10 größten Banken der Welt die Japaner derzeit alle Plätze! Damit im Zusammenhang steht die Tatsache, daß Japan mit einem vergebenen Kreditvolumen von 1560 Milliarden Dollar Gläubigernummer eins der Welt ist. Die Handelsbilanzüberschüsse erreichen fast jedes Jahr Spitzenwerte, die Japaner tragen mittlerweile ein Viertel zum amerikanischen Außenhandelsungleichgewicht bei. Aber auch die ASEAN-Staaten (15 Milliarden Dollar Negativsaldo), die EG-Länder (24 Milliarden Dollar Negativsaldo), Schweiz, Österreich u. v. a. haben mit der japanischen Importflut zu kämpfen. Das Verhältnis österreichischer Exporte zu japanischen Importen beträgt 1 : 5 und ist damit das ungünstigste eines westlichen Industriestaates zu Japan überhaupt. Alle diese Daten deuten darauf hin, daß sich Japan mit seiner geballten Unternehmenspotenz, mit seiner Finanzkraft und seinem weltumspannenden Informationssystem zur führenden Wirtschaftsmacht des kommenden Jahrhunderts emporzukatapultieren scheint.

In den letzten Jahren nahm zudem die wachsende Direktinvestitionstätigkeit japanischer Firmen stark zu: Konzerne, wie Nissan, Toyota, Ricoh, Sony, Canon oder JVC, verfügen nicht nur über ein weltweites Handelsnetz, sondern auch über eigene Fabriken im Pazifischen Raum, den USA und Europa. Die geplante Verwirklichung des EG-Binnenmarktkonzeptes bis 1992 zieht die Japaner magnetisch an. Nichts fürchten sie mehr als einen geschlossenen europäischen Markt mit protektionistischen Vorschriften, wie Dumping-Strafzöllen oder Ur-

sprungszeugnissen und anderen Handels- und Produktionshemmnissen.

Die aktive Internationalisierung Japans steht erst am Anfang ihrer Entwicklung, noch sind japanische Firmen keine bedeutenden Arbeitgeber. IBM allein beschäftigt in Europa mit seinen 120.000 Mitarbeitern mehr als alle japanischen Fabriken zusammen, die für ungefähr 78.000 Dienstnehmer Löhne zahlen. Insgesamt machten bislang die Direktinvestitionen Nippons in den USA über vierzig Prozent aller im Ausland in Fabriken, Beteiligungen oder Joint-ventures eingebrachten Kapitaleinsätze aus. Dieser Trend dreht sich jetzt langsam um: Von 1987 auf 1988 verdoppelten sich die japanischen Investitionen – früher hauptsächlich auf den Finanz- oder Immobilienbereich konzentriert – in den EG-Ländern auf mehr als acht Milliarden Dollar, während jene in den USA nur mehr um rund vierzig Prozent zunahmen. Für das Fiskaljahr 1988, das traditionsgemäß am 1. April 1988 beginnt und am 31. März 1989 endet, rechneten Finanzexperten in Tokyo mit einem weiteren Anstieg der japanischen Europa-Einsätze auf über zehn Milliarden Dollar. Bekannte Unternehmen, wie Mitsubishi, Canon, Toyota, Mazda, Isuzu Motors oder Yamaha, haben seit längerem ihre Augen auf die Alte Welt geworfen und suchten sich inzwischen potente, eingesessene Joint-venture-Partner, etwa Mercedes, Volkswagen, Opel oder Olivetti. Der zweitgrößte Baumaschinenhersteller der Welt, Komatsu Ltd., verhandelt seit Jahresende 1989 mit der Hanomag AG in Hannover um die Übernahme von mehr als fünfzig Prozent des Aktienkapitals der deutschen Firma im Wert von 25 Milliarden DM. Wie Pilze schießen Fabriken für Autos, Compact Discs, Videorecorder, Computerzubehör oder Haushaltsgeräte aus dem Boden. 1988 gab es in 16 Ländern Europas bereits mehr als 1400 japanische Tochterunternehmen oder Beteiligungen mit Partnern, davon über 400 Fabriken. Allein im selben

Jahr ließen sich 130 Betriebe im EG-Raum nieder. Ihr Hauptaugenmerk richteten die fernöstlichen Unternehmer bislang auf Großbritannien, wo sie rund ein Drittel ihrer gesamten EG-Fabrikations-Investitionen plazierten und etwa neunzig Fertigungen errichteten. Frankreich zählt momentan rund 85 japanische Produktionsbetriebe, 67 Werke stehen in der Bundesrepublik, und Spanien hält gerade – vor allem der niedrigen Lohnkosten wegen – bei 41. In Österreich produziert Yoshida seit 1975 und Sony seit 1986. Der Werkzeugmaschinenhersteller Amada ließ sich 1987 im niederösterreichischen Ternitz mit einer eigenen Erzeugung nieder. Eine Anzahl weiterer Firmen zeigt Interesse für das neutrale Land mit den guten Ostbeziehungen, macht aber die Realisierung neuer Projekte von einem EG-Beitritt abhängig.

Die Strategie der Japaner scheint klar: Die 320 Millionen potentieller Konsumenten in der Europäischen Gemeinschaft stellen bald einen vielversprechenderen Markt dar als die 270 Millionen Amerikaner. Westeuropa ist beispielsweise seit 1987 ein größerer Automobilmarkt – mit durchschnittlich noch wesentlich geringerer Verkehrsdichte – als Nordamerika und wird daher zunehmend interessanter. Besonders interessant ist, wenn Schano den Ursachen für den japanischen Erfolg auf den Grund geht.

Er entschlüsselt nämlich etwa das Geheimnis des japanischen Erfolgs als Nicht-Geheimnis der Lern- und Anwendungsfähigkeit eines gewissenhaften Schülers! Der Autor weist schlüssig nach, daß die vielgerühmten und von des westlichen Konkurrenten gefürchteten „japanischen“ Managementmethoden, Fertigungstechniken, Firmenorganisationen und Technologien zu 100 Prozent westlicher, d. h. US-amerikanischer bzw. europäischer, Provenienz sind und mit viel Fleiß und Akribie von den Japanern angewandt, auf ihre spezifischen An-

forderungen ausgerichtet und verbessert worden sind.

Interessanterweise zählten viele Tycoons der japanischen Unternehmer- und Managergeneration der Nachkriegszeit, wie Matsushita, Morita von Sony, Omi von Fujitsu, Inoue von Sumitomo oder Kato von Mitsubishi, zu den aufmerksamen Schülern amerikanischen Instruktoren wie Peter Drucker oder Sarasohn. Offensichtlich haben westliche Manager und Firmeninhaber ihre eigenen Lehren weniger ernst genommen als ihre japanischen Schüler! Diese Erkenntnis, daß das Geheimnis des japanischen Erfolgs kein Geheimnis, sondern die wortgetreue Umsetzung westlichen technischen Know-hows und wissenschaftlicher Erkenntnisse auf bisher fast allen Gebieten ist, ist eine der wertvollsten, die das Buch vermittelt. Der japanische Erfolg wäre damit dennoch nur unzureichend erklärt. Weitere – spezifisch japanische bzw. fernöstliche Komponenten des Erfolgs sind das Einfühlungsvermögen in den Kunden bzw. das Primat der Kunden-

wünsche vor denen der Produktionstechniker sowie der kooperative, harmoniesüchtige Arbeits- und Führungsstil der Japaner.

Dem Autor gelingt es aber auch, dem westlichen Leser die japanische Seele und die Bedürfnis- und Hierarchiestruktur der japanischen Menschen näherzubringen und verständlicher zu machen. Jedenfalls hat er mit seinem Buch sein Ziel, den wirtschaftlichen Erfolg japanischer Manager zu erklären und die „Strategie des Siegers“ (Untertitel) zu erläutern, erreicht. Allerdings unterläßt er bei seiner Analyse die Untersuchung einer Frage, die gerade in letzter Zeit viele westlichen Wirtschaftsmanager und Wirtschaftspolitiker bewegt, nämlich die Frage, ob Japan auch auf dem Gebiet von Wissenschaft und Forschung bald die Nase vorne haben wird. Insgesamt ist das Buch für Japan-Kenner wie Nicht-Kenner eine empfehlenswerte und unterhaltsame Lektüre.

Wilhelmine Goldmann

SPANIEN: LAND DER HALBEN ENTWICKLUNGEN

Rezension von: Walther L. Bernecker,
Sozialgeschichte Spaniens im 19. und
20. Jahrhundert, Suhrkamp Verlag,
Frankfurt/Main 1990, 377 Seiten,
DM 18,-

Die Studie des Schweizer Historikers Bernecker über den Weg Spaniens in die Moderne umfaßt den Zeitraum zwischen den zaghaften Reformansätzen des aufgeklärten Absolutismus in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts und dem dynamischen Reformismus der nachfranquistischen Ära. Schwerpunkte der Strukturanalyse sind das alles andere überschattende Agrarproblem, das Scheitern einer „bürgerlichen Revolution“ im 19. Jahrhundert, die Machtbehauptung durch die traditionelle Oligarchie bis 1931, die Rolle von Kirche und Militär sowie die zunehmende gesellschaftliche Polarisierung zu Beginn des 20. Jahrhunderts.

Das Spanien des ausgehenden 18. Jahrhunderts war eine fast rein agrarische Gesellschaft. Die politische und wirtschaftliche Macht im Ancien Régime lag in den Händen der Krone, der Kirche und der Großgrundbesitzer. Latifundien in königlichem, klerikalem oder adeligem Besitz umfaßten rund zwei Drittel des bebaubaren Bodens. Eine kluge Reform neutralisierte das schwache, vorwiegend katalanische Bürgertum: Die Liberalisierung des Kolonialhandels eröffnete dem Handelsbürgertum eine „erstklassige Bereicherungsmöglichkeit“ und verringerte dessen Interesse an anti-feudalen Reformen.

Die turbulente Zeit des Unabhängigkeitskrieges gegen die französi-

schen Besatzer (1808–14) überstanden die traditionellen Eliten letztlich weitgehend unbeschadet. König Ferdinand VII., der nach 1823 erneut als absoluter Herrscher regierte, hob nahezu alle liberalen Reformen aus der Ära der revolutionären Juntas während des Krieges und aus dem konstitutionellen Triennium (1820–23) wieder auf.

Nach dem Tode Ferdinands (1833) gingen Großgrundbesitzer und gemäßigte Liberale im Zeichen von agrarischen Unruhen und dem Karlistenkrieg ein Bündnis ein. Das Bürgertum unterstützte nach dem Verlust der Kolonialmärkte die Liberalen in deren Streben nach einer Reform der überkommenen Agrarstruktur. Die Säkularisation von 1837 hatte die Nationalisierung und Versteigerung von riesigen Ländereien der Kirche zur Folge. Die Eigentumsrechte der Großgrundbesitzer blieben unangetastet. Gemeinsam mit dem Großbürgertum zählten die Latifundisten zu den Nutznießern der Säkularisation. Mit der Beseitigung der Hemmnisse für den freien Grundverkehr fiel zwar die feudale Grundherrschaft, die existierende Eigentumsstruktur in der Landwirtschaft spitzte sich jedoch sogar zu. Die grundbesitzende Schicht erweiterte sich um Teile des Großbürgertums, die Entwicklung eines breiten Bauernstandes unterblieb, die Lage der Landarbeiter verschlechterte sich, da sie mit der Versteigerung des Kommunallandes eine wichtige Subsistenzquelle verloren. Die liberale Agrarreform konsolidierte somit die Machtposition der Großgrundbesitzer und legte gleichzeitig die Grundlagen für die Entstehung des Agraranarchismus.

Zwischen 1868 und 1874 scheiterte der Versuch einer demokratischen Revolution. Angesichts der erstarkenden Arbeiterbewegung (Anarchisten, Sozialisten) war das Bürgertum mehr an der Erhaltung des Status quo als an demokratischen Experimenten interessiert. Die Landarbeiter wandten

sich mehrheitlich von der traditionellen Politik ab und der anarchistischen Aufstandsbewegung zu.

In der folgenden Epoche der Restaurationsmonarchie lösten einander zwei Fraktionen der Oligarchie (Konservative: Adel, Großgrundbesitzer; Teile des Bürgertums; Liberale: Handels- und Industriebürgertum; Militärs) regelmäßig durch ein ausgeklügeltes Manipulationssystem in der Regierung ab. Ein überaus restriktives Zensuswahlrecht schränkte den Einfluß von Republikanern und Sozialisten wesentlich ein.

Spanien blieb auch im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts eine ganz überwiegend agrarische Gesellschaft: noch in den 1880er Jahren waren mehr als siebzig Prozent der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft tätig. Die Industrialisierung beschränkte sich auf drei periphere Regionen. Die traditionsreiche katalanische Textilindustrie durchlief eine weitere Wachstumsphase. Der Bergbau Asturiens und in der Folge die dortige Metallindustrie profitierten vom massiven Einstrom ausländischen Kapitals ab 1868. Um die Jahrhundertwende entstand im Eisenerzgebiet der baskischen Provinz Vizcaya eine moderne Stahlindustrie. Das Baskenland stieg damit zur führenden Industrieregion Spaniens auf.

Die Krise des Restaurationssystems begann mit dem Verlust der Kolonien (Kuba, Philippinen) im Jahre 1898. Die ideologische Hegemonie der Oligarchie zerbrach. Die zunehmende Zersplitterung der politischen Parteien verhinderte stabile Regierungen. Zwischen 1898 und 1923 lösten einander in rascher Folge nicht weniger als 44 Kabinette ab.

In den innerpolitischen Konflikten über den Kolonialkrieg in Marokko wurde die wachsende Polarisierung der Gesellschaft manifestiert. Die Arbeiter brachten kein Verständnis dafür auf, daß sie für die imperialistischen Abenteuer unfähiger Militärs den Kopf hinhalten sollten. Der aus

diesem Grund ausgerufene Generalstreik im Juli 1909 eskalierte zu einem bewaffneten Aufstand, den das Militär brutal niederschlug („Tragische Woche“).

Das Militär als Bollwerk der Oligarchie gegen die radikalisierte Arbeiterbewegung und die neu entstandenen nationalistischen Strömungen in Katalonien und im Baskenland schob sich immer mehr in den Mittelpunkt. Durch das mehrfache Nachgeben gegenüber Ultimaten des Offizierskorps ordnete sich die Zivilregierung de facto dem Militär unter. In der Staatskrise der Jahre 1917 bis 1923 brach das konstitutionelle Restaurationssystem zusammen. Die Krone gab ihre Zurückhaltung bei der Ausübung ihrer Vorrechte auf. König Alfons XIII. wandte sich von den politisch gelähmten bürgerlichen Parteien ab und setzte Militärs an die Spitze von Übergangsregierungen.

Der Putsch von Primo de Rivera 1923 war die logische Konsequenz der vom Militär errungenen Autonomie und des Versagens der zivilen Politiker bei der Lösung der Staatskrise und der Eindämmung der sozialen Konflikte (Bürgerkrieg in Katalonien, Agraraufstände in Andalusien).

Auch Primo de Riveras Experiment einer „autoritären Modernisierung“ des Landes unter Erhaltung der Privilegien der Oligarchie scheiterte. Die Hoffnungen des liberalen Bürgertums und des sozialistischen Flügels der Arbeiterbewegung auf durchgreifende Reformen wurden enttäuscht. In den Gemeindewahlen des Jahre 1931 errang das Bündnis aus Republikanern, Sozialisten und linken Katalanen die Mehrheit. Mit der Ausrufung der Zweiten Republik begann der Versuch, die überkommenen politischen und sozio-ökonomischen Strukturen grundlegend zu ändern. Das Ende ist bekannt.

Bis zu Francos Tod (1975) blieb Spanien ein „Land der halben Entwicklungen“. In keiner der vorhergegangenen Epochen stimmten der politische

und der sozio-ökonomische Entwicklungsstand überein. Das Spanien der Zweiten Republik charakterisiert Bernecker als politisch modern mit wirtschaftlich rückständiger Struktur. In der Endphase der franquistischen Diktatur waren die Vorzeichen umgekehrt: ein wirtschaftlich modernisiertes, aber politisch rückständiges Land. Erst in der Übergangsphase zur parlamentarischen Demokratie wurde dieses Ungleichgewicht beseitigt.

Bernecker gelang es, eine geraffte Darstellung der – in Österreich weitgehend unbekannten – neueren spanischen Geschichte mit einer problemorientierten Strukturanalyse, welche die sozialwissenschaftliche Theoriebildung in die Historiographie integriert, zu verbinden.

Michael Mesch

COMPUTERGESTÜTZTE VERWALTUNGSAUTOMATION

Rezension von: Volst, A./Wagner, I.,
Kontrollierte Dezentralisierung.
Computergestützte
Verwaltungsautomation in
Dienstleistungs- und
Industrieunternehmen, edition sigma,
Berlin, 1990, DM 36,-

Angelika Volst und Ina Wagner legen eine umfassende industriesoziologische Untersuchung zur Verwaltungsautomation vor. Unter umfassend ist gemeint, daß sie die Anwendung von EDV als einen komplexen, vielschichtigen und aspektenreichen Prozeß auffassen und dementsprechend differenziert zu erfassen versuchen. An traditionellen industriesoziologischen Studien kritisieren die beiden Autorinnen objektivistische Tendenzen, indem Veränderungsprozesse als unpersönliche Mechanismen dargestellt werden. Volst und Wagner negieren diese Herangehensweise, die vielfach auch in der gegenwärtigen Debatte um die neuen Produktionskonzepte zu finden ist, nicht absolut, sondern plädieren für eine erweiterte Sichtweise, bei der die Eigenheiten von Organisationen und die Menschen als handelnde Subjekte berücksichtigt werden.

Die vorliegende Untersuchung stellt sicherlich einen wichtigen Schritt in diese Richtung dar; die theoretische Durchdringung und Vermittlung des empirischen Materials ist für meine Bedürfnisse – vielleicht aus Gründen der Leserzielgruppe – etwas zu knapp ausgefallen. Mit diesem Kritikpunkt ist aber keineswegs die Bedeutung dieser Arbeit, was die inhaltlichen Ergebnisse und den Aspektenreichtum

betrifft, geschmälert. Behandelt werden die technisch-organisatorische Neugestaltung von Arbeitsabläufen, das Problem des Verhältnisses der Zentralisierung und Dezentralisierung von Kompetenzen, Aushandlungsprozesse und ihre Bedeutung für die Reorganisation von Unternehmen im Zuge der EDV-Anwendung, unterschiedliche Formen des Umgangs mit Unsicherheit und Konflikten sowie verschiedene Aspekte subjektiver Betroffenheit.

Die Autorinnen stützen sich einerseits auf die Auswertung von fast 1000 Fragebögen von Frauen und Männern, die im Verwaltungsbereich unterschiedlicher Organisationen arbeiten (Bundesministerien, Finanzverwaltung, Banken, Versicherungen, Industriebetriebe), sowie auf fünf intensive Fallstudien im Verwaltungsbereich von zwei Banken, zwei Industriebetrieben und einer Versicherung andererseits.

Die Ergebnisse der schriftlichen Befragung betreffen unterschiedliche Tendenzen bei der Veränderung der Arbeitsinhalte, der Mitgestaltungsmöglichkeiten und der Schulung, bei Aufstiegschancen, Beanspruchung, gesundheitlichen Belastungen und Kontrolle. Die Unterschiede werden nach Arbeitsplatztypen (Belegverarbeitung, Schreibdienst, Sekretariatsdienst, Routinesachbearbeitung, Buchhaltung, qualifizierte Sachbearbeitung) und geschlechtsspezifisch analysiert. Die Ergebnisse lassen sich stark vereinfacht und komprimiert etwa so charakterisieren:

- Die qualifizierte Sachbearbeitung und der Sekretariatsdienst gewinnen bei fortgeschrittener EDV-Anwendung deutlich stärker in allen Dimensionen, während auf den anderen Arbeitsplätzen vielfach negative Auswirkungen vorhanden sind.
- Die Benachteiligung der Frauen besteht vor allem darin, daß sie die weniger qualifizierten Arbeitsplätze besetzen (müssen), darüber hinaus profitieren aber die Männer auch bei

gleichen Arbeitsplätzen etwas stärker von den computerbedingten Lern-, Mitgestaltungs- und Aufstiegsmöglichkeiten.

Einen breiten Raum (etwa 200 Seiten) nimmt die Darstellung der Fallstudien ein. Sie sind sehr übersichtlich und klar gestaltet und mit Zitaten aus den Interviews versehen. Ausgehend von der Analyse der Unternehmenskultur wird eine Verbindung zur Art des Computereinsatzes und der damit verbundenen sozialen Prozesse (Einführungsprozeß, Arbeitsteilung, Organisationsform, Schulung, Rekrutierung, Konflikte, Ängste, Position der Frauen, Zugang zu Daten etc.) hergestellt. Durch kurz gefaßte, treffende Zwischentitel, die manchmal auch zum Schmunzeln anregen (z. B. „Kampf der Mythen: Patriarch gegen Technokrat“), werden die Verhältnisse in den Unternehmen einprägsam charakterisiert.

Das vorletzte Kapitel befaßt sich mit der betrieblichen Personalpolitik. Sie wird vor dem Hintergrund arbeitsinhaltlicher und qualifikatorischer Veränderungen im Zuge des EDV-Einsatzes behandelt. In der Massendbearbeitung von Daten findet aufgrund der Standardisierung eine Verlagerung der bisher erforderlichen Kenntnisse in das Computersystem statt, vielfach erweitern sich aber andererseits für qualifizierte Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen Kompetenzbereich und Handlungsspielraum. Da die Arbeitsabläufe durch die EDV transparenter werden, ist jedoch gleichzeitig eine bessere Kontrolle von oben möglich. Die Autorinnen sprechen daher von einem „Prozeß der kontrollierten Erweiterung“. Schließlich gewinnen sogenannte prozeßunabhängige Qualifikationen, Kommunikation und Kooperation, an Bedeutung (eine kritische Auseinandersetzung mit der Kategorie der Prozeßunabhängigkeit wäre für mich wünschenswert gewesen).

Durch eine entsprechende Arbeitsteilung wird versucht, die alte taylori-

stische Politik der weitgehenden Trennung von Kompetenzen zwecks Erzeugung von Arbeitsplätzen mit unterschiedlich hohen Qualifikationsanforderungen so weit wie möglich fortzusetzen. Dadurch gelingt es, bei der Mehrzahl der computerunterstützten Arbeitsplätze die Eingangsvoraussetzungen auf EDV-Grundkenntnisse, wie sie etwa Abgängerinnen von Handelsschulen haben, zu beschränken. Die weitere Ausbildung für die Arbeitsplätze erfolgt dann sehr stark betriebsspezifisch, um die Arbeitskräfte an das Unternehmen zu binden. Anspruchsvollere EDV-Kenntnisse werden auf Schlüsselstellen in den einzelnen Abteilungen beschränkt. Für die Besetzung dieser Stellen kommt dem Zugang zur Ausbildung und der Selektion aufgrund der Beobachtung von Eigeninitiative, privatem Aufwand für Schulung und Erfolg bei der Arbeit am System große Bedeutung zu. EDV-Spezialisten werden meist von außen rekrutiert, insbesondere dann, wenn bei Neuimplementierungen das entsprechende Wissen im Betrieb noch nicht vorhanden ist.

Wegen der strategischen Funktion der Ausbildung für die Besetzung wichtiger Stellen wird der Schulungsaufwand im Betrieb im dunkeln gehalten. Gegenüber dem traditionellen Senioritätsprinzip gewinnt die aktuelle Leistung an Bedeutung. Für Frauen sind die Aufstiegschancen – generell gesehen – immer noch schlechter als für Männer, allerdings ist bereits merkbar, daß es leistungsorientierten Frauen gelingt, die geschlechtsspezifischen Barrieren zu überwinden. Besonders Akademikerinnen haben dabei Vorteile.

Im letzten Kapitel wird eine zusammenfassende Interpretation der Untersuchung und eine Systematisierung der Ergebnisse vorgenommen. Zunächst wird das Prinzip herausgearbeitet, auf der die EDV-gestützte Reorganisation beruht, nämlich durch die Herstellung technischer Koppe-
lungen, informationstechnische Ver-

bindungen zwischen den unterschiedlichen Teilen von Organisationen herzustellen und die Kapazitäten für inner- und zwischenbetriebliche Abstimmungsleistungen zu erhöhen. Ein neues Verhältnis zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung wird dabei hergestellt; die spezifische Ausprägung des Verhältnisses von Zentralisierung und Dezentralisierung wird stark von der Unternehmenskultur bestimmt. Diese macht sich über den Stellenwert, dem in einem Unternehmen Aushandlungsprozesse zwischen unterschiedlichen Interessengruppen beigemessen wird, bemerkbar, ferner in der „Fokussierung“ der EDV-Anwendung auf bestimmte Aspekte (z. B. Erhöhung der technischen Effizienz, Verbesserung organisationaler Abläufe, Erhaltung oder Auflösung von Professionalität) und schließlich ist die Frage der Kontrolle und ihrer Tradition im Unternehmen für die bestimmte Form der EDV-Realisierung von Bedeutung. – Interessant wäre zusätzlich die Umkehrung der Fragestellung gewesen, inwieweit nämlich die EDV-Anwendung als historisch neues Element in den Betrieben die traditionelle Unternehmenskultur verändert.

In sehr klarer und übersichtlicher Weise wird schließlich auf die unterschiedlichen sozialen Steuerungsmechanismen bei Einführung und Anwendung von EDV (technik- versus organisationszentrierte Ansätze, Projektgruppen mit unterschiedlichen Zielsetzungen: Verteilung der „Intelligenz“ im Unternehmen, Integration, Durchsetzung partikularer Interessen, Kontrolle) sowie auf verschiedene arbeitsorganisatorische Varianten eingegangen, gemessen an der Dezentralisierung, der Integration von Arbeitsplätzen, der technischen Koppelung und Vorgabe von Arbeitsabläufen sowie an der Art der Kontrolle.

Aufgrund seiner empirischen Nähe und Anschaulichkeit sowie seines Aspektenreichtums bei der Darstellung computergestützter Verwaltungsautomation ist das Buch für einen breiten Leserkreis geeignet, der weit über die (Industrie-)Soziologen hinausgeht. Ich kann mir vorstellen, daß es für Betriebsräte, Manager, Techniker, Betriebswirte, (Berufs-)Pädagogen und interessierte Beschäftigte eine lohnende Informationsquelle darstellt.

Franz Ofner

Erratum

In Wirtschaft und Gesellschaft, Heft 2/90, hat sich im Beitrag von Franz Traxler/Brigitte Unger: „Institutionelle Erfolgsbedingungen wirtschaftlichen Strukturwandels“ auf Seite 206, 12. Zeile von oben, technisch bedingt ein sinnstörender Fehler eingeschlichen.

Die vollständige Formulierung lautet:

„Genau umgekehrt verhielten sich die Erfolgchancen externer und interner Anpassung, wie sie durch die Arbeitsbeziehungen Schwedens und der Bundesrepublik gesetzt wurden. Aufgrund der vergleichsweise starken Position der Gewerkschaften . . .“

Eduard März-Preis 1991 für hervorragende Arbeiten auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Sozialgeschichte

Der Preis ist mit öS 20.000,- dotiert und wird im September vergeben. Ende der Einreichfrist ist der 15. Februar 1991. Berücksichtigt werden Diplomarbeiten und Dissertationen, die an österreichischen Universitäten abgefaßt wurden. Bewerbungen unter Beifügung der gegenständlichen Arbeit und kurzer Angaben zur Person des Bewerbers/der Bewerberin sind zu richten an: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung, Prinz-Eugen-Straße 20-22, A-1041 Wien.

Jahresregister 1990

		Nummer	Seite
<i>Felix Butschek</i>	Wohlstand und Wirtschaftssystem	4	551
<i>Thomas Delapina</i>	Die Globalisierung der Finanzmärkte als Herausforderung für die österreichischen Banken	2	157
<i>Otto Farny/ Kurt Kratena/ Bruno Roßmann</i>	Der Finanzausgleich in Österreich. Ökonomische Analyse und Reformideen	1	11
<i>Otto Farny/ Kurt Kratena/ Bruno Roßmann</i>	Energieabgabe, Wirtschaftsstruktur und Einkommensverteilung	3	379
<i>Wilfried Fuhrmann</i>	Thesen zum EG-Integrationsprozeß	1	101
<i>Irene Geldner</i>	Die schwedische Arbeitsmarktpolitik aus der Nähe betrachtet	4	505
<i>Wilhelmine Goldmann</i>	Industriepolitik in Österreich	1	43
<i>Wilhelm Hanisch</i>	Eigentümerrolle und wirtschaftspolitische Instrumentalisierung staatlich kontrollierter Industrieunternehmen: Geschichte und Perspektive der ÖIAG/ Austrian Industries AG	2	225
<i>Peter Kalmbach/ Heinz D. Kurz</i>	Diffusion programmgesteuerter Arbeitsmittel und Beschäftigung: Eine dynamische Input-Output-Studie für die Bundesrepublik Deutschland	1	79
<i>Heinz D. Kurz</i>	Adam Smith (1723–1790): Unparteiischer Beobachter und Erfinder	3	321
<i>Eduard März</i>	Die große Depression in Österreich 1930–1933	3	409
<i>Sabine Matysik</i>	Ökosteuern: Wer sitzt am Ruder?	4	521
<i>Michael Mesch</i>	Einkommensverteilung und Branchenstruktur in Österreich	3	333

	Nummer	Seite
<i>Ulrike Moser</i> Gewerkschaft im Wandel	1	65
<i>Peter Rosner</i> Flexibilisierung des Arbeitsrechts?	4	481
<i>Franz Traxler/ Brigitte Unger</i> Institutionelle Erfolgsbedingungen wirtschaftlichen Strukturwandels. Zum Verhältnis von Effizienz und Regulierung aus theoretischer und empirischer Sicht	2	189
<i>Josef Zweimüller</i> Konjunkturelles Verhalten von Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit in Österreich 1956–1985	2	251
Editorials		
Nach dem historischen Jahr	1	3
Ausländerpolitik für Menschen	2	149
Neokorporatismus in kleinen, offenen Volkswirtschaften	3	311
Prognostiker oder Propheten?	4	475
Berichte und Dokumente		
<i>Hans-Joachim Bodenhöfer/ Georg Hüttner</i> Die gemeinsamen Sonderförderungsaktionen des Bundes und der Länder – Zur Wirksamkeit eines Förderungsprogramms am Beispiel Kärntens	3	439
<i>Gunther Tichy</i> Gründerzentren und Regionalpolitik	2	265
Bücher		
<i>Rainer Bartel</i> Organisationsgröße und Effizienz. Theoretische Grundlagen und erste empirische Evidenz für die Industriebetriebe Oberösterreichs (Roland Lang)	2	291
<i>Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen</i> Herausforderungen für die Politik. Gestaltungsvorschläge zu Wirtschaft, Umwelt, Arbeit und Soziales (Peter Rosner)	4	565

		Nummer	Seite
<i>Wolfgang Benkert/ Jürgen Bunde/ Bernd Hansjürgens</i>	Umweltpolitik mit Öko-Steuern? Ökologische und finanzpolitische Bedingungen für neue Umweltabgaben (Bruno Roßmann)	3	454
<i>Walther L. Bernecker</i>	Sozialgeschichte Spaniens im 19. und 20. Jahrhundert (Michael Mesch)	4	574
<i>G. Bombach/ B. Gahlen/ A. E. Ott (Hrsg.)</i>	Die nationale und internationale Schuldenproblematik (Kurt Kratena)	1	126
<i>Gerhart Bruckmann/ Peter Fleissner</i>	Am Steuerrad der Wirtschaft. Ein ökonomisch-kybernetisches Modell für Österreich (Kurt Kratena)	3	449
<i>W. Brus/K. Laski</i>	Von Marx zum Markt (Günther Chaloupek)	4	561
<i>Knut Gerlach/ Olaf Hübler (Hrsg.)</i>	Effizienzlohntheorie, Individualeinkommen und Arbeitsplatzwechsel (Karl Pichelmann)	1	124
<i>Harald Hagemann/ Otto Steiger (Hrsg.)</i>	Keynes' General Theory nach fünfzig Jahren (Christof Rühl)	1	111
<i>Gerhard Hanappi</i>	Die Entwicklung des Kapitalismus (Thomas Delapina)	2	287
<i>Kathryn Rudie Harrigan</i>	Unternehmensstrategien für reife und rückläufige Märkte (Brigitte Ederer)	1	143
<i>Rudolf Hickel (Hrsg.)</i>	Radikale Neoklassik. Ein neues Paradigma zur Erklärung der Massenarbeitslosigkeit (Irene Geldner)	3	463
<i>Eric J. Hobsbawm</i>	Das imperiale Zeitalter 1875–1914 (Michael Mesch)	1	122
<i>Ronald Inglehart</i>	Kultureller Umbruch – Wertewandel in der westlichen Welt (Ernst Gehmacher)	1	138
<i>Hubert Kiesewetter</i>	Industrielle Revolution in Deutschland 1815–1914 (Michael Mesch)	2	281
<i>John Komlos</i>	Nutrition and Economic Development in the Eighteenth-Century Habsburg Monarchy. An Anthropometric History (Felix Butschek)	3	468

		Nummer	Seite
<i>Markus Marterbauer</i>	Budgetpolitik im „Modell Schweden“ – Der schwedische Konsolidierungserfolg und die Handlungsalternativen für Österreich (Kurt Kratena)	2	298
<i>Peter Muzik</i>	Die Medienmultis (Michael Mesch)	3	465
<i>Beat Meier</i>	John Kenneth Galbraith und seine Wegbereiter (Irene Geldner)	4	558
<i>Werner Pleschberger</i>	Staat und Wirtschaft. Am Beispiel der österreichischen Forstgesetzgebung von 1950–1987 (Robert Schediwy)	2	304
<i>Sidney Pollard</i>	Britain's Prime and Britain's Decline. The British Economy 1870–1914 (Felix Butschek)	2	284
<i>Helmuth Preslmaier</i>	Die Praxis der wirtschaftlichen Mitbestimmung in oberösterreichischen Unternehmen (Evelyn Haas-Lassnigg)	2	295
<i>Lothar Rolke</i>	Protestbewegung in der Bundesrepublik. Eine analytische Sozialgeschichte des politischen Widerspruchs (Eberhard K. Seifert)	1	132
<i>Hermann Schäfer (Hrsg.)</i>	Ploetz, Wirtschaftsgeschichte der deutschsprachigen Länder vom frühen Mittelalter bis zur Gegenwart (Michael Mesch)	2	281
<i>Michael Schano</i>	Japan. Die Strategie des Siegers (Wilhelmine Goldmann)	4	571
<i>Ronald Schettkat/ Michael Wagner</i>	Arbeitsmarktwirkungen moderner Technologien 1: Technologischer Wandel und Beschäftigung. Fakten, Analysen, Trends (Miron Passweg)	3	460
<i>F. Schneider/R. Bartel</i>	Gemeinwirtschaft versus Privatwirtschaft. Ein Effizienzvergleich (Helga Fehr-Duda)	4	568
<i>Michael Take</i>	Die Arbeitnehmerfonds in Schweden (Markus Marterbauer)	2	301

		Nummer	Seite
<i>Richard H. Till</i>	Vom Zollverein zum Industriestaat. Die wirtschaftlich-soziale Entwicklung Deutschlands 1834 bis 1914 (Michael Mesch)	3	470
<i>Vneshtorgizdat (Hrsg.)</i>	Wirtschaftshandbuch der UdSSR (Thomas Delapina)	1	129
<i>Georg Vobruba</i>	Arbeiten und Essen. Politik an den Grenzen des Arbeitsmarktes (Brigitte Ederer)	3	457
<i>A. Volst/I. Wagner</i>	Kontrollierte Dezentralisierung. Computergestützte Verwaltungsautonomation in Dienstleistungs- und Industrieunternehmen (Franz Ofner)	4	577
<i>Karl Georg Zinn (Hrsg.)</i>	Keynes aus nachkeynesscher Sicht. Zum 50. Erscheinungsjahr der „Allgemeinen Theorie“ von John Maynard Keynes (Christof Rühl)	1	111
Eduard März-Preis für wissenschaftliche Arbeiten auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Sozialgeschichte		3 4	472 580
Erratum		4	580