

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

AK

2. MAI 1985
45
①
27
AUS DEM INHALT:

- | | |
|--------------------|--|
| Editorial | Zehn Jahre |
| Fritz W. Scharpf | Strukturen der post-industriellen Gesellschaft |
| Kurt W. Rothschild | Beschäftigung in einer verflochtenen Wirtschaft |
| Thomas Delapina | Die Renaissance des Konjunkturzyklus und das Prognoseproblem |
| Otto Farny | Probleme einer Steuerreform |
| Ernst Braun | Die Technologiepolitik und ihr Informationsbedarf |
| | Berichte und Dokumente |
| | Bücher |

1/85

11. Jahrgang
Heft 1

ORAC

	Die in „Wirtschaft und Gesellschaft“ veröffentlichten Artikel geben nicht notwendigerweise die Meinung der Arbeiterkammer Wien wieder.	
REDAKTIONSKOLLEKTIV	„Wirtschaft und Gesellschaft“ wird redaktionell von der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien betreut. Günther Chaloupek Thomas Delapina Brigitte Ederer Irene Geldner Wilhelmine Goldmann Josef Hochgerner Peter Kreisky	
	Michael Mesch Christine Reiterlechner Nikolaus Reitzner Bruno Roßmann Kathrin Svoboda Hans Wehsely	
REDAKTIONELLE LEITUNG	Günther Chaloupek	
REDAKTIONSBEIRAT	Helfried Bauer Paul Blau Felix Butschek Peter Fleissner Helmut Frisch Rupert Gmoser Oskar Grünwald Heinz Kienzl Fritz Klenner Herbert Krämer Thomas Lachs Ferdinand Lacina Kazimierz Laski Eduard März Egon Matzner	
	Ewald Nowotny Herbert Ostleitner Theodor Prager Claus J. Raidl Hans Reithofer Philipp Rieger Erich Schmidt Gerhard Schwödiauer Josef Steindl Hannes Suppanz Hannes Swoboda Herbert Tumpel Julian Uher Erwin Weissel Karlheinz Wolff	
MEDIENINHABER (VERLEGER)	Wirtschaftsverlag Dr. Anton Orac A-1010 Wien, Graben 17 Telefon 0222/52 85 52	
HERAUSGEBER UND REDAKTION	Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien A-1040 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22 Telefon 0222/65 37 65	
DRUCK	Druck- und Verlagsanstalt Gutenberg A-2700 Wiener Neustadt, Wiener Straße 66 Telefon 0 26 22/82 61 Serie	
PREISE	Einzelnummer öS 95,- (inkl. MwSt.) Jahresabonnement öS 300,- (inkl. MwSt.) Ermäßigtes Studenten-Jahresabonnement öS 180,-	
BANKVERBINDUNG	Postsparkassenkonto 1591.013	
OFFENLEGUNG	gemäß § 25 Mediengesetz: Wirtschaftsverlag Dr. Anton Orac A-1010 Wien, Graben 17	

Die Zeitschrift wird regelmäßig im „Sozialwissenschaftlichen Literaturinformationssystem SOLIS“ des Informationszentrums Sozialwissenschaften (D-Bonn, Lennéstraße 30) sowie im PAIS FOREIGN LANGUAGE INDEX (New York, II West 40th Street) erfaßt.

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Inhalt

EDITORIAL

Zehn Jahre 3

Fritz W. Scharpf

Strukturen der post-industriellen Gesellschaft
oder
Verschwindet die Massenarbeitslosigkeit in der
Dienstleistungs- und Informations-Ökonomie? 9

Kurt W. Rothschild

Beschäftigung in einer verflochtenen Wirt-
schaft. Gedanken zur Frage einer globalen Be-
schäftigungspolitik 35

Thomas Delapina

Die Renaissance des Konjunkturzyklus und das
Prognoseproblem 49

Otto Farny

Probleme einer Steuerreform 75

Ernst Braun

Die Technologiepolitik und ihr Informationsbe-
darf. 111

Berichte und Dokumente

Chancen und Hindernisse des „Dritten Weges“
Ein Interview mit Ota Šik von G. Scheunemann 123

Bücher

Werner Meißner/Karl Georg Zinn: Der neue
Wohlstand. Qualitatives Wachstum und Vollbe-
schäftigung (Michael Mesch) 136

Herwig Birg (Hrsg.): Demographische Entwick-
lung und gesellschaftliche Planung. For-
schungsbericht des Instituts für Bevölkerungs-
forschung und Sozialpolitik (Josef Richter) . . . 139

Ernst Urs: Die Wohlstandsverteilung in der Schweiz, Stand und Entwicklung der personellen Einkommens- und Vermögensverteilung (Thomas Delapina).	142
Raimund Dietz: Die Energiewirtschaft in Osteuropa und der UdSSR. Studien über Wirtschafts- und Systemvergleiche (Jiri Kosta).	147
Piotr Pysz: Wirtschaftsreform in Polen. Der Entwurf aus der Hochschule für Planung und Statistik 1980 (René Höltzsch).	150
Michael Wagner/Peter Tomanek: Bankiers und Beamte. Hundert Jahre Österreichische Postsparkasse (Hans Kernbauer).	153
Immanuel Wallerstein: Der historische Kapitalismus (Karl Georg Zinn).	156
Otmar Höll (ed.): Small States in Europe and Dependence (Kunibert Raffer).	161

**Unsere
Autoren**

ERNST BRAUN, Professor emeritus der University of Aston, Birmingham, ist Leiter der Arbeitsgruppe für Technologiebewertung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften

THOMAS DELAPINA ist Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

OTTO FARNY ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschafts- und Steuerrecht der Arbeiterkammer Wien

KURT W. ROTHSCILD ist Professor emeritus für Volkswirtschaftslehre an der Universität Linz.

FRITZ W. SCHARPF, Professor für Politikwissenschaft, Wissenschaftszentrum Berlin – Internationales Institut für Management und Verwaltung

OTA ŠIK ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität St. Gallen

Editorial

Zehn Jahre

ist es her, daß die erste Nummer der Zeitschrift „Wirtschaft und Gesellschaft“ das Licht der Öffentlichkeit erblickte. Der Beginn des Erscheinens des neuen Periodikums fiel zusammen mit dem Beginn einer neuen Epoche der wirtschaftlichen Entwicklung: nach einigen Jahrzehnten anhaltender Prosperität trat die industrialisierte Welt in eine Phase der Wachstumsabschwächung ein. Die scharfe konjunkturelle Rezession des Jahres 1975, die Österreich erstmals seit Jahrzehnten wieder einen Rückgang des Nationalprodukts brachte, sollte kein bloßer statistischer Ausreißer bleiben, sondern markierte den Beginn einer Trendabflachung, als deren Resultat die durchschnittliche Wachstumsrate des BIP in den vergangenen 10 Jahren etwa halb so hoch war wie in den beiden Jahrzehnten vor 1975.

Die unmittelbare Ursache des scharfen Einbruchs Mitte des letzten Jahrzehnts wurde hauptsächlich in der Ölpreiserhöhung gesehen, doch waren auch die unabhängig davon bestehenden weltwirtschaftlichen Ungleichgewichte unübersehbar, die noch vor dem Ölschock zum Zusammenbruch des Systems der festen Wechselkurse geführt hatten.

Wenn die Anhänger des floating von diesem einen raschen Abbau der Ungleichgewichte erwartet hatten, so ist diese Erwartung gründlich enttäuscht worden. Flexible Wechselkurse, ehemals ein Glanzstück im Werkzeugkasten der neokonservativen Ökonomie, dessen Vorzüge lautstark gepriesen wurden, gelten heute angesichts der faktischen Unmöglichkeit, stabile internationale Verhältnisse wiederherzustellen, bestenfalls als ein notwendiges Übel.

Die erste, 1975 bereits in vollem Ausmaß sichtbare Folge der neuen internationalen Situation war die starke Zunahme der Inflationsdifferenziale zwischen den Industriestaaten (vgl. editorial Heft 2/1975, S. 6 ff.). Da die neu „gewonnene“ Flexibilität der Wechselkurse mitnichten schmerzhaft Stabilisierungsmaßnahmen in den Inflationsländern überflüssig machte, waren die negativen Auswirkungen der Inflation in diesen Ländern, aber mittelbar natürlich auch für die Gesamtheit der Industriestaaten unabwendbar.

Den turbulenten Jahren im Gefolge des 1. Ölschocks folgte eine gewisse internationale Konsolidierung gegen Ende der siebziger Jahre, als eine Rückkehr zur Normalität kurzzeitig in greifbare Nähe gerückt erschien. Der 2. Ölschock machte

jedoch alle derartigen Hoffnungen zunichte und leitete eine Phase der weltwirtschaftlichen Stagnation ein. Nach dem Ende dieser weltwirtschaftlichen Eiszeit ist das Landschaftsprofil international so stark verändert, daß eine Rückkehr zur Normalität kaum noch vorstellbar ist.

Die Arbeitslosenrate für OECD-Europa betrug 1975 4,9 Prozent, für die Gesamtheit der OECD-Staaten 5,4 Prozent. Zehn Jahre später hat sich dieses Bild drastisch verschlechtert: 1985 in Europa 11 Prozent, für den gesamten OECD-Bereich 8,3 Prozent. Auch wenn 1975 klar war, daß die weltwirtschaftlichen Probleme „erstmalig seit Kriegsende Dimensionen angenommen (haben), an denen das bisher bewährte Keynesianische Krisenmanagement zu scheitern droht“ (editorial Heft 1/75, S. 6), so war doch eine derartige eklatante Verschlechterung der internationalen Wirtschaftslage damals kaum vorstellbar. Länder, die früher als Paradebeispiele des modernen Wohlfahrtsstaats galten, sind nach und nach in einen Zustand der Massenarbeitslosigkeit hineingeschlittert (Großbritannien, Holland, Belgien, auch die Bundesrepublik Deutschland). Und immer mehr Länder haben sich angesichts der zunehmenden Unmöglichkeit, dem Postulat der Vollbeschäftigung in ihrer Wirtschaftspolitik zu entsprechen, das Ziel der Sicherung eines möglichst hohen Beschäftigungsstandes aufgegeben. Die überfällige Struktur Anpassung erfordere eben auch den Abbau nicht mehr aufrechterhaltbarer Arbeitsplätze. Eine Gesundung der Wirtschaft mit Wiedererreichung eines ausreichenden Beschäftigungsniveaus erscheint in dieser Sicht, wenn überhaupt, nur sehr langfristig realisierbar. Die in solchen Ansichten zum Ausdruck kommenden Denkweisen stellen eine wohl kaum weniger bedeutsame Veränderung dar, als die Zunahme der Arbeitslosigkeit selbst. Es gibt weltweit keinen sozial-demokratischen Konsens mehr, vielmehr sind Länder wie Schweden oder Österreich, die unbeirrt an der beschäftigungspolitischen Orientierung ihrer Wirtschaftspolitik festhalten, heute in eine Minderheitsposition hineingeraten.

Bemerkenswert ist, daß in einem so andersartigen Umfeld Österreich an dieser Orientierung festgehalten hat und immer noch ein hohes Beschäftigungsniveau zu halten vermag. Vor allem auf die realen Verhältnisse ist es wohl zurückzuführen, daß die Rezepte der alten, neuen Rechten bei uns nie ernst genommen wurden. Wenn Hayek, der 1975 allen Ernstes 10 bis 12 Prozent Arbeitslosigkeit zur Stabilisierung der Preise für notwendig erachtete (vgl. editorial Nr. 2/75 S. 12), Österreich aus Enttäuschung über die geringe Resonanz seiner Präskriptionen wieder den Rücken zugekehrt hat, so hat er selbst die Konsequenz seiner Erfolglosigkeit gezogen. Manche Angehörige späterer Generationen der „Österreichischen

Schule“ – etwa Haberler – waren so fair, die Erfolge des Austro-Keynesionismus anzuerkennen.

Wenn die „Grenzen des Wachstums“ in den letzten zehn Jahren in einem Maße von der konventionellen Stagnation „eingeholt“ worden sind, wie dies nicht vorhergesehen wurde, so heißt dies nicht, daß die Debatte um die Ökologie und damit zusammenhängend über die Langfristperspektive der Industriegesellschaft an Aktualität verloren hätte. Im Gegenteil – verschiedene Entwicklungen und Anlässe in der jüngsten Vergangenheit haben dazu geführt, daß der Umweltschutz einen immer prominenteren Platz auch in der Wirtschaftspolitik einnimmt. Es ist gerade in diesem Zusammenhang gerechtfertigt, aus den Abschnitten des editorials von Nr. 1/75 über die „Grenzen des Wachstums“ zu zitieren (S. 6 f.):

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

Wäre ‚Nullwachstum‘ durch die Fakten der Natur tatsächlich zwingend vorgeschrieben, würden sich alle weiteren Überlegungen über die politische Durchsetzbarkeit eines solchen Weges und über seine Folgen für die wirtschaftlich und sozial Benachteiligten erübrigen. Die Ergebnisse der bisherigen, sehr gründlichen Diskussion des Meadows-Forrester-Berichtes stützen jedoch keineswegs eine so radikale Schlußfolgerung. Allgemein, oder zumindest überwiegend, hat sich bei Natur- und Gesellschaftswissenschaftlern die Ansicht durchgesetzt, daß in diesem Bericht der Zeithorizont der Umweltbelastungs- und der Verknappungserscheinungen viel zu kurz veranschlagt wurde und daß vor allem die Möglichkeiten, der dadurch entstehenden Gefahren mit den Mitteln der Wissenschaft und Technik Herr zu werden, nicht

genügend ins Kalkül gezogen wurden. Aber auch vom ökonomischen Gehalt her hält die Formel ‚Nullwachstum‘ einer Prüfung nicht stand. Denn die Aufgaben der Umwelterhaltung und Umweltsanierung erfordern jedenfalls einen gewaltigen Schub neuer Investitionen – zum Bau von Umweltschutzanlagen, zur Findung und Realisierung neuer, umweltfreundlicher und ressourcensparender Technologien, die wiederum neue Produktionsverfahren und neue Produkte hervorbringen werden. Ein solcher Prozeß der Umschichtung der Ressourcen kann gar nicht als ‚stationärer‘ Zustand der Wirtschaft gedacht werden, er müßte im Gegenteil in höchstem Maß dynamisch sein. Er würde wohl – das ist kaum zweifelhaft – zunächst zu einer Verringerung der Zuwachsraten des herkömmlichen, nach gegenwärtigen Konventionen im BNP gemessenen Güterbündels führen, aber auf der anderen Seite auch neue Outputs schaffen.“

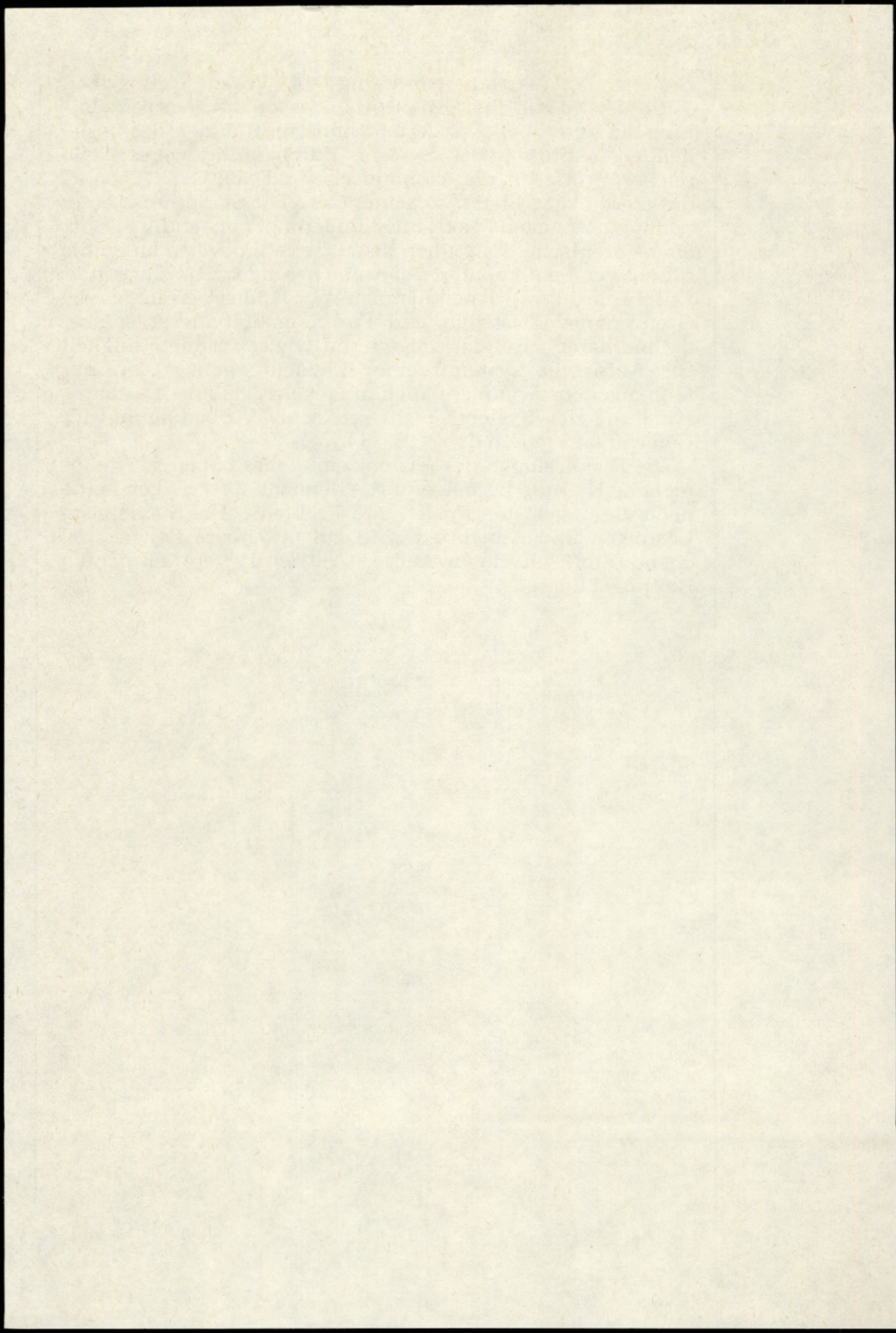
Wachstum also auch in Zukunft, aber in einem modifizierten Sinn. Damals wie heute geht es darum, „in wirtschaftspolitisches Neuland vorzustoßen, in dem weder die maximale noch die ‚optimale‘ Wachstumsrate im bisherigen Sinn (das heißt die beste Kombination von Wachstum, Preisstabilität und Zahlungsbilanzgleichgewicht) weiterhin als Leitstern dienen kann. Andererseits scheint es aus Gründen, die bereits angeführt wurden, nicht sehr sinnvoll, eine zahlenmäßig festgesetzte Reduzierung des Wachstums anzustreben. Vielmehr muß gefragt werden, unter welchen Bedingungen weiteres Wachstum noch möglich und wünschenswert ist. Aus der Formulierung dieser Bedingungen ergeben sich die Beschränkungen, die ‚constraints‘, die dem Produktionsprozeß auferlegt werden müssen, innerhalb deren aber vielfältige Anpassungsmöglichkeiten bestehen.“ (S. 10)

Daß man sich mit der rasch gefundenen Formel vom „qualitativen Wachstum“ nicht zufriedengeben dürfe, sondern daß sie erst mit Inhalten erfüllt werden mußte, machte von Anfang an einen wesentlichen Teil des Programms dieser Zeitschrift aus. Dabei durften die grundsätzlichen Dimensionen nicht ausgeklammert bleiben:

„Wie schon der für diese Zeitschrift gewählte Titel andeutet, fühlt sich die Redaktion einem Programm verpflichtet, in dem sowohl die wirtschaftspolitische Relevanz der jeweiligen Fragestellung wie auch die Einbeziehung der institutionellen Rahmenbedingungen in die Analyse als wesentliche Gesichtspunkte für die Auswahl und Wertung der Beiträge gelten. Diese Zielsetzung soll jedoch unter sorgfältiger Vermeidung einer dogmatischen Festlegung auf bestimmte Methoden oder Inhalte verfolgt werden. Das gilt nicht zuletzt auch für die vieldiskutierte Frage, ob eine Bewältigung der anstehenden Probleme nicht eine radikale Änderung der

bestehenden Wirtschaftsordnung zur Voraussetzung hat. Wieviel kann von einer Konzeption des ‚qualifizierten Wachstums‘ in dem oben skizzierten Sinne im Rahmen des bestehenden institutionellen Systems durchgeführt werden? So reichen Stoffe für die ökonomische und politische Theorie, die diese Frage bietet, so scheint es vom Standpunkt einer realitätsbezogenen Praxis nicht unbedingt notwendig zu sein, eine Vorentscheidung über sie zu treffen, bevor man an die für notwendig erkannten Reformen herangeht. Im Zuge ihrer Durchführung wird sich nämlich sehr bald erweisen, wo die Grenzen der Elastizität und Funktionalität dieses schwer definierbaren ‚Systems‘ liegen und wieweit seine Fähigkeit zur Aufnahme systemfremder Elemente geht. Allerdings folgt aus dem Argument auch umgekehrt, daß die Bestandserhaltung des Systems nicht selbst als Vorbedingung des Reformplans gelten darf.“ (S. 13 f.)

Die Diskussionen der letzten zehn Jahre haben zweifellos manche Klärung herbeigeführt – dennoch überwiegen heute noch die ungelösten Fragen und Probleme. Die Suche nach Lösungen und Antworten wird auf absehbare Zeit ausreichend Stoff für die in dieser Zeitschrift veröffentlichten Beiträge bilden.



Strukturen der post-industriellen Gesellschaft

oder:

Verschwindet die Massenarbeitslosigkeit in der Dienstleistungs- und Informations-Ökonomie?*

Fritz W. Scharpf

1. Der Begriff der post-industriellen Gesellschaft (Bell, 1973; Touraine, 1971) war von Anfang an verknüpft mit der Drei-Sektoren-Hypothese (Clark, 1940; Fourastié, 1954; Fuchs, 1968), nach der im Laufe der wirtschaftlichen Entwicklung der überwiegende Teil der Erwerbsbevölkerung zunächst in der Landwirtschaft, dann in der Industrie und schließlich in den Dienstleistungen Beschäftigung findet. Gestützt wird die Drei-Sektoren-Hypothese auf eine Erweiterung des Engelschen Gesetzes, wonach mit steigendem Einkommen das relative Gewicht der Konsumnachfrage sich von der Grundversorgung mit Nahrungsmitteln, Kleidung und Wohnung immer mehr zu Gütern des gehobenen Bedarfs und zu den Luxusgütern hin verschiebt.

Die Tendenz zur „Dienstleistungsgesellschaft“ ließ sich daraus mit Hilfe zweier Zusatzhypothesen ableiten: Da man in Querschnittstudien immer wieder feststellen konnte, daß die oberen Einkommensgruppen einen überproportionalen Anteil ihres Einkommens für Dienstleistungen aufwandten, schien die Erwartung naheliegend, daß auch bei einer Erhöhung der Durchschnittseinkommen im Zuge der wirtschaftlichen

*) Überarbeitete und erweiterte Fassung eines Referates auf der Neujahrstagung des Arbeitskreises Dr. Benedikt Kautsky vom 2. bis 6. 1. 1985 in Bad Aussee/Steiermark. Der vorliegende Text hat wesentlich profitiert von der Diskussion im Arbeitskreis und von der Kritik und den Anregungen meiner Kollegen am IIMV/Arbeitsmarktpolitik: Marlene Brockmann, Friedhart Hegner, Egon Matzner, Bernd Reissert, Ronald Schettkat, Günther Schmid und Klaus Semlinger.

Entwicklung die Nachfrage nach Dienstleistungen überproportional ansteigen müsse. Zugleich hatte man festgestellt, daß die Arbeitsproduktivität im Dienstleistungssektor langsamer anstieg als im Industriesektor. Wenn dies so blieb, dann konnte man in der Tat mit einer über die Nachfrage-Ausweitung noch hinausgehenden Erhöhung des Dienstleistungs-Anteils an der Gesamt-Beschäftigung rechnen.

Fourastié (1954: 137 ff.) erwartete deshalb zum Ende unseres Jahrhunderts ein neues Beschäftigungsgleichgewicht, bei dem etwa 80 Prozent aller Beschäftigten im tertiären Sektor und nur noch jeweils etwa 10 Prozent im primären und sekundären Sektor tätig sein würden. *Daniel Bell* rechnete für die post-industrielle Gesellschaft mit ähnlichen Beschäftigungsstrukturen und insbesondere mit einer Ausweitung der Sektoren Gesundheit, Bildung, Forschung und Staat (Bell, 1973: 15). Bis zur Jahrhundertwende, so erwartete er, wird die „professional and technical class“ die größte Gruppe unter den Erwerbstätigen ausmachen (125). In eine ähnliche Richtung weisen die Studien, die von der Zunahme der Informations-Dienstleistungen auf eine heraufziehende „Informationsgesellschaft“ schließen (Porat, 1977; Sonntag, 1983; Dostal, 1984).

Ich will die in vieler Hinsicht faszinierenden, untereinander aber nicht ohne weiteres übereinstimmenden Visionen einer postindustriellen Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft hier nicht weiter verfolgen. Wichtig für unser Thema ist zunächst nur die ihnen gemeinsame „große Hoffnung“ auf ein neues Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt, in dem die Beschäftigungsverluste im primären und im sekundären Sektor mehr als aufgewogen werden durch den „unstillbaren Hunger“ gerade der reichsten Länder nach individuellen und kollektiven Dienstleistungen (Fourastié: 271–278, 310). Diese Hoffnung ist allerdings auch auf Kritik gestoßen.

2. Die Argumente für den wichtigsten Einwand lassen sich schon bei *Fourastié* selbst finden: Obwohl die Arbeitsproduktivität in den Dienstleistungen hinter der industriellen Produktivität zurückbleibt, rechnet er doch mit etwa gleichen Stundenlöhnen in beiden Sektoren (159). Deshalb klaffen mit zunehmender wirtschaftlicher Entwicklung die relativen Preise für Dienstleistungen und Industriegüter immer weiter auseinander (161 ff.). Rückwirkungen auf die Nachfrage hat dies jedoch nicht – offenbar ist die Einkommenselastizität wesentlich größer als die Preiselastizität. Wenn das allerdings nicht so wäre, so zeigte *Baumol* (1967), dann müßten die weniger produktiven Dienstleistungen entweder vom Markt verschwinden oder öffentlich finanziert (oder wenigstens subventioniert) werden.

Baumol war es in erster Linie darum gegangen, die Implikationen seiner theoretischen Analyse für die Finanzkrise der (in ihren Einnahmen beschränkten und mit stetig wachsenden Dienstleistungskosten belasteten) amerikanischen Städte herauszuarbeiten. Die Implikationen für die private Nachfrage wurden erst von *Skolka* (1976) und *Gershuny* (1978) näher untersucht. Sie zeigten, daß die Unterstellung

einer preisunelastischen Dienstleistungs-Nachfrage jedenfalls dort nicht gerechtfertigt war, wo der Verbraucher auf Substitutionsmöglichkeiten ausweichen konnte. Die einfachen, wenig qualifizierten Dienstleistungen hatten ja seit jeher mit dem „Selbermachen“ konkurriert. Dessen Produktivität konnte jedoch durch die Kombination mit industriell erzeugten Hilfsmitteln, Werkzeugen und Maschinen wesentlich gesteigert werden. Wenn also im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung die relativen Preise für Industriegüter fielen und die für Dienstleistungen anstiegen, dann war auch bei steigenden Masseneinkommen eher mit einer Ausweitung des durch Industrieprodukte unterstützten Selbermachens als mit zunehmendem Dienstleistungskonsum zu rechnen.

Beispiele dafür lassen sich leicht finden: der Verdrängungswettbewerb des privaten Automobils gegen die öffentlichen Verkehrsmittel, der privaten Waschmaschinen gegen die kommerziellen Wäschereien, des Fernsehers gegen Theater und Kino, des Do-it-yourself gegen die Handwerker – aber auch die rasche Verbreitung der Selbstbedienung in Supermärkten, Tankstellen, Banken, Restaurants oder Ferienwohnungen. Soweit diese Beispiele generalisierbar waren, führte der Weg von der Agrargesellschaft also keineswegs in die Dienstleistungs-Gesellschaft, sondern vielmehr in eine „Selbstbedienungs-Gesellschaft“, deren Beschäftigungsstruktur nicht sicher zu prognostizieren wäre.

Aus dieser Sicht waren also den Visionären der Dienstleistungsgesellschaft zwei Fehler unterlaufen: Sie hatten einen Struktureffekt mit einem Niveaueffekt verwechselt, als sie vom gegenwärtigen Elite-Konsum auf den künftigen Massenkonsum geschlossen hatten (Lutz, 1984: 216 ff.). Für materielle Güter mochte dieser Schluß zulässig sein – sofern die Konsummöglichkeiten ohne wechselseitige Beeinträchtigung vermehrt werden können (Hirsch, 1980). Bei den wenig produktiven Dienstleistungen jedoch, deren Preis mit zunehmenden Durchschnittseinkommen ebenfalls steigt, hängt der Umfang der kaufkräftigen Nachfrage eher von der *Struktur der Einkommensunterschiede* ab als vom *Niveau der Durchschnittseinkommen*. Zum zweiten hatte man offenbar die Bedeutung von Substitutionsmöglichkeiten zwischen kommerziellen Dienstleistungen auf der einen Seite und der Kombination von Industriegütern und Eigenleistungen der Verbraucher auf der anderen Seite unterschätzt. Wenn man beides berücksichtigt, dann ist die Einkommens-Elastizität der Dienstleistungs-Nachfrage wohl geringer und die Preis-Elastizität höher, als *Fourastié* und andere ursprünglich angenommen hatten.

3. Demnach wäre also die Vision der Dienstleistungs-Gesellschaft unbegründet und damit auch die Hoffnung, daß die Beschäftigungsverluste im Industriesektor im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung ohne weiteres durch die Zunahme der Dienstleistungs-Beschäftigung ausgeglichen werden könnten. Aber gleichzeitig lesen wir doch immer neue Berichte über das „amerikanische Beschäftigungswunder“, das in erster Linie den Dienstleistungen zu verdanken sei (Hof, 1984). In der

Tat hat in den Vereinigten Staaten im vergangenen Jahrzehnt die Zahl der Beschäftigten um 13 Millionen zugenommen, obwohl die Beschäftigung im verarbeitenden Gewerbe im gleichen Zeitraum (1973–1983) um 1,5 Millionen zurückging. Der internationale Vergleich der Beschäftigungsentwicklung in den drei Sektoren zeigt im übrigen das gleiche Bild (Tabelle 1): In den OECD-Ländern geht die Industriebeschäftigung fast überall zurück, während die Dienstleistungsbeschäftigung überall ansteigt. Also hätten die Theoretiker der Dienstleistungsgesellschaft empirisch doch eher recht als ihre Kritiker?

4. Man kommt einer Antwort näher, wenn man statt des generellen Trends die doch sehr erheblichen Unterschiede zwischen den Ländern

**Employment in Agriculture, Industry and Services in OECD- Table 1
Countries**

	Agriculture		Industry		Services	
	share in civ. empl. 1982	changes 1973–1982	share in civ. empl. 1982	changes 1973–1982	share in civ. empl. 1982	changes 1973–1982
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Australia*	6.4	– 3.3	29.8	– 7.1	63.8	+23.6
Austria*	10.0	–17.9	39.9	+ 3.1	50.0	+15.2
Belgium*	3.0	–24.3	33.4	–21.1	63.6	+13.9
Canada	5.2	– 2.6	26.5	+ 5.1	68.2	+32.0
Denmark*	7.3	—	29.3	—	63.3	—
Finland*	13.2	–15.4	33.8	+ 4.2	53.0	+23.5
France	8.3	–26.5	34.6	–12.3	57.2	+17.8
FR Germany	5.5	–28.2	42.7	–14.6	51.8	+ 8.9
Ireland*	17.1	–24.6	30.7	+ 8.6	52.2	+29.2
Italy	12.4	–27.1	37.0	+ 1.7	50.6	+28.4
Japan*	9.7	–22.3	34.9	+ 0.4	55.4	+20.4
Netherlands*	5.0	– 6.5	30.2	– 8.2	64.8	+15.7
New Zealand*	11.2	+10.9	32.6	+ 0.2	56.2	+17.9
Norway*	8.0	–17.5	29.4	+ 2.1	62.5	+34.4
Portugal*	25.3	–23.9	37.3	+13.2	37.5	+28.1
Spain*	18.3	—	33.9	—	47.8	—
Sweden*	5.6	–14.5	30.3	–10.5	64.1	+24.5
Switzerland*	7.1	–13.4	38.4	–17.5	54.5	+ 7.3
United Kingdom*	2.7	–12.3	34.7	–21.9	62.6	+ 9.9
USA	3.6	– 0.1	28.4	+ 0.1	68.0	+27.1
Average	9.2	–15.0	33.4	– 4.1	57.4	+21.0
Variation Coeff.	0,605		0,122		0,137	

* See country notes

Sources: OECD, Labour Force Statistics 1970–1983, Paris 1981; OECD, Quarterly Labour Force Statistics, 1984-3, Paris 1984; OECD Economic Survey Ireland, Paris 1983, OECD Economic Survey Denmark, Paris 1984.

Country Notes to Table 1

<i>Australia:</i>	estimates for August 1973.
<i>Austria:</i>	incl. armed forces; changes 1974 to 1982, as figures for years previous to 1974 are not strictly comparable, due to a modification of the design of the sample.
<i>Belgium:</i>	year of reference: 1981; mid-year estimates.
<i>Denmark:</i>	years of reference: 1976 and 1981, due to a change of the reference period, figures from 1976 onwards are not strictly comparable with those of previous years.
<i>Finland:</i>	age group 15 to 74.
<i>Ireland:</i>	estimates für April of each year.
<i>Japan:</i>	"Services" include persons with not adequately defined activities, in 1982 approximately 140,000 persons.
<i>Netherlands:</i>	years of reference: 1975 and 1981, estimates at 1 st of January, no data available previous to 1975.
<i>New Zealand:</i>	date refer to April 1973 and February 1981.
<i>Norway:</i>	incl. armed forces.
<i>Portugal:</i>	data refer to the 2 nd half of 1974 and 1982 resp., not comparable with years previous to 1974.
<i>Spain:</i>	estimates at 4 th quarter, in 1980 the minimum age limit for a person to be included in the labour force was raised from 14 to 16 years, therefore 1982 data are not comparable with those previous to 1980.
<i>Sweden:</i>	incl. certain categories of the permanent military personnel; age group 16 to??.
<i>Switzerland:</i>	incl. permanent military personnel.
<i>United Kingdom:</i>	mid-year estimates, data for 1973 are provisional.

ins Auge faßt. Beispielsweise belief sich der Beschäftigungsanteil der Dienstleistungsbranchen 1982 in den USA auf 68 Prozent, in der Bundesrepublik jedoch nur auf 52 Prozent. Umgekehrt ist der Anteil der Industriebranchen an der Gesamtbeschäftigung in den USA auf 28 Prozent zurückgegangen, während er bei uns immer noch 43 Prozent erreicht. Auch der Zuwachs der Dienstleistungs-Beschäftigung zwischen 1973 und 1982 war in den USA mit 27,1 Prozent wesentlich höher als bei uns mit 8,9 Prozent.

Für den weiteren Vergleich beschränke ich mich auf jene OECD-Länder, in denen der Anteil der Landwirtschaft an der Gesamtbeschäftigung 1982 nicht über 10 Prozent gelegen hat. Nur dort, wo der Übergang von der Agrargesellschaft zur Industriegesellschaft einigermaßen abgeschlossen ist, kann man darauf hoffen, daß sich die Strukturen der post-industriellen Gesellschaft schon jetzt in der vergleichenden Beschäftigungsstatistik andeuten. Im übrigen habe ich für die weitere Analyse gegenüber Tabelle 1 zwei wesentliche Änderungen vorgenommen:

- Die Beschäftigungsanteile der einzelnen Branchen werden nicht – wie üblich – auf die Gesamtzahl der Erwerbstätigen, sondern auf die Gesamtzahl der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 65) bezogen; und
- die Beschäftigungsanteile der einzelnen Branchen (ISIC-Einsteller) werden nicht – wie üblich – in die drei Sektoren „Landwirtschaft“ (ISIC 1), „Industrie“ (ISIC 2–5) und „Dienstleistungen“ (ISIC 6–9) gegliedert, sondern es werden neben der Landwirtschaft zwei neue

Gruppierungen gebildet: „Produktionsbezogene Beschäftigung“ (ISIC 2-5, 7, 8) und „Verbraucherbezogene Dienstleistungen“ (ISIC 6+9).

Dem liegen die folgenden Erwägungen zugrunde:

Der übliche Bezug der Beschäftigungsanteile auf die Gesamtbeschäftigung ignoriert den Einfluß unterschiedlicher Arbeitslosenquoten und vor allem unterschiedlicher Erwerbsquoten auf die relative „Beschäftigungsleistung“ der einzelnen Branchen oder Sektoren in unterschiedlichen Ländern. In den Niederlanden beispielsweise ist der Anteil der Dienstleistungen an der Gesamtbeschäftigung höher als in Schweden. Da die Niederlande jedoch die niedrigste (51,9 Prozent) und Schweden die höchste (79,0 Prozent) Erwerbsquote unter den westlichen Industrieländern haben, finden relativ viel mehr Schweden als Niederländer einen Arbeitsplatz im Dienstleistungssektor. Darauf aber kommt es an, wenn man die Beschäftigungsentwicklung unterschiedlicher Branchen international vergleichend diskutieren will.

Die zweite Überlegung erscheint mir ebenso wichtig: Im Zuge der technischen Entwicklung und der weltweiten Arbeitsteilung kommt es im Rahmen der industriellen Produktion zu einer stetigen Erhöhung des Anteils „tertiärer Funktionen“. Forschung, Entwicklung, Marktforschung, Werbung, Finanzierung, Transport, Versicherung, Management, Organisation, Arbeitsvorbereitung, Rechnungswesen, usw. werden immer wichtiger gegenüber der eigentlichen Herstellung von Produkten. Dementsprechend nimmt auch im Industriesektor der Anteil von „tertiären“ Angestelltenberufen gegenüber den Arbeiterberufen unaufhaltsam zu (Hönekopp/Ullmann, 1980). Für die hier interessierende Frage nach den Chancen der Wiedergewinnung eines Beschäftigungsgleichgewichts sind derartige Verschiebungen jedoch ohne Belang. Man kann unterstellen, daß sie nur dann stattfinden, wenn durch den erhöhten Einsatz tertiärer Funktionen und Berufe die Produktivität des Industriesektors erhöht wird (Berger/Offe, 1980). Die Gesamtbeschäftigung wird dadurch also nicht erhöht; sie bleibt nach wie vor limitiert durch den Gesamt-Absatz von Industrieprodukten (Rasmussen, 1977; Haller, 1982).

Dieser Zusammenhang bleibt auch dann erhalten, wenn die tertiären Funktionen aus dem Industrieunternehmen ausgegliedert und von selbständigen Ingenieurbüros, Software-Firmen, Werbeagenturen, Steuerberatern oder Service-Unternehmen erbracht werden. Statistisch werden aber (mit gewissen internationalen Abweichungen) die im Industrieunternehmen selbst erbrachten Leistungen der Industriebeschäftigung zugeschrieben, die verselbständigten den Dienstleistungsbranchen (Görgens, 1975).

Im Rahmen einer beschäftigungspolitisch orientierten Diskussion erscheint es deshalb sinnvoll, innerhalb der Dienstleistungsbranchen eine Unterscheidung einzuführen zwischen den auf die industrielle Produktion bezogenen Diensten und jenen Leistungen, die unmittelbar vom Letztverbraucher in Anspruch genommen werden. Hierzu gehören die personenbezogenen Leistungen der Gesundheits- und Körper-

pflege, Bildung, Unterhaltung, Freizeitgestaltung, Ernährung und Beherbergung, aber auch sachbezogene Instandsetzungs-, Pflege- und Bewachungsleistungen. Hier in erster Linie entscheidet sich die für die Drei-Sektoren-Hypothese kritische Frage nach der Expansion oder Stagnation der Dienstleistungs-Nachfrage, und nur hier konkurrieren die Hypothesen der Dienstleistungsgesellschaft mit denen der „Selbstbedienungs-Gesellschaft“ (bzw. der „Selbsthilfe“ bei bestimmten Arten der personenbezogenen Dienstleistungen – Gross, 1983).

Leider läßt sich aber diese theoretisch sinnvolle Unterscheidung in den nach ISIC-Branchen gegliederten Beschäftigungs-Statistiken der ILO und der OECD nicht trennscharf nachvollziehen, weil in allen Dienstleistungs-Branchen produktionsbezogene und verbraucherbezo-

Table 2

**Total Employment, Production-related Employment and
Employment in Consumer Services as Shares in Population 15 to 64
years in OECD-Countries, 1981**

	Total Employment (ISIC 1-0)		Production-related Employment (ISIC 2, 3, 4, 5, 7, 8)		Consumer Services (ISIC 6 and 9)	
	share in population (1)	changes 1973-81 (2)	share in population (3)	changes 1973-81 (4)	share in population (5)	changes 1973-81 (6)
Australia	65.2	+ 9.9	30.4	+ 2.3	30.6	+21.1
Austria	63.6	+ 2.7	32.8	+ 4.7 ¹	24.2	+23.1 ¹
Belgium	56.8	- 2.1	27.2	-13.2	27.8	+14.1
Canada	66.3	+24.8	27.0	+17.9	35.6	+33.4
Denmark	70.9	- 0.7	30.4	- 8.7	34.8	+12.3
France	60.5	+ 0.7	29.6	- 4.1	25.6	+14.8
FR Germany	61.8	- 3.1	34.3	- 8.0	24.1	+10.4
Japan	70.5	+ 6.1	33.4	+ 8.0 ²	29.9	+13.2 ³
Netherlands	51.9	+ 6.1 ⁴	23.7	± 0.0 ⁴	25.6	+14.1 ⁴
Norway	74.4	+16.8	32.9	+ 8.4	35.0	+34.5
Sweden	79.0	+ 8.9	35.5	- 0.3	39.1	+23.1
Switzerland	71.7	- 4.7	38.7	- 9.5	28.0	+ 4.8
United Kingdom	66.2	- 3.6	32.5	-13.0	31.9	+ 9.2
USA	65.9	+18.0	29.2	+13.1	34.4	+24.3
Average	66.1	+ 5.7	31.3	- 0.2	30.5	+18.0
Var. coeff.	0.103		0.119		0.152	

Sources: ILO, Yearbook of Labour Statistics, Geneva 1983;
OECD, Labour Force Statistics 1970-1981, Paris 1983.

1 1972-1981

2 1973 excl. business services

3 1973 incl. business services

4 1975-1981

gene Dienste nebeneinander erbracht werden. Immerhin überwiegt jeweils die eine oder die andere Orientierung, und man kommt der theoretischen Unterscheidung wenigstens näher, wenn man die ISIC-Branchen 7 („transport, storage, communication“) und 8 („financing, insurance, real estate, business services“) mit dem Industriesektor zu einer neuen Gruppierung „produktionsbezogene Beschäftigung“ zusammenfaßt. Als überwiegend „verbraucherbezogene Dienstleistungen“ verbleiben dann die ISIC-Branchen 6 („trade, restaurants, hotels“) und 9 („community, social and personal services“). Das Ergebnis ist in Tabelle 2 zusammengestellt.

5. Bei der Betrachtung der Tabelle springen mehrere Sachverhalte ins Auge:

- Im Durchschnitt sind die beiden neugegliederten Sektoren etwa gleich stark: Sowohl die produktionsbezogene Beschäftigung als auch die verbraucherbezogenen Dienstleistungen bieten Arbeitsplätze für jeweils ein knappes Drittel der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Das eindeutige statistische Übergewicht der Dienstleistungen verschwindet also bei der neuen Gruppierung.
- Während bei der konventionellen Gruppierung in Tabelle 1 die Beschäftigung im Industrie-Sektor zwischen 1973 und 1981 fast überall stark zurückging, ist die Entwicklung der „produktionsbezogenen Beschäftigung“ weniger einheitlich und im Durchschnitt sehr stabil. Die industrielle Produktion behält also offenbar ihre Bedeutung für die „Beschäftigungsleistung“ der hochentwickelten Länder – was selbstverständlich an der fortschreitenden „Tertiarisierung“ der Tätigkeiten, Berufe und Funktionen nichts ändert.
- Die Beschäftigung in den verbraucherbezogenen Dienstleistungen hat in allen Ländern zwischen 1973 und 1981 stark zugenommen. Zugleich sind bei den Beschäftigungsanteilen hier die Unterschiede zwischen den hochentwickelten Ländern wesentlich größer als bei der produktionsbezogenen Beschäftigung. Zu den Ländern mit einer überdurchschnittlichen Dienstleistungs-Beschäftigung gehören Schweden, Norwegen, Dänemark und die Vereinigten Staaten; weit unterdurchschnittlich ist der Dienstleistungsanteil in der Bundesrepublik, in Österreich, Frankreich und in den Niederlanden.

Die produktionsbezogene Beschäftigung scheint also stabiler, als man nach den Theorien der post-industriellen Gesellschaft vermutet hätte. Zugleich deuten die relativ geringen Unterschiede zwischen den Ländern auf eine gewisse Konvergenz der tatsächlichen Entwicklung, die den Diskussionen um eine angebliche „Überindustrialisierung“ der Bundesrepublik oder die drohende „Entindustrialisierung“ der Vereinigten Staaten viel von ihrer Plausibilität nimmt. Die Unterschiede zwischen den Ländern sind jedenfalls bei den verbraucherorientierten Dienstleistungen größer als im Industriesektor und den auf die Industrieproduktion bezogenen Service-Leistungen.

Dabei mögen unterschiedliche Anteile der Teilzeit-Beschäftigung (die ja in erster Linie in den Dienstleistungsberufen auftritt, aber dort

keineswegs auf die verbraucherorientierten Dienstleistungsbranchen begrenzt ist) eine Rolle spielen. Andere Erklärungsfaktoren scheinen mir aber gewichtiger. Sie erfordern jedoch zunächst weitere theoretische Vorüberlegungen.

6. In der Literatur wird üblicherweise als charakteristisches Merkmal der Dienstleistungen ihre im Vergleich zur Industrieproduktion geringere Arbeitsproduktivität angeführt. Wenn man diese Charakterisierung vorläufig als zutreffend akzeptiert, dann folgt daraus, daß die *private* Nachfrage nach Dienstleistungen in erster Linie durch zwei Faktoren begrenzt wird, die zuerst von *Jiri Skolka* (1976, 295) identifiziert wurden: Durch den Grad der Einkommens-Angleichung und durch die Höhe der gesamtwirtschaftlichen Abgabequote.

Hiervon leuchtet der erste Punkt unmittelbar ein: Die private Nachfrage nach Dienstleistungen ist größer, wenn relativ viele Leute mit hohem Einkommen sich in der Lage sehen, niedrig entlohnte Dienstleistende zu beschäftigen oder, um einen neoklassischen Ökonomen aus der Bundesrepublik zu zitieren, „wenn auch Professoren in der Lage sind, sich ein Dienstmädchen zu halten“.

Das zweite Argument wird illustriert durch den Facharbeiter im Handwerk, der in der Bundesrepublik einen Netto-Stundenlohn von etwa DM 15,- erhält, während der Kunde für die Handwerkerstunde einen Brutto-Preis von mindestens DM 45,- zu bezahlen hat. Die Differenz von Nettolohn und Bruttopreis wird einerseits bestimmt von Gemeinkosten und Unternehmerngewinnen (die überall anfallen), zum anderen aber von den national unterschiedlichen Steuern und Sozialabgaben auf Lohneinkommen, Gewinne, Wertschöpfung und Verbrauch. Bei dem gewählten Beispiel müßte (bei vorausgesetzter Einkommens-Gleichheit) der Facharbeiter den Netto-Lohn von drei Arbeitsstunden aufwenden, um eine Handwerkerstunde zu bezahlen. Selbermachen bleibt für ihn also so lange attraktiv, wie nicht die Produktivität kommerzieller Dienstleistungen seine eigene um mehr als das Dreifache übersteigt. Insofern beeinflußt also die auf Dienstleistungen gelegte Abgaben-Belastung die Mindest-Produktivitäts-Schwelle, die kommerzielle Dienstleistungen erreichen müssen, um auf dem Markt nachgefragt zu werden.

Allerdings gelten beide Überlegungen im strikten Sinne nur für die *privat nachgefragten* kommerziellen Dienstleistungen. Sobald die Nachfrage *öffentlich finanziert* wird, wird die Wirkung von Einkommensunterschieden wenigstens zur Hälfte außer Kraft gesetzt: Zwar steigen mit zunehmender Einkommens-Gleichheit auch die relativen Kosten der öffentlichen Dienstleistungen, aber die Konsummöglichkeiten sind hier nicht mehr auf die oberen Einkommensgruppen beschränkt (Baumol/Oates, 1972). Gleichzeitig begünstigt die bei öffentlicher Finanzierung eintretende Entkoppelung von Dienstleistungs-Konsum und Kostentragung eine politisch artikulierte Über-Nachfrage, die mit ebenfalls politisch artikuliertem Steuer-Widerstand durchaus einhergehen kann (Herder-Dorneich, 1982). Schließlich profitiert die

öffentlich finanzierte Dienstleistungs-Nachfrage jedenfalls in Ländern mit einer stark zentralisierten Finanzverfassung (bei der Ausgaben und Einnahmen bei der gleichen Kasse anfallen) auch davon, daß ein Teil der Kosten sogleich wieder als Steuereinnahmen an den Fiskus zurückfließt. Während also die private Dienstleistungs-Nachfrage die gesamte Abgabenbelastung zu tragen hat, ist die öffentlich finanzierte Nachfrage dafür weniger empfindlich. Insofern ist also mit steigender Abgabenbelastung auch eine zunehmende Wettbewerbsverzerrung zum Nachteil der privaten und zugunsten der öffentlich finanzierten Dienstleistungs-Nachfrage zu erwarten.

7. Leider können auch die hier entwickelten Hypothesen nicht unmittelbar anhand der international standardisierten OECD- und ILO-Statistiken überprüft werden. Immerhin sind für die meisten der hier interessierenden Ländern neuere Angaben über die Abgabenquote (definiert als Anteil der Steuern und Sozialabgaben am Bruttosozialprodukt) verfügbar. Im Gegensatz dazu sind die internationalen Vergleichsdaten für die Einkommensverteilung so lückenhaft, daß sie für unsere Zwecke nicht benutzt werden können (Taylor/Jodice, 1983, I: 134 ff.). Ebenso wenig läßt sich die Unterscheidung zwischen privater und öffentlicher Nachfrage nach verbraucherbezogenen Dienstleistungen in der internationalen Statistik unmittelbar nachvollziehen. In beiden Fällen sind jedoch Hilfskonstruktionen möglich, die mit Hilfe einiger „heroischer Annahmen“ wenigstens statistische Annäherungen an die eigentlich gemeinten Sachverhalte erlauben.

So gibt es für die meisten Länder vergleichbare ILO-Daten über die durchschnittlichen Stundenlöhne in den ISIC-Dreisteller-Zweigen des verarbeitenden Gewerbes. Wenn man also unterstellt, daß die Lohndifferentiale in der Gesamtwirtschaft sich etwa proportional zu denen in der Industrie verhalten, dann könnte die Verhältniszahl zwischen den Durchschnitts-Löhnen in den Hoch- und Niedriglohn-Industriezweigen in den einzelnen Ländern auch etwas über die Lohn-Differentiale zwischen den wenig produktiven Dienstleistungen und den Wirtschaftszweigen mit hohen Löhnen aussagen.

Schwieriger ist die statistische Abgrenzung zwischen den privat und öffentlich nachgefragten, verbraucherbezogenen Dienstleistungen. Wohl kann man annehmen, daß die Dienstleistungen der ISIC-Branche 6 („trade, restaurants, hotels“) ganz überwiegend privat erbracht und privat nachgefragt werden. Aber die quantitativ bedeutsamere Branche ISIC 9 („community, social and personal services“) enthält neben eindeutig dem öffentlichen Sektor zugehörigen Zweigen („public administration and defense“) auch die privat erbrachten und privat nachgefragten „personal and household services“ (zu denen auch Reparaturleistungen zählen), sowie eine Mehrzahl von Diensten, die sowohl privat oder öffentlich finanziert als auch privat oder öffentlich erbracht werden können (z. B.: „education services“, „medical, dental and other health and veterinary services“ oder „motion picture and other enter-

tainment services⁴). Es empfiehlt sich also eine getrennte Betrachtung beider Branchen.

Wenn man zur weiteren Aufschlüsselung der Dienstleistungen in ISIC 9 die OECD-Veröffentlichung (1982) über die Entwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor in den verschiedenen Ländern heranzieht, wird die Sache noch komplizierter. Die OECD-Daten erfassen nämlich nur die öffentlich erbrachten (und nicht auch die öffentlich finanzierten, aber privat erbrachten) Dienstleistungen, und sie schließen nicht nur die verbraucherbezogenen, sondern alle öffentlichen

Table 3

Taxes and Social Security Contributions as Shares in GNP, Wage Differentials in Manufacturing Industries, Employment in Private and Public Services in OECD-Countries, 1978

	Taxes and Social Security Contributions as share in GNP (1)	Wage Differentials ¹ in Manufacturing (2)	Private Services (ISIC 6+9-OECD) ² shares in population 15 to 64 (3)	Public Services (OECD) ² (4)
Australia	—	1.2	13.7	16.8
Austria	40.8	2.1	13.5	11.7
Belgium	42.3	2.2	17.0	9.8
Canada	33.3	2.2	20.9	12.6
Denmark	41.9	1.5	17.2	18.1
France	39.5	1.5	16.7	8.9
FR Germany	38.7	1.8	13.9	9.1
Japan	21.5	2.4	24.4	4.5
Netherlands	48.7	1.8	17.1	7.6
Norway	46.6	1.5	17.7	15.1
Sweden	53.1	1.4	14.8	22.6
Switzerland	30.4	1.4	20.5	7.2
United Kingdom	34.3	1.4	16.8	14.9
USA	30.0	2.5	23.2	10.8
Average	38.5	1.8	17.7	12.1

Sources: Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1983, Bonn, 1982; OECD, Employment in the Public Sector, Paris 1982; OECD, Labour Force Statistics 1970-1981, Paris 1983; OECD, National Accounts, 1964-1981, vol. 2, Paris, 1983; ILO, Yearbook of Labour Statistics, Geneva, 1983.

1 *Wage Differentials*: ratio of wages paid in highest-wage and lowest-wage branches in manufacturing industries (ISIC Major Division 3, at 3-digit level; ILO data).

2 *Private Services*: ISIC Major Division 6 (wholesale and retail trade, and restaurants and hotels) and 9 (community, social, and personal services) minus public sector employment of column 4;

Public Services: OECD calculations, share of the public sector in total employment, recalculated as share in population 15 to 64 years; OECD, Employment in the Public Sector, p. 12, table 1.

Regressionsgleichungen

1. $PDL^{(1)} = 29,306 - 0,2939 \text{ ABGABEN}^{(2)}$
 $R^2 = 0,5647$
 $SIGN. = 0,003$
2. $OEDL^{(3)} = -1,4728 + 0,3433 \text{ ABGABEN}^{(2)}$
 $R^2 = 0,3601$
 $SIGN. = 0,030$
3. $PDL^{(1)} = 10,352 + 4,182 \text{ LOHND}^{(4)}$
 $R^2 = 0,2583$
 $SIGN. = 0,076$

Anmerkungen:

- PDL: Anteile der verbraucherbezogenen, privaten Dienstleistungen an der erwerbsfähigen Bevölkerung (1978)
- ABGABEN: Anteile von Steuern und Sozialabgaben am Bruttosozialprodukt (1978)
- OEDL: Anteile der öffentlichen Beschäftigung an der erwerbsfähigen Bevölkerung (1978)
- LOHND: Verhältnis von höchsten und niedrigsten Durchschnittslöhnen in Industriezweigen

Alle Definitionen und Quellen wie Tabelle 3.

Dienstleistungen (z. B. auch die in den Bereichen Verkehr und Kommunikation) mit ein. ISIC 9 läßt sich also durch Subtraktion der OECD-Daten nicht trennscharf in öffentlich bzw. privat nachgefragte, verbraucherbezogene Dienstleistungen unterteilen. Wenn man die OECD-Daten trotzdem benutzt, und wenn man zu dem privaten Teil noch ISIC 6 hinzufügt, dann erhält man (näherungsweise) statt der eigentlich gemeinten Unterscheidung zwischen privat oder öffentlich *nachgefragten* die Unterscheidung zwischen privat oder öffentlich *erbrachten* (und überwiegend verbraucherbezogenen) Dienstleistungen (Tabelle 3).

8. Angesichts der problematischen Datenlage können die oben aus theoretischen Überlegungen abgeleiteten Hypothesen hier nicht definitiv überprüft werden. Die quantitative Analyse der Zusammenhänge zwischen Abgabenquote und Lohndifferentialen auf der einen Seite und Beschäftigungsanteilen in den privaten und öffentlichen Dienstleistungen auf der anderen Seite (Tabelle 4) hat deshalb nur explorativen Charakter. Immerhin weisen die Ergebnisse in die erwartete Richtung und können wie folgt zusammengefaßt werden:

- Es gibt einen starken ($R^2 = 0,56$) negativen Zusammenhang zwischen der Abgabenquote und den Beschäftigungsanteilen der privat erbrachten Dienstleistungen. Dies unterstützt die Vermutung eines „crowding-out“-Effekts des öffentlichen Sektors gegenüber den privaten Dienstleistungen. Offenbar werden die wenig produktiven, verbraucherbezogenen Dienstleistungen umso mehr vom privaten Markt verdrängt, je höher die Abgabenquote des betreffenden Landes ist.
- Es gibt einen positiven, aber schwachen ($R^2 = 0,26$) Zusammenhang

zwischen dem Grad der Lohndifferenzierung und den Beschäftigungsanteilen der privat erbrachten Dienstleistungen. Dies unterstützt die Vermutung, daß wenig produktive private Dienstleistungen ihre Marktfähigkeit vor allem in Ländern mit großen Einkommensunterschieden behaupten können.

- Schließlich gibt es einen ebenfalls positiven Zusammenhang zwischen der Abgabenquote und dem Beschäftigungsanteil der öffentlichen Dienstleistungen. Dies erscheint für sich genommen eher trivial: Wenn der Beschäftigungsanteil des öffentlichen Sektors wächst, muß auch sein finanzieller Anteil wachsen. Interessant ist dagegen die relative Schwäche des Zusammenhangs ($R^2 = 0,36$). Hier zeigen sich die erörterten Datenprobleme: Wenn wir Daten über die öffentlich finanzierte (statt die öffentlich erbrachte) Dienstleistungs-Beschäftigung hätten, müßte der Zusammenhang stärker sein. So haben etwa Länder mit staatlichem Gesundheitsdienst einen Bereich öffentlicher Beschäftigung, der in Ländern mit privatärztlicher Versorgung fehlt, auch wenn in beiden Fällen die ärztlichen Leistungen aus dem Aufkommen von Steuern und Sozialabgaben finanziert werden. Darüber hinaus gibt es offenbar noch weitergehende Unterschiede in der eher „dienstleistungsintensiven“ oder eher „transferintensiven“ Ausgestaltung moderner Sozialstaaten, die jedoch hier nicht weiter verfolgt werden können.

Wenn man zur Interpretation zusätzlich die Regressions-Diagramme (Abb. 1-3) heranzieht, dann zeigen sich unter den OECD-Ländern die folgenden Muster:

- a) Japan, die Vereinigten Staaten und die Schweiz haben sehr hohe Beschäftigungsanteile in den privaten Dienstleistungen, die durch eine sehr niedrige Abgabenquote und (mit Ausnahme der Schweiz) durch hohe Lohnunterschiede erklärt werden. Dementsprechend ist in dieser Gruppe (mit Einschränkungen bei den Vereinigten Staaten) der Beschäftigungsanteil der öffentlichen Dienstleistungen besonders niedrig.
- b) In Schweden, Dänemark, Großbritannien und Norwegen ist der Beschäftigungsanteil der öffentlichen Dienstleistungen besonders hoch und wird (mit Ausnahme von Großbritannien) durch eine besonders hohe Abgabenquote erklärt. In Schweden, Dänemark und Großbritannien ist dementsprechend auch der Anteil der privaten Dienstleistungen niedrig. Überdies ist in allen vier Ländern die Lohn-Differenzierung verhältnismäßig gering.
- c) Schließlich gibt es eine dritte Gruppe von Ländern mit niedrigen Anteilen sowohl bei den privaten als auch bei den öffentlichen Dienstleistungen. Hierzu gehören die Bundesrepublik, Österreich, Frankreich, Belgien und die Niederlande. Sie erreichen mittlere Werte bei der Lohn-Differenzierung und mittlere bis hohe (Niederlande!) Werte bei der Abgabenquote. Wenn man die Daten in Tabelle 2 mit heranzieht, dann sind dies auch die vier Länder mit dem niedrigsten Beschäftigungsanteil in den verbraucherbezogenen Dienstleistungen überhaupt.

Abb. 1

Private Dienstleistungen (PDL) und Abgabenquote (ABG)

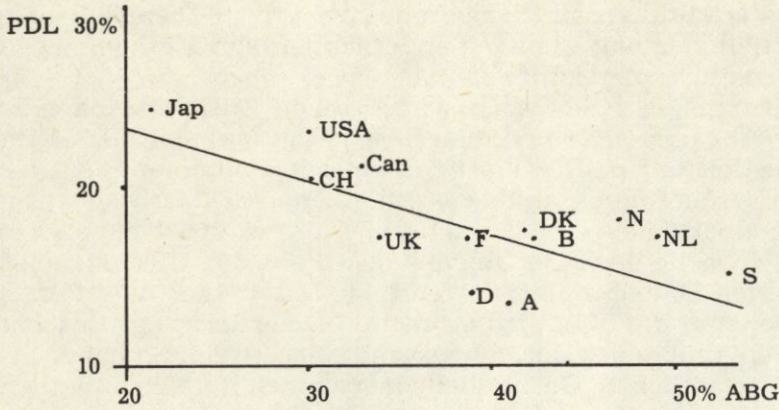


Abb. 2

Öffentliche Dienstleistungen (OEDL) und Abgabenquote (ABG)

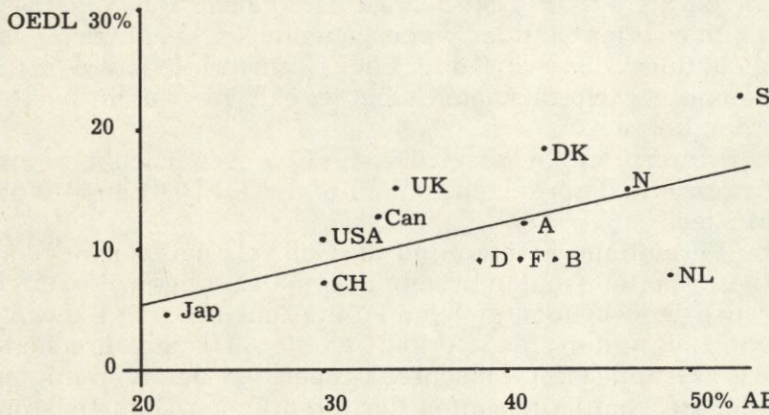
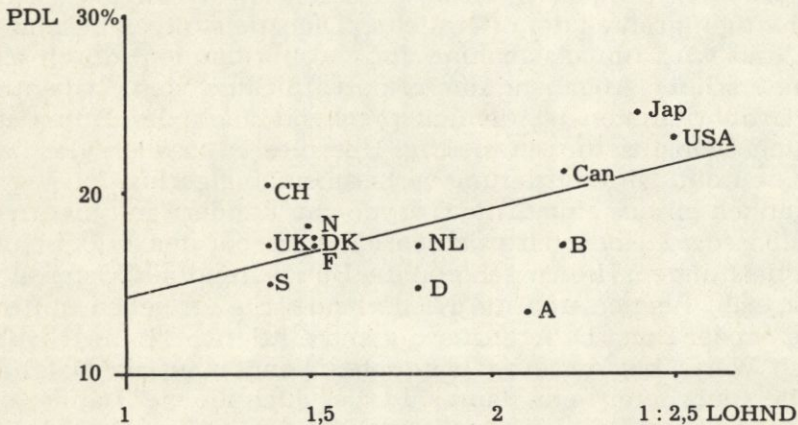


Abb. 3

Private Dienstleistungen (PDL) und Lohndifferentiale (LOHND)



Abbildungen 1-3: Regressionsdiagramme

Insgesamt betrachtet entsprechen die Ergebnisse also durchaus den theoretischen Erwartungen: Länder mit einer überdurchschnittlichen Abgabenquote gehören sowohl zu den Spitzenreitern (Schweden, Norwegen, Dänemark) als auch zu den Nachzüglern (Niederlande, Belgien, Österreich) bei den Beschäftigungsanteilen der verbraucherbezogenen Dienstleistungen, während die Länder mit besonders niedriger Abgabenquote eher zur Mittelgruppe gehören. Die wenig produktiven Dienstleistungen können eben vom öffentlichen Sektor *ceteris paribus* kostengünstiger erbracht werden als vom privaten Sektor – aber nur, wenn die Ausgabenstruktur des öffentlichen Sektors dienstleistungsintensiv (wie in Schweden, Dänemark und Großbritannien) und nicht transferintensiv (wie in den Niederlanden, der Bundesrepublik, Belgien und Frankreich) ausgestaltet ist.

Die große Ausnahme in diesem Gesamtbild sind die Vereinigten Staaten. Sie erreichen mit der zweithöchsten Abgabenquote immer noch den vierten Rang bei den verbraucherbezogenen Dienstleistungen. Dazu trägt offenbar eine über dem Erwartungswert liegende Dienstleistungs-Intensität des (finanziell kleinen) öffentlichen Sektors und eine besonders starke Lohndifferenzierung bei (die durch die Schwäche der amerikanischen Gewerkschaften gerade in den Wachstumsregionen und Wachstumsbranchen erklärt werden könnte).

Allerdings darf man das „amerikanische Beschäftigungswunder“ auch nicht ausschließlich den niedrig bezahlten „bad jobs“ in „Tante-Emma-Läden“, Imbißbuden, Motels oder Wäschereien zuschreiben, wie dies bei uns oft geschieht (Goldberg, 1984). Wenn man die Beschäftigungsstatistik nicht nach Industriezweigen, sondern nach Berufsgruppen gliedert, so liegen Schwerpunkte der amerikanischen Expansion auch bei den „Rechnungskaufleuten und EDV-Fachleuten“, bei den „Gesundheitsdienstberufen“ und bei den „Managern und leitenden Angestellten“ – also doch bei Arbeitsplätzen mit überdurchschnittlichen Einkommen (DIW, 1984; Winkler-Büttner, 1984), die sich massenhaft nur bei hoher Produktivität erzielen lassen. Deshalb erscheint es notwendig, auch die bisher unterstellte Produktivitäts-Lücke zwischen Dienstleistungen und Industrieprodukten einer kritischen Prüfung zu unterziehen.

9. Die Vermutung, daß die Arbeitsproduktivität verbraucherorientierter Dienstleistungen relativ niedrig sei und sich auch nur wenig steigern lasse, wird in der Literatur im allgemeinen mit dem *Uno-actu*-Zusammenhang von Dienstleistungs-Produktion und Konsum begründet. Jedenfalls bei den personenbezogenen Dienstleistungen setzt die Erbringung wenigstens die Anwesenheit und oft sogar die aktive Mitwirkung des Klienten voraus. Die Produktion hängt also zeitlich von der Nachfrage ab. Angesichts der zeitlich schwankenden Inanspruchnahme sind Überkapazitäten auf der Anbieter-Seite erforderlich, die einer Durchrationalisierung der Dienstleistungsproduktion entgegenstehen (Fuchs, 1968). Während aber immerhin der Friseur oder der Arzt ihre eigene Arbeit durch den Einsatz technischer Hilfsmittel noch

beschleunigen können, sind die Rationalisierungsmöglichkeiten noch enger begrenzt in jenen Dienstleistungen, deren Erbringung die aktive Mitwirkung des Klienten voraussetzt – so etwa bei Sozialhelfern, Lehrern, Tennistrainern, Bergführern oder Psychotherapeuten. Hier setzen die Lernfähigkeit und Kooperationsbereitschaft der Verbraucher, aber auch der schiere Zeitbedarf des *Uno-actu*-Konsums, allen Rationalisierungsbemühungen auf der Anbieterseite kaum übersteigbare Grenzen.

Wenn also das *Uno-actu*-Prinzip für die verbraucherbezogenen Dienstleistungen universell gültig wäre, dann wären ihrer Ausweitung in der Tat enge Grenzen gesetzt: Im privatwirtschaftlichen Sektor wären sie tendenziell entweder auf die Niedrig-Lohn-Berufe oder auf die Luxusnachfrage beschränkt, und im öffentlichen Sektor stünde ihrer wesentlichen Ausweitung der zunehmende Steuer-Widerstand entgegen. Aber kann man denn von der universellen Gültigkeit des *Uno-actu*-Prinzips ausgehen, oder gibt es nicht auch in den verbraucherbezogenen Dienstleistungen Rationalisierungsmöglichkeiten, die durch Kostensenkung neue Märkte erschließen könnten (Schmid, 1984)?

Derartige Möglichkeiten gibt es selbstverständlich. Der Schlüssel dazu liegt bei den technischen Möglichkeiten der Vermittlung von Produktion und Konsum. Wenn man die Produktivität eines Lehrers mit dem Lernerfolg der Schüler gleichsetzt, dann stieg diese (auch wenn man Qualitätsminderungen mit in Betracht zieht) beim Übergang vom Hauslehrer zur öffentlichen Schule dramatisch an – mit der Folge, daß nun Gesellschaftsschichten in den Genuß von Schulbildung kommen konnten, für die der Hauslehrer weder privat noch öffentlich finanzierbar gewesen wäre. Der gleichen Logik entsprechen die große Vorlesung, die große Oper, oder das große Fußballstadion: Immer geht es darum, die Produktivität von Dienstleistungs-Anbietern durch die gleichzeitige Vermittlung an eine größere oder sehr große Zahl von Dienstleistungs-Konsumenten zu multiplizieren. Bemerkenswert ist aber auch, daß dieser produktivitätssteigernde Mechanismus im wesentlichen auf „mentale“ (informierende und vielleicht auch emotionalisierende) Dienstleistungen beschränkt ist, die sich – altmodisch ausgedrückt – an den Geist oder die Seele des Klienten wenden. Die körperbezogenen (und wohl auch die sachbezogenen) Dienstleistungen dagegen können derartige Produktivitätsgewinne durch Vermehrung der gleichzeitig bedienbaren Zahl von Kunden nicht erreichen. Sie bleiben also im Privatsektor auf die ökonomisch unattraktive Wahl zwischen Niedriglohn-Produktion und Luxusmärkten verwiesen (Oates/Baumol 1972); im öffentlichen Sektor sind sie die eigentliche Ursache der „Kostenkrankheit“ (Baumol/Oates, 1972). Tendenziell werden sie deshalb in beiden Sektoren mehr und mehr aus dem Angebot verschwinden.

Wenn man diese Entwicklungslinie verlängert, dann zeichnet sich eine extreme Versorgungskrise bei den nicht durch Apparate substituierbaren und nicht durch massenhafte Vermittlung rationalisierbaren

personenbezogenen Pflege- und Betreuungsleistungen für junge, kranke und alte Menschen ab. In dem Maße, wie ihre private Finanzierung unerschwinglich und ihre öffentliche Finanzierung undurchsetzbar wird, kommt es entweder zu einer – bei allgemeinem Wohlstand erst recht skandalösen – Verelendung, oder es muß zu einer Erneuerung unentgeltlicher oder jedenfalls unterentlohnter Formen der Leistungserbringung kommen, sei es in der Familie und in Selbsthilfegruppen oder durch staatlich auferlegte Dienstverpflichtungen. Der Übergang von den feudalen Hand- und Spanndiensten zum modernen Steuerstaat findet also möglicherweise in der „Kostenkrankheit“ der personenbezogenen öffentlichen Dienstleistungen seine finanziellen Grenzen – auch abgesehen von allen Qualitätsproblemen bürokratischer Dienstleistungen (Gross, 1983).

Die möglichen Modalitäten einer solchen Re-Kombination von professionellen und unentgeltlich erbrachten Leistungen sind hier allerdings nicht weiter zu erörtern (Matzner, 1982; Hegner, 1980; 1984). Ich wende mich stattdessen wieder den „mentalenen“ Dienstleistungen zu, deren Rationalisierungspotential die Chance für wesentliche Kostensenkungen und damit auch für eine Nachfrage- und Beschäftigungsausweitung zu bieten scheint. Selbstverständlich gehen hier die Rationalisierungsmöglichkeiten über die bisher erwähnten Beispiele noch weit hinaus: Vom Sprachunterricht in der Klasse zum Sprachlabor ohne Lehrer; von der Massenuniversität zur Fernuniversität (Gershuny/Miles, 1983; Schmid, 1984); vom Konzert zum Radio und zur CD-Platte; von der Theateraufführung über Kino und Fernsehen zur Video-Kassette; vom Plakat über die Zeitungsanzeige zum Bildschirmtext; und schließlich zu den künftigen Möglichkeiten der Breitband-Kommunikationsnetze, mit deren Hilfe jede Art von Informations- und Unterhaltungsangebot für jeden Teilnehmer jederzeit auf Abruf verfügbar gemacht werden kann.

Damit also wäre das *uno-actu*-Prinzip vollends außer Kraft gesetzt: Durch die Zwischenschaltung eines Speicher-Mediums wird die (bei Massenvorlesung, Konzert und Fußballspiel immer noch erforderliche) gleichzeitige Anwesenheit von Dienstleistungs-Produzenten und Dienstleistungs-Konsumenten am selben Ort und sogar die (bei konventionellen Radio- und Fernsehprogrammen wenigstens nötige) gleichzeitige Aufmerksamkeit der Dienstleistungs-Konsumenten überflüssig. Produzentenzeit und Konsumentenzeit können vollständig entkoppelt werden. Man kann also alle zeitlichen Rationalisierungsmöglichkeiten auf der Produzenten-Seite nutzen und notfalls „rund um die Uhr“ verbraucherbezogene Dienstleistungen produzieren, ohne auf die Tages-, Wochen- oder Jahresrhythmen der Konsumbereitschaft Rücksicht zu nehmen. Zugleich läßt sich durch den Verzicht auf die physische Anwesenheit und auf die gleichzeitige Konsumbereitschaft der Verbraucher die Zahl der potentiellen Kunden oder Klienten noch einmal um Größenordnungen steigern. Und der größere Markt seinerseits erlaubt wieder größere Investitionen in die Herstellung des Produkts, die im Erfolgsfalle dessen Attraktivität und damit die Größe

des tatsächlich erreichbaren Marktes weiter erhöhen. Kurz: Durch die Aufhebung des *uno-actu*-Prinzips werden auch in den „mental“, verbraucherbezogenen Dienstleistungen Produktivitätssteigerungen möglich, die denen im industriellen Sektor mindestens gleichkommen oder sie sogar noch übertreffen.

Aber handelt es sich dabei überhaupt noch um Dienstleistungen, oder gehört die massenhafte Reproduktion von Konzertaufführungen, Theateraufführungen, Fernsehspielen und Filmen, Informationsangeboten, Lernprogrammen und Computer-*Software* nicht eher in den Bereich der industriellen Produktion (so offenbar Fourastié, 1954: 138)? Gewiß wird hier die Vermittlung zwischen der Tätigkeit des Dienstleistungs-Produzenten und der nach wie vor erforderlichen Mitwirkung des Dienstleistungs-Konsumenten durch ein industriell hergestelltes Speichermedium ermöglicht. Trotzdem behält aber die vermittelte Produktionstätigkeit der Musiker, Schauspieler, Autoren, Wissenschaftler, Lehrer oder Programmierer ebenso ihren mentalen Charakter wie die Konsumtätigkeit der Hörer, Zuschauer, Schüler oder Programm-Anwender. Aus der ursprünglichen *Uno-actu*-Dienstleistung ist die Herstellung und Verwendung von „*Software*“ geworden, die aber nach wie vor die wesentlichen Elemente der mentalen Dienstleistung enthält. Nur sind damit Produktivitätsfortschritte möglich geworden, die die ursprünglichen Markt-Schranken der verbraucherbezogenen Dienstleistungen aufheben. Deshalb ist es auch plausibel, daß *Jonathan Gershuny*, der frühere Theoretiker der Selbstbedienungs-Gesellschaft, jetzt die Bedeutung der elektronischen Kommunikationsnetze als infrastrukturelle Voraussetzung für die rasche Ausweitung der *Software*-Produktion und damit der Dienstleistungs-Beschäftigung hervorhebt (Gershuny, 1984).

Also werden die Theoretiker der post-industriellen Gesellschaft doch recht behalten, und die Hoffnungen auf eine Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung könnten sich wenigstens im Informations-Sektor erfüllen? Mir scheint das amerikanische Beispiel dafür noch nicht beweiskräftig genug. Überdies sprechen auch theoretische Überlegungen dagegen, daß die Bäume der Informationsgesellschaft so schnell in den Himmel wachsen könnten.

10. Bei aller Anerkennung der durch die Entkoppelung von Produktion und Konsum möglichen Produktivitätssteigerung beim Dienstleistungs-Angebot darf noch die Nachfrage-Seite nicht aus dem Auge verloren werden. Das *Uno-actu*-Prinzip bedeutete ursprünglich, daß die Dienstleistungsproduktion zeitlich, örtlich und quantitativ begrenzt war durch die Konsumbereitschaft der Nachfrager nach Friseurleistungen, Tennisstunden oder Bergwanderungen. Auch wenn sich in den Bereichen der mentalen (oder jedenfalls nicht körperbezogenen) Dienstleistungen eine zeitliche und örtliche Entkoppelung von Angebot und Nachfrage hat erreichen lassen, bleibt die quantitative Restriktion doch bestehen. Der Konsum von Dienstleistungen bleibt ja zeitaufwendig. Das Anhören eines Konzerts wird durch die CD-Technik ebenso-

nig beschleunigt wie der Konsum eines Films durch die Video-Cassette. Auch das Studium an der Fernuniversität ist für den Studenten zeitaufwendig, und die Hoffnung auf wesentliche Zeitersparnis durch die Nutzung von Bildschirmtext und Computerprogrammen erscheint mir jedenfalls noch nicht sicher. Selbst wenn also die durch massenhafte Vervielfältigung auf Speichermedien mögliche Rationalisierung der Dienstleistungsproduktion zu einer wesentlichen Verminderung der Stückkosten führen sollte, sind doch die realen Konsummöglichkeiten durch das Zeitbudget der potentiellen Verbraucher nach wie vor begrenzt.

Im Prinzip gilt diese Begrenzung allerdings auch für die materiellen Güter, deren Nutzung – etwa eines Segelbootes – ja auch durchaus erhebliche Anforderungen an das Zeitbudget des Konsumenten stellt. In einer faszinierenden und viel zu wenig beachteten Studie hat *Staffan B. Linder* (1970) in der zunehmenden Verknappung der Konsumzeit ein generelles Problem der Industriegesellschaft identifiziert. Es ergibt sich einmal aus der mit steigenden Reallöhnen einhergehenden Erhöhung der Opportunitätskosten des Konsums – mit der Folge, daß die Nachfrage nach zeitaufwendigen Unterhaltungen zurückgeht (Oates/Baumol, 1972: 152) – und zum anderen gerade aus der relativen Verbilligung von Industrieprodukten. Die Effizienz des Konsums kann scheinbar durch den vermehrten Erwerb von industriell erzeugten Konsumgütern gesteigert werden. Da aber mit der quantitativen Vermehrung zugleich die für das einzelne Gut verfügbare Nutzungs- und Pflegezeit zurückgeht, sinkt der tatsächlich erreichbare Grenznutzen mit jeder Neuanschaffung. Trotzdem ist bei den Industriegütern mit einer generellen Tendenz zur Sättigung der Nachfrage (Zinn, 1984) ohne einen grundlegenden Wandel der Werthaltungen nicht zu rechnen. Wahrscheinlich ist stattdessen eher ein quantitativer Drogeneffekt, der die Konsumenten bei abnehmender Befriedigung zu einer stetigen Erhöhung der Dosis zwingt (Scitovsky, 1976).

Aber gilt dies auch für die Dienstleistungsproduktion? Die Frage ist nicht leicht zu beantworten. Einerseits sind die auf modernen Speichermedien gespeicherten Dienstleistungen ebenso wie die im traditionellen Speichermedium Buch verkörperten Informationen gegenständliche Objekte, die angesammelt und aufbewahrt werden können, auch wenn sie nur selten tatsächlich genutzt werden. Aber im Gegensatz zu anderen thesaurierten Gegenständen, beispielsweise Juwelen oder Kunstwerken, sind Gebrauchsbücher, Schallplatten, Videokassetten oder Computerprogramme auch nicht Wertgegenstände an sich, die ohne jede Rücksicht auf tatsächliche Gebrauchsmöglichkeiten gesammelt werden. Vermutlich kaufen die meisten Leute Bücher, weil sie sie auch lesen wollen, und ihre Nachfrage geht zurück, wenn sie zum Lesen keine Zeit haben. Zumindest scheint die Zahl derer, die über den eigenen Lesebedarf hinaus systematisch private Bibliotheken ansammeln, so gering zu sein, daß vom Bücherschreiben nur eine sehr kleine Zahl von Erwerbstätigen leben kann. Es ist nicht einzusehen, weshalb dies bei den meisten Speichermedien grundsätzlich anders sein sollte.

Im Gegenteil: Durch die absehbare Entwicklung zu den Breitband-Kabel-Kommunikationssystemen mit ihrer jederzeitigen Abrufbarkeit aller gespeicherten Kommunikationsangebote wird die technische Entwicklung sogar den Anreiz für den Aufbau privater Sammlungen vermindern: Warum sollte ich teure Videokassetten kaufen, wenn ich an meinem „electronic box office“ jeden beliebigen Film jederzeit abrufen kann?

Damit aber würden die Absatzmöglichkeiten der gespeicherten Dienstleistungen durch die *tatsächliche* Nutzung und damit im ganzen auch durch die maximal verfügbare Konsumzeit der Verbraucher begrenzt. Selbstverständlich bedeutet dies nicht, daß die Absatzmöglichkeiten gegenüber dem heutigen Zustand nicht noch wesentlich erweitert werden könnten – und zwar nicht nur deshalb, weil der Durchschnittsbürger noch wesentlich mehr Zeit als heute vor dem Fernsehschirm oder dem Computer-Terminal verbringen könnte. Die Marktausweitung wäre in erster Linie von der zu erwartenden Vervielfältigung der Kommunikationskanäle bzw. von der Speicherbarkeit der Kommunikationsinhalte zu erwarten, durch die die Bedienung von wesentlich kleineren und spezialisierteren Märkten möglich würde, die von den heutigen elektronischen Massenmedien (im Gegensatz zu den Print-Medien) noch nicht erschlossen werden können.

Aber während eine Strategie der „flexiblen Spezialisierung“ auf immer kleinere Märkte die Absatzchancen von Industrieprodukten fast beliebig erweitern könnte (Sabel, 1982), sind die Grenzen der Software-Märkte doch wohl enger gezogen. Hier beruhen ja Produktivitätsfortschritte (und damit absatzfördernde Preissenkungen) nicht auf den Rationalisierungsmöglichkeiten im Bereich der *Herstellung* (das Schreiben von Büchern, Filmskripten oder Computerprogrammen bleibt eben zeitaufwendig), sondern auf Innovationen bei der *Vervielfältigung* und im *Vertrieb*, durch die die Zahl der mit einem einzelnen Produkt erreichbaren Konsumenten erhöht wird. Genau diese Art der Rationalisierung wird aber durch die Spezialisierung auf kleinere Märkte wieder eingeschränkt. Der technische und organisatorische Fortschritt erlaubt zwar zunächst eine erhebliche Marktausweitung, wenn bisher nicht erreichbare Konsumenten bedient werden (allerdings wohl auf Kosten des Absatzes von Büchern und von Spezial-Zeitschriften). Aber nach der vollendeten „Verkabelung der Welt“ wird der Markt zunächst zum Nullsummen-Spiel und dann zum Negativsummen-Spiel (weil nämlich bei relativ steigenden Herstellungskosten die Absatzchancen ebenso zurückgehen werden wie bei den traditionellen *Uno-actu*-Dienstleistungen).

Wenn meine Überlegungen richtig sind, dann kann sich also die Informations-Ökonomie in der Form der *Software*-Produktion für den privaten Konsum zwar noch erheblich ausweiten, aber sie kann sich eben nicht unbegrenzt ausweiten. Vieles spricht im Gegenteil dafür, daß dieser „Zukunftsmarkt“ sogar viel schneller an unübersteigbare Sättigungsgrenzen stoßen könnte als der vermeintlich schon weitgehend gesättigte Markt für industrielle Konsumgüter.

11. Was bedeutet nun all dies für die Frage nach den Strukturen der post-industriellen Gesellschaft? Im Gegensatz zu den verhältnismäßig simplen und geradlinigen Theorien der „Dienstleistungsgesellschaft“, der „Selbstbedienungsgesellschaft“ oder der „Informationsgesellschaft“ scheinen mir die künftigen Entwicklungslinien weniger eindeutig und vor allem in den verschiedenen Ländern weniger einheitlich zu sein. Immerhin können die folgenden Unterscheidungen in unsere Überlegung vielleicht eine gewisse Ordnung bringen:

Zunächst gibt es in allen Ländern einen Bereich der auf die Produktion von Industriegütern bezogenen Beschäftigung (einschließlich der produktionsbezogenen Dienstleistungen), in dem durchschnittlich ein knappes Drittel der erwerbsfähigen Bevölkerung arbeitet. Hier ist die Beschäftigung im ganzen zwar leicht rückläufig, weil die Produktivität im Durchschnitt etwas rascher wächst als die Produktion; aber immerhin ermöglichen die Produktivitätssteigerungen über die Verbilligung von Industrieprodukten auch eine kontinuierliche Ausweitung der Nachfrage, die nicht auf prinzipielle Sättigungsgrenzen zu stoßen scheint. Die Beschäftigung im industriellen Sektor und in den darauf bezogenen Dienstleistungen ist also paradoxerweise das vermutlich stabilste Element der post-industriellen Gesellschaft.

Im Gegensatz dazu erscheint die Beschäftigungsentwicklung in den verbraucherbezogenen Dienstleistungen durch prinzipielle Nachfrageschranken begrenzt, die sich allerdings im Bereich der hochproduktiven Informations-Dienstleistungen auf andere Weise auswirken als bei den wenig produktiven Pflege-, Betreuungs-, Beratungs- und Instandhaltungsleistungen.

Bei den Informations-Dienstleistungen kann durch die prinzipiell mögliche Trennung von Produktion und Konsum die Produktivität gesteigert und der relative Preis gesenkt werden. Damit könnte man auch Nachfrage-Ausweitungen wie auf dem Markt für materielle Industrieprodukte erwarten. Da jedoch auf der Seite des Verbrauchers der Zeitaufwand für die tatsächliche Nutzung nicht wesentlich vermindert werden kann, wird bei einer Ausweitung des Marktes die tatsächliche Konsumzeit zur schließlich unübersteigbaren Schranke. Auch in der Informationsgesellschaft wird deshalb vermutlich nur ein begrenzter Teil der Erwerbstätigen von der Produktion von Informations-*Software* für den Letztverbraucher (im Gegensatz zu der Erhöhung des Anteils von Informations-Berufen in der industriellen Produktion) leben können. Gewiß sind hier gegenüber dem gegenwärtigen Stand noch Zuwächse möglich und wahrscheinlich, aber sie lassen sich wohl nicht unbegrenzt extrapolieren und können deshalb auch nicht die „post-industriellen“ Hoffnungen auf eine prinzipiell unbegrenzte Ausweitung der Dienstleistungs-Beschäftigung stützen.

Bleiben also die der Rationalisierung kaum zugänglichen personen- gebundenen und sachbezogenen Dienstleistungen. Da hier die Produktivität – wenn überhaupt – langsamer ansteigt als die in der übrigen Wirtschaft, steigen die relativen Preise. Derartige Dienstleistungen werden also tendenziell durch Industrieprodukte, durch massenhaft

vervielfältigte *Software* und durch die Ausweitung der Selbstbedienung vom Markt verdrängt. Allerdings gibt es zwei wichtige intervenierende Variablen, die diesen Prozeß beschleunigen, verlangsamen oder sogar (wenigstens für einige Zeit) umkehren können: der Grad der Lohn-Differenzierung und die gesamtwirtschaftliche Abgabenquote.

Bei hoher Lohn-Differenzierung und niedriger Abgabenquote können sich die privaten Dienstleistungen trotz ihrer niedrigen Produktivität noch länger am Markt behaupten und bei steigender gesamtwirtschaftlicher Nachfrage sogar kräftig expandieren. Auf diesem Weg vor allem haben die Vereinigten Staaten ihr „Beschäftigungswunder“ erzielt.

Umgekehrt können auch bei niedriger Lohn-Differenzierung und hoher Abgabenquote die wenig produktiven Dienstleistungen expandieren, wenn sie nur öffentlich finanziert werden. Diesen Weg sind bisher die skandinavischen Länder gegangen.

Im Gegensatz dazu haben einige der kontinentalen Länder (die Niederlande, Belgien, Frankreich, die Bundesrepublik und Österreich) durch eine verhältnismäßig hohe Abgabenquote zwar die Beschäftigungsentwicklung in den privaten Dienstleistungen behindert, aber sie haben die verfügbaren öffentlichen Mittel weniger für eine Ausweitung der öffentlichen Dienstleistungen als für eine Erhöhung der Transfer-Einkommen genutzt. Hier ist deshalb der Anteil der verbraucherbezogenen Dienstleistungen außerordentlich gering. Was immer in den Vereinigten Staaten und Japan auf der einen Seite und in den skandinavischen Ländern auf der anderen Seite der Fall sein mag: in den kontinentaleuropäischen Ländern jedenfalls bietet die bisherige Beschäftigungsstruktur wenig Anlaß zu der Hoffnung, daß die gegenwärtigen Beschäftigungsprobleme sich gewissermaßen von selbst durch die Ausweitung des Dienstleistungssektors lösen könnten.

Der Weg in die Zukunft folgt also wohl doch nicht einer einzigen großen Entwicklungslinie. Auch wenn in allen Ländern prinzipiell gleichartige Mechanismen wirksam sind, unterscheiden sich doch die durch staatliche Politik und gewerkschaftliche Strategien beeinflussten Rahmenbedingungen so sehr voneinander, daß die gleichen Mechanismen höchst unterschiedliche Entwicklungen in den verschiedenen Ländern hervorbringen. Wir sollten deshalb Abschied nehmen von den universellen Theorien der post-industriellen Gesellschaft – der „Dienstleistungs-Gesellschaft“, der „Selbstbedienungs-Gesellschaft“ oder der „Informations-Gesellschaft“ und uns statt dessen auf die unterschiedlichen Bedingungen und Entwicklungen in einzelnen Ländern konzentrieren – und damit auf die strategischen Wahlmöglichkeiten, vor denen Staat und Gewerkschaften jeweils stehen.

12. In sehr grober Vereinfachung scheinen mir für die Bundesrepublik Deutschland und vielleicht auch für Österreich die folgenden Schlußfolgerungen begründet:

a) Bei dem gegenwärtig erreichten Stand der internationalen Wirtschaftsverflechtung sind wir im Industriesektor und im Informa-

tionssektor zu einer Politik der kontinuierlichen und flexiblen Anpassung an internationale Entwicklungen gezwungen. Bei erfolgreicher Anpassung läßt sich der Rückgang in der produktionsbezogenen Beschäftigung gewiß verlangsamen, und auf mittlere Sicht kann es auch Beschäftigungszuwächse in der verbraucherbezogenen Informations-Produktion geben, die aber vermutlich kaum ausreichen werden, um das Beschäftigungsvolumen im ganzen zu stabilisieren.

- b) Wenn wir darüber hinaus spürbare Beschäftigungszuwächse im Dienstleistungssektor erreichen wollen, dann müßten wir uns tendenziell zwischen dem „amerikanischen“ und dem „schwedischen Weg“ entscheiden. Beides wäre mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden.

Die Differenzierung von Lohnsätzen und Arbeitsbedingungen nach amerikanischem Muster müßte (und könnte) in der Bundesrepublik (und erst recht in Österreich) von den Gewerkschaften verhindert werden, wenn sie nicht ihre moralische Integrität und ihre organisatorische Existenz aufs Spiel setzen wollen. Und trotz aller Bemühungen um die Haushaltskonsolidierung werden die europäischen Sozialstaaten auch nicht in der Lage sein, die gesamtwirtschaftliche Abgabenquote auf das amerikanische Niveau hinabzudrücken. Allenfalls lassen sich Umschichtungen zwischen den Abgabenarten denken, die den Faktor Arbeit generell (oder gezielt die Dienstleistungsarbeit) entlasten und dafür andere Produktionsfaktoren und den Konsum stärker belasten würden. Allzu große Wirkungen sollte man sich allerdings von derartigen Umschichtungen nicht erwarten (Hujer/Schulte zur Surlage, 1983; Wagner, 1983; Schmäche/Hentze/Schellhaaß, 1984; Bruche/Reissert, 1985: 182 ff.).

Schwierigkeiten gäbe es aber auch auf dem schwedischen Weg. Unsere Abgabenquote ist schon verhältnismäßig hoch und könnte nur gegen erheblichen politischen Widerstand schnell und spürbar noch weiter erhöht werden. Da überdies unser öffentlicher Sektor bisher wenig dienstleistungsintensiv ausgestaltet war, gäbe es auch keine Garantie dafür, daß von einer Ausweitung in erster Linie die personengebundenen öffentlichen Dienstleistungen profitieren würden. Wenn die derzeitige Ausgaben-Struktur nicht grundlegend verändert würde, könnten sogar die negativen Beschäftigungseffekte bei den privaten Dienstleistungen überwiegen. Für einen zielstrebigem Umbau der Ausgabenstruktur der öffentlichen Haushalte zugunsten der Dienstleistungen fehlen aber bisher sowohl die plausiblen Konzepte wie die effektiv einsetzbaren Instrumente. Man kann eben nicht ohne weiteres erfolgreiche Lösungen von einem Land auf das andere übertragen.

- c) Möglicherweise werden wir uns also auf absehbare Zeit doch mit den Beschäftigungsstrukturen abfinden müssen, die sich bei uns in den vergangenen Jahrzehnten entwickelt haben – und damit auch mit den in diesen Strukturen angelegten Entwicklungstendenzen und Entwicklungsschranken. Dies könnte in der Tat bedeuten, daß wir

im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten und zu Schweden nicht in der Lage sein werden, die langsame Verminderung der Beschäftigtenzahl im industriellen Sektor durch die Ausweitung der Dienstleistungsbeschäftigung wettzumachen. Wir wären dann in der Tat auf dem Weg, den *Skolka* und *Gershuny* vorgezeichnet haben: Die Erwerbsarbeit würde sich tendenziell konzentrieren auf die hochproduktive Produktion von Industriegütern und von Informations-*Software*. Im übrigen würden immer mehr Tätigkeiten, die unter anderen Rahmenbedingungen als öffentliche und private Dienstleistungen angeboten und nachgefragt werden könnten, von den Endverbrauchern selbst in der Form von Selbstbedienung, Eigenarbeit, Nachbarschaftshilfe, Selbsthilfegruppen (oder auch von Schwarzarbeit) erledigt.

Diese, wenn man so will: „kontinentaleuropäische“ Perspektive der post-industriellen Gesellschaft wäre jedoch moralisch nur dann akzeptabel, wenn damit nicht zugleich auf absehbare Zeit unfreiwillige Massenarbeitslosigkeit hingenommen wird. Wenn wir weder den amerikanischen noch den schwedischen Weg einschlagen wollen oder können, dann müssen Staat und Gewerkschaften sich zu einer wirksamen Politik der kostenneutralen Arbeitsumverteilung durch Arbeitszeitverkürzung entschließen (Scharpf/Schettkat, 1984), um die andernfalls drohende Spaltung der Gesellschaft in eine Mehrheit von überbeschäftigten und gestreßten Arbeitsplatz-Besitzern und eine wachsende Minderheit von Frührentnern, Aussteigern, Gelegenheitsarbeitern und Arbeitslosen zu vermeiden (Hegner, 1984). Insofern führt also auch die Zukunftsperspektive der post-industriellen Gesellschaft nur wieder zurück zu jenen Aufgaben und Kontroversen, die ohnehin auf der gegenwärtigen politischen und gewerkschaftlichen Tagesordnung stehen. Immerhin könnte dabei die ernüchternde Einsicht nützen, daß auch die weitere Perspektive keine Anhaltspunkte dafür bietet, daß die gegenwärtigen Beschäftigungsprobleme sich auf absehbare Zeit von alleine lösen oder daß ausländische Patentrezepte ohne große Anstrengung weiterhelfen könnten. Erst aus dem entschlossenen Verzicht auf Illusionen erwächst ja der Mut zu neuen und schwierigen Strategien, die heute allein realistisch und zugleich moralisch vertretbar sind.

Literatur

- Baumol, William J., *Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis*, *American Economic Review*, June 1967: 415-426.
- Berger, J. / C. Offe, *Die Entwicklungsdynamik des Dienstleistungssektors*, in: *Leviathan*, 1980: 41-75.
- Clark, Colin, *The Conditions of Economic Progress*, London, 1940.
- DIW, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, *Sind die Unterschiede der Beschäftigungsentwicklung in der USA und in der Bundesrepublik Deutschland in der Reallohnentwicklung begründet?* DIW-Wochenbericht, 33/84: 405-413.
- Dostal, Werner, *Datenverarbeitung und Beschäftigung. Teil 3: Der Informationsbereich*, in: *Mitt AB*, 4/84: 490-505, 1984.
- Fourastié, Jean, *Le Grand Espoir du XX siècle*, Paris, 1950 (deutsch: *Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts*, Köln, 1954).
- Fuchs, V. R., *The Service Economy*, New York, 1968.
- Gershuny, Jonathan, *After Industrial Society. The Emerging Self-Service Economy*, London, 1978.
- Gershuny, Jonathan, *The Future of Service Employment*. Discussion paper, IIM/LMP 84-7, Wissenschaftszentrum Berlin, 1984.
- Görgens, E., *Die Drei-Sektoren-Hypothese*, in: *Wirtschaftsstudium (WISU)*, 6/1975.
- Goldberg, Jörg, *Die Entwicklung der Beschäftigung in den USA*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, August 1984: 1007-1010.
- Gross, Peter, *Die Verheißungen der Dienstleistungsgesellschaft. Soziale Befreiung oder Sozialherrschaft?* Opladen, 1983.
- Haller, Max, *Auf dem Weg zur Dienstleistungsgesellschaft? Tendenzen und Implikationen der Umschichtung der Berufs- und Klassenstruktur in der Nachkriegszeit am Beispiel Österreichs*, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 1982: 607-654.
- Hegner, Friedhart, *Zukunftswege der Industriegesellschaft: Ausbau der „Einbahnstraße“ oder Umbau zur „Zweibahnstraße“?*, Ms. Wissenschaftszentrum Berlin, 1984.
- Herder-Dorneich, Philipp, *Der Sozialstaat in der Rationalitätenfalle. Grundfragen der sozialen Steuerung*, Stuttgart, 1982.
- Hirsch, Fred Z., *Die sozialen Grenzen des Wachstums*, Reinbek, 1980; engl. Erstveröffentlichung, 1977.
- Hönekopp, Elmar / Hans Ullmann, *Auf dem Weg zur Dienstleistungsökonomie? Wirtschafts- und Beschäftigungsstrukturen ausgewählter Industriestaaten im Vergleich*, in: *Mitt AB*, 2/80: 255-271, 1980.
- Hof, Bernd, *Sektorale Beschäftigungsentwicklung in den Vereinigten Staaten und in der Bundesrepublik Deutschland*. Institut der Deutschen Wirtschaft, *iw-trends* 2, 1984: 8-20.
- Linder, Staffan B., *The Harried Leisure Class*, New York, 1970.
- Lutz, Burkart, *Der kurze Traum immerwährender Prosperität: Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts*, Frankfurt/M., 1984.
- Matzner, Egon, *Der Wohlfahrtsstaat von morgen. Entwurf eines zeitgemäßen Musters staatlicher Intervention*, Frankfurt 1982.
- Porat, Marc U., *The Information Economy*, Stanford, 1976.
- Rasmussen, T., *Entwicklungslinien des Dienstleistungssektors. Internationaler Strukturvergleich und Perspektiven für die Bundesrepublik Deutschland*, Göttingen, 1977.
- Scharpf, F. W. / R. Schettkat, *Verkürzung der Wochenarbeitszeit: Nur der Staat kann den beschäftigungspolitischen Handlungsspielraum erweitern*. Discussion Paper, IIM: LMP 84-5, Wissenschaftszentrum Berlin, 1984.
- Schmid, Günther, *Krise des Wohlfahrtsstaates: Alternativen zur staatlichen Finanzierung und Bereitstellung kollektiver Güter*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 1/1984.
- Scitovsky, Tibor, *The Joyless Economy. An Inquiry into Human Satisfaction and Consumer Dissatisfaction*, London, 1976.
- Skolka, Jiri V., *Long Term Effects of Unbalanced Labour Productivity Growth*, in: Solari and du Pasquier, eds., *Private and Enlarged Consumption*, North Holland 1976, 279-301.

- Sonntag, Philipp (Hrsg.), Die Zukunft der Informationsgesellschaft, Frankfurt/M., 1983.
- Taylor, Charles L. / D. A. Jodice, World Handbook of Political and Social Indicators. Third Edition, New Haven, Conn., 1983.
- Tomaskovic-Devey, Donald / S. M. Miller, Can High-Technology Provide the Jobs?, in: Challenge, May/June 1983: 57-63.
- Winkler-Büttner, Diana, Die Beschäftigungsentwicklung in den USA und der Bundesrepublik, Wirtschaftsdienst, Juli 1984: 341-346.
- Zinn, Karl-Georg, „Sättigung“ im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang. Anmerkungen zu einer umstrittenen Sache, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 35, 1984: 1-24.

Beschäftigung in einer verflochtenen Wirtschaft. Gedanken zur Frage einer globalen Beschäftigungspolitik*

K. W. Rothschild

Die entwickelten kapitalistischen Industriestaaten Westeuropas und Nordamerikas standen, als es nach Ende des Zweiten Weltkrieges um die Frage der ökonomischen Rekonstruktion ging, unter dem überwältigenden Einfluß der dramatischen Erlebnisse in der Depression der dreißiger Jahre. Zwei Erscheinungen aus der früheren Zeit standen als drohende Phantome im Vordergrund: die Massenarbeitslosigkeit und die Unterbindung und Kantonisierung des Außenhandels durch ein Netz protektionistischer und devisenrechtlicher Beschränkungen. Lange bevor der zweite Weltkrieg endete, stand die Frage einer Neuordnung, welche einen Rückfall in diese Zustände verhindern sollte, bereits im Mittelpunkt öffentlichen Interesses und offizieller Überlegungen, insbesondere in England und den USA, aber auch in anderen demokratischen Enklaven. Sir William Beveridges 1944 in England erschienenes Buch „Full Employment in a Free Society“ fand ein öffentliches Echo wie kaum je ein wirtschaftspolitisches Buch zuvor; und die Schriften, die damals nicht nur die politische sondern auch die ökonomische Bedeutung des Umstandes betonten, daß wir nun in „einer Welt“ in enger Berührung zu leben lernen mußten (Clarence Streit und andere), stießen auf ähnliches Interesse.

All dies schlug sich rasch in offiziellen Schritten, Erklärungen und Maßnahmen nieder, die teils von echtem Reformwillen, teils von Angst vor revolutionärem Druck getragen waren. So kam es zu den nahezu verpflichtenden Beschäftigungszielen in den Regierungserklärungen und Gesetzen Englands und Amerikas, die dann für andere Staaten richtungsweisend wurden, und es kam zu den internationalen Konfe-

* Text eines Referats, gehalten auf einer Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung über „Global Unemployment“, Rhondorf, Dezember 1984.

renzen, die zur Gründung des Internationalen Währungsfonds, der Weltbank und – nach dem mißglückten Versuch ein umfangreiches Außenhandelsregulativ (Havanna-Charta) durchzusetzen – zur Etablierung des GATT führten. Damit war ein Rahmen geschaffen worden, der einen Rückfall in die Doppelkatastrophe der dreißiger Jahre – Massenarbeitslosigkeit und kumulative Abschnürung des internationalen Warenaustausches – verhindern und die Grundlage für weitere Schritte legen sollte.

Aber von allem Anfang an bestand ein nicht unwesentlicher Unterschied in der Art, wie die beiden Problemgruppen angegangen wurden, ein Unterschied, der zum Teil, aber nur zum Teil in der Natur der Sache liegt. Das beschäftigungspolitische Problem wurde von Beginn an und bis heute überwiegend aus nationaler Sicht und als nationalstaatliche Aufgabe betrachtet, die bisher – sehen wir von relativ inhaltsleeren Deklarationen bei Gipfeltreffen (von den Tälern ganz zu schweigen) ab – zu keinen nennenswerten internationalen Vereinbarungen und Verpflichtungen geführt hat. Ganz im Gegensatz dazu gibt es ein ausgebauten (wenn auch nicht immer voll funktionierendes) Netz von Absprachen, Koordinierungen und festen Vorschriften, welche den Verfall in Protektionismus, Devisenkontrolle und Exportsubventionswettläufe verhindern sollen (IMF, OECD, GATT, EG etc.).

Wie bereits erwähnt, liegt dieser Unterschied – nationale Politik hier, internationale Übereinkünfte dort – zum Teil in der Natur der Sache. Außenwirtschaftliche Transaktionen sind nun einmal eine zweiseitige Affaire, die gegenseitige Absprachen und ein *quid pro quo* nahelegt; Beschäftigung scheint hingegen eine eher häusliche Angelegenheit zu sein.

Ganz so einfach liegen die Dinge aber sicher nicht. Erstens könnte man gemäß einem weit verbreiteten (von mir allerdings nicht geteilten) freihändlerisch-gleichgewichtstheoretischen Standpunkt durchaus auch außenwirtschaftliche Politik vollkommen einseitig verfolgen, da in diesem Modell *jeder* freihändlerische Schritt, auch wenn er nicht durch Konzessionen abgegolten wird, die Allokation und Produktivität verbessert. Aber vor allem ist der Standpunkt, daß Beschäftigung ein isoliertes und isoliert lösbares Problem sei, wohl kaum haltbar. Trotzdem wird in der wirtschaftspolitischen Diskussion und Praxis vielfach so verfahren, als ob das der Fall wäre. Darauf möchte ich etwas näher eingehen.

Wenn wir zunächst vom theoretischen Modelldenken ausgehen, so besteht wenig Anlaß, einen *prinzipiellen* Unterschied zwischen beschäftigungspolitischer und außenwirtschaftlicher Problematik zu stipulieren, der nationale Politik hie, globale Politik dort nahelegen würde. Ausgebaute makroökonomische Modelle und Globaltheorien zeigen vor allem die hohe Interdependenz und „zirkulären Kausalketten“ zwischen *allen* Teilen des ökonomischen Prozesses. Wie eng und welcher Art diese Interdependenzen sind, ist je nach Umständen und theoretischem Ansatz verschieden und gibt Anlaß für Meinungsverschiedenheiten und Auseinandersetzungen; aber daß zwischen

Beschäftigungsänderungen im In- und Ausland, und zwischen grenzüberschreitenden Waren- und Kapitalströmen direkte und indirekte (inter- und intrasektorale) Wechselbeziehungen bestehen – und zwar unabhängig davon, ob wir Arbeitskräftewanderungen zulassen oder nicht –, wird wohl in keinem dieser Modelle geleugnet werden.

Von daher gesehen ergibt sich also kein Anlaß, zwischen hausgemachter Beschäftigungspolitik und „notwendigerweise“ globaler Außenwirtschaftspolitik einen Trennungsstrich zu ziehen. Beschäftigungspolitische Maßnahmen expansionistischer oder kontraktiver Natur haben Wirkungen auf Außenhandelsströme und über diese (und andere reale und monetäre Kanäle) auf Außenhandel und Beschäftigung in anderen Ländern. Umgekehrt beeinflussen außenwirtschaftliche Maßnahmen, egal ob sie national-unilateralen oder global-multilateralen Ursprungs sind, sowohl den internationalen Warenaustausch wie die Beschäftigung in mehreren Ländern. Die auftretenden Anstoß-Effekte können dann weitere (multiplikative) Rückwirkungen in allen Ländern und Sektoren auslösen. Die Unterschiede in globaltheoretischen Modellen liegen somit nicht in der Frage, ob hausgemachte oder international akkordierte Politik für einzelne Sektoren zweckmäßig und zielführend sei; ihre Unterschiede liegen vielmehr – in Abhängigkeit von unterschiedlichen Ausgangshypothesen – in verschiedenen Auffassungen über die *prinzipiellen* Möglichkeiten einer aktiven Beschäftigungspolitik, sei sie nun national oder international konzipiert. Mit diesem, unter Schlagworten wie „Monetarismus oder Rationale Erwartungen kontra Keynesianismus“ segelnden Konflikt brauchen wir uns hier nicht weiter beschäftigen, da wir unter der Prämisse arbeiten, daß Beschäftigungspolitik möglich und sinnvoll ist.

Wie ist es nun zu erklären, daß trotz der durch Theorie, aber auch durch Common Sense leicht einzusehenden Interdependenz diese verbreitete Dichotomie in nationale Beschäftigungspolitik und internationale Außenwirtschaftspolitik erfolgte? Ich glaube, daß es dafür mehrere Ursachen gibt, die – wie ich später zeigen werde – gravierende Folgen haben. Daß sich die theoretische und wirtschaftspolitische Diskussion frühzeitig und andauernd – wie ein Blick auf jede Literaturliste zeigt – ganz überwiegend auf diese Dichotomie einstellte, hängt eng mit der Entstehungsgeschichte der modernen Beschäftigungstheorie zusammen, die ganz entscheidend durch Keynes' berühmtes, im Jahre 1936 erschienenes Buch „The General Theory of Employment, Interest and Money“ geprägt wurde. Damals, inmitten der Depression und eines bereits zerrütteten Welthandels schreibend, konzentrierte sich Keynes auf die Möglichkeiten einer Beschäftigungsexpansion in einem relativ großen Land unter relativ strengen Zahlungsbilanzkontrollen. Wenn auch die Außenproblematik nicht vernachlässigt wurde, so entsprach sein Ansatz doch weitgehend einer relativ geschlossenen Wirtschaft, die aus eigenen Kräften die Beschäftigung erweitern muß. Das erfordert eine nationale Beschäftigungspolitik und diese prägte für lange Zeit die Diskussion.

Zehn Jahre später, als Keynes bei der Vorbereitung des Internationa-

len Währungsfonds eine offenere Weltwirtschaft im Kommen sah, war er sich durchaus der Verflechtung von in- und ausländischer Beschäftigungs- und Außenwirtschaftspolitik bewußt und wollte diese Gedanken, die im sogenannten „Keynes-Plan“ niedergelegt waren, im IMF zur Geltung bringen, was aber dann am Widerstand der Amerikaner scheiterte. In Theorie und Praxis blieb die Beschäftigungspolitik am nationalen Modell hängen. Außenwirtschaftliche Einflüsse, insbesondere die beschäftigungspolitische Bedeutung der Exporte, wurden zwar anerkannt, aber meist als exogene, um nicht zu sagen schicksalhafte Kräfte angesehen, welche die Beschäftigungslage positiv oder negativ beeinflussen können. Politiker neigen da überdies einer gewissen Asymmetrie zu: Gute Beschäftigungsergebnisse werden der häuslichen Politik, schlechte Resultate den unkontrollierbaren Außeneinflüssen zugeschrieben. Die international *gemeinsamen* Auf- und Abbewegungen und die möglichen Übertragungsmechanismen, die gemeinsames Handeln nahelegen könnten, werden relativ wenig beachtet¹.

Ganz anders sieht es bei der Außenkomponente aus. Wiewohl es auch hier weiten Spielraum für einseitige Maßnahmen gibt, der auch fallweise ausgenützt wird (offener oder versteckter Protektionismus, Wechselkurspolitik etc.) beherrscht die Philosophie der gegenseitigen und bindenden Abmachungen als „normale“ Vorgangsweise das Feld. Diese „Philosophie“ wird vor allem durch die bösen Erfahrungen der Dreißigerjahre gestützt, als durch kompetitive „beggar-my-neighbour-policies“ jedes Land versuchte, mit protektionistischen Maßnahmen seine eigene Wirtschafts- und Beschäftigungslage auf Kosten der anderen zu verbessern, mit dem Endeffekt, daß bei anhaltender Arbeitslosigkeit der Welthandel schrumpfte bzw. stagnierte. Durch gegenseitige Bindungen soll ein solcher selbstzerstörender Prozeß verhindert werden.

Ein zweites Element, das bi- und multilaterale Aktionen fördert, ist die aus dem Rüstungswettlauf bekannte Überlegung, daß man nicht „einseitig abrüsten“ solle. Das handels- und währungspolitische Instrumentarium, das andere Staaten benachteiligen kann, soll – selbst wenn eine einseitige Maßnahme möglich und vorteilhaft wäre – als Druckmittel beibehalten und nur im Austausch gegen Konzessionen abgeändert werden. Im Prinzip wäre eine ähnliche Handlungsweise auch im Beschäftigungsbereich denkbar. Da jedes Land an hoher Beschäftigung (und Nachfrage) in anderen Ländern interessiert ist, könnte man seine eigenen beschäftigungspolitischen Maßnahmen als Druckmittel benutzen, um in internationalen Abmachungen andere Staaten zu analogen Maßnahmen zu veranlassen. Es ist aber auf den ersten Blick erkennbar, warum diese Parallele danebengeht. Das Beschäftigungsproblem ist ökonomisch, politisch und sozial viel zu brisant, als daß eine solche Politik durchführbar wäre. Während Retorsionszölle – also Zollerhöhungen als Antwort auf ausländische protektionistische Maßnahmen – als Druckmittel nicht unbekannt sind, auch wenn sie im eigenen Land zunächst zusätzlichen Schaden verursachen, ist die Androhung einer Förderung inländischer Arbeitslosigkeit als Antwort auf eine ausländische Restriktionspolitik wohl undenkbar.

Was nun auch immer die diversen Ursachen für die „Nationalisierung“ der Beschäftigungspolitik und die „Globalisierung“ der Außenwirtschaftspolitik gewesen sein mögen, jedenfalls stehen wir vor der *Tatsache*, daß eine solche Diskrepanz besteht und sich verfestigt hat. Das ist in sich selbst bedeutsam und soll nun kurz kommentiert werden, bevor wir uns der Frage einer globalen Beschäftigungspolitik zuwenden.

Zwei Punkte scheinen mir in diesem Zusammenhang bedeutsam. Der erste betrifft die Interessenlage. Die *feste* Bindung der Staaten an international vereinbarte Regeln eines relativ unbehinderten Güter- und Kapitalverkehrs, die durch keine internationale oder nationale Festschreibung von sozi-ökonomischen Belangen wie Beschäftigung, Lebensstandard etc. behindert werden darf, entspricht weitgehend den Interessen des immer bedeutender werdenden Machtkomplexes multi- und transnationaler Unternehmungen. Im Gegensatz zum früher vorherrschenden nationalen Monopol- und Oligopolbetrieb, der auf Schutzzölle drängte, erstreben die Multis Dispositionsfreiheit und Dispositionssicherheit für ihre weltweit verflochtenen Transaktionen. Dieses gesellschaftlich-ökonomische Faktum erklärt die Stabilität der institutionellen Hierarchie von Außenwirtschafts- und Beschäftigungspolitik und deren Resistenz trotz großer Wandlungen in der konjunkturellen Situation.

Diese hierarchische Anordnung hat – und damit komme ich zum zweiten Punkt – tiefgreifende Folgen. Wie bereits früher betont wurde, lassen sich Beschäftigungsprozesse und Außenwirtschaftsprozesse nicht in separate Abteile versperren. Außenwirtschaftliche und beschäftigungspolitische Ziele und Maßnahmen bedingen sich gegenseitig und können nicht in beliebiger Kombination durchgesetzt werden. Wenn nun die außenwirtschaftlichen Aspekte durch globale Maßnahmen und internationale Verpflichtungen festgeschrieben werden, ohne daß ähnlich bindende Verpflichtungen für den Beschäftigungsbereich vorliegen, so ergibt sich eine deutliche Hierarchie der Zielsetzungen und wirtschaftspolitischen Möglichkeiten *für jedes einzelne Land*. Es herrscht eine eindeutige Asymmetrie vor. Die außenwirtschaftlichen Verpflichtungen (Freihandel, freier Kapitalverkehr etc.) setzen feste Grenzen für die (national konzipierte) Beschäftigungspolitik, während die (global konzipierten) Außenwirtschaftsregeln (GATT, IMF, OECD, EG etc.) kaum durch konkrete Beschäftigungsverpflichtungen eingeengt werden.

Anders ausgedrückt: Während volkswirtschaftlichen Verlusten durch unwirtschaftliche Allokation als Folge protektionistischer Maßnahmen ein international sanktionierter Riegel vorgeschoben wird, bestehen keine solche Vorkehrungen gegen Verluste aus Unterbeschäftigung und ungenügender Kapazitätsauslastung. Nichts läßt die „Härte“ dieser Hierarchie besser erkennen als die Abmachungen und Vorschriften, mit denen der IMF (gemäß seinen international vereinbarten Regeln) vorgeht, um die gegenwärtige Schuldenkrise in den Griff zu bekommen. Monetäre, Kredit- und Außenhandelskriterien stehen im Vordergrund mit katastrophalen Wirkungen auf Beschäftigung, Lebensstandard und

sozialen Frieden in den betroffenen Ländern. Das wirkt letzten Endes auf das gesamte internationale ökonomische Gleichgewicht zurück.

Die bisherigen Überlegungen dürften gezeigt haben, daß angesichts der hohen und anhaltenden Arbeitslosigkeit in weiten Teilen der Welt die Frage einer stärkeren Betonung von globalen Beschäftigungsstrategien mehr Beachtung verdienen würde. Die folgenden Bemerkungen sind ein bescheidener Versuch in dieser Richtung.

Zunächst soll einmal kurz auf die Frage eingegangen werden, was sich für Folgerungen für die (nationale) Beschäftigungspolitik ergeben, falls – was durchaus realistisch erscheint – Schritte in Richtung globaler Maßnahmen politisch nicht durchsetzbar sind und die beschäftigungspolitischen Vorstellungen verschiedener Staaten stark divergieren. In diesen Fällen kann ein beschäftigungsorientiertes Land vor echten Ziel- und Politikkonflikten bezüglich internationaler Vertragstreue und inländischem Expansionsbedürfnis stehen. Eine gewisse Abkoppelung von restriktiven Einflüssen aus dem Ausland muß dann im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten oder darüber hinausgehend angestrebt werden.

Im Mittelpunkt steht dabei das Problem, daß eine expansionistische Politik in Ermangelung eines expansionistischen Gleichschritts in anderen Staaten zu Zahlungsbilanzschwierigkeiten führt, welche den expansionistischen Kurs abwürgen können. Die Hoffnung, mit der Einführung flexibler Wechselkurse dieses „Go-Stop“-Problem in den Griff zu bekommen und mehr Luft für eine unilaterale Beschäftigungspolitik zu schaffen, hat sich nur in sehr geringem Ausmaß erfüllt. Nicht nur können die infolge höheren Importbedarfs auftretenden Abwertungen über den Preis-Lohnmechanismus Inflationstendenzen auslösen und damit ernste Probleme schaffen (zusätzlich zum internen Inflationsproblem), es zeigt sich auch, daß die bei freien Wechselkursen und freiem Kapitalverkehr auftretenden starken spekulativen Kursschwankungen den Außenhandel und die Wirtschaftspolitik verunsichern. Als Resultat kommt es dann zu „dirty floating“ oder zu Abkommen zur Fixierung von Wechselkursen, womit das Zahlungsbilanzproblem wieder akut wird.

Es wäre daher wünschenswert, gewisse Maßnahmen im Bereich des Güter- und Kapitalverkehrs zuzulassen, welche es einem isoliert expandierenden Land ermöglichen, seine Politik zu verfolgen, ohne durch Zahlungsbilanz- und Inflationsschranken zu sehr beengt zu sein. Das bedeutet nicht eine Forderung nach *Einschränkung* von Importen, sondern nur Möglichkeiten zur Verhinderung einer zu großen Schere zwischen (expandierendem) Importwachstum und (stagnierendem) Exportwachstum. Mit anderen Worten, Importförderung durch Erhöhung der Wirtschaftsaktivität müßte ebenso anrechenbar sein wie eine Förderung durch Abbau von Handelshemmnissen. Eine gewisse gegenseitige Aufrechnung der Alternativen könnte in internationale Vereinbarungen als erster Schritt zur Reduzierung der früher erwähnten Asymmetrie im Handlungsspielraum eingebaut werden.

Welche Möglichkeiten ergeben sich aber, wenn der Übergang zu

globaleren Konzepten der Beschäftigungspolitik ernsthaft ins Auge gefaßt werden sollte? Hier ist es angezeigt, eine grundlegende Unterscheidung voranzustellen. Globale Beschäftigungspolitik kann sich entweder (a) generell auf Zielsetzungen beziehen oder (b) konkrete Methoden und Projekte ins Auge fassen. Bis zu einem gewissen Grad ist der Punkt (b) ohne Punkt (a) nicht ganz vorstellbar – eine gewisse Übereinstimmung über die Bedeutung der Beschäftigung im allgemeinen muß bestehen – wohl aber umgekehrt: Ein hoher Beschäftigungsgrad kann als gemeinsames Ziel angepeilt werden, ohne daß ein gemeinsamer und synchroner Weg niedergelegt wird. In diesem Sinn ist Zielpolitik gemäß Punkt (a) zu verstehen.

Ich möchte nun zunächst argumentieren, warum ich beim heutigen Stand von Theorie und Praxis einer globalen „diffusen“ Zielpolitik nicht nur logischen, sondern auch wirtschaftspolitischen Vorrang einräumen würde. Da ist einmal die Tatsache, daß wir bereits aus der historischen Erfahrung Hinweise für die Erfolgsmöglichkeit und die Erfolgsträchtigkeit einer solchen Konstellation beziehen können. Zwar hatten wir bisher – von rhetorischen und deklatorischen Feuerwerken abgesehen – niemals so etwas wie eine international abgesprochene Beschäftigungspolitik. Aber in den fünfziger und sechziger Jahren gab es de facto in den meisten entwickelten Industriestaaten eine derart hohe Priorität für das Beschäftigungsziel, daß sich daraus – zumindest für diesen Teil der Welt – *praktisch* so etwa wie eine akkordierte Zielpolitik ergab. Jedes Land konnte sich darauf verlassen, daß in den anderen Ländern ein hoher Beschäftigungs- und Nachfragepegel angepeilt werden würde, so daß die heimische Beschäftigungspolitik mittelfristig freier und ohne Befürchtungen über *generelle* außenwirtschaftliche Einbrüche agieren konnte. Die gemeinsame Zielsetzung erleichterte und verstärkte die nach wie vor national konzipierten beschäftigungspolitischen Maßnahmen.

Wie wir wissen, ist die Zeit nach 1970 – die „Trendwende“ – durch eine massive Abwendung vom Beschäftigungsziel als Toppriorität gekennzeichnet. Preisstabilität, Privatisierung und privatkapitalistische Restauration etc. traten in den Vordergrund. Damit war die vorher faktisch existierende globale (Ziel-)Beschäftigungsübereinstimmung zerfallen. Expansionswillige Länder mußten nun bei ihrer Beschäftigungspolitik den mangelnden Gleichschritt, den Abfluß ihrer Expansion in „bremsende“ Staaten, die drohenden Zahlungsbilanzaspekte in ihr Kalkül einbeziehen. Ich möchte nicht behaupten, daß der Übergang von der Vollbeschäftigungsperiode der sechziger Jahre zu der Dauerarbeitslosigkeit der späteren Jahre ausschließlich oder auch nur überwiegend von diesem Wechsel in den internationalen Zielsetzungen bewirkt wurde. Dafür gibt es eine ganze Reihe anderer und vor allem auch realökonomische Gründe. Aber daß die Globalität des Beschäftigungsziels die Aufrechterhaltung der hohen Beschäftigung seinerzeit erleichtert und verstärkt hat und daß der Zerfall dieser Globalität die gegenwärtige Situation verhärtet, scheint mir eine durchaus vertretbare Hypothese zu sein².

Der historische Hinweis sollte die prinzipielle Bedeutung und Möglichkeit einer globalen Zielübereinstimmung zeigen, die auf konkrete Methoden- und Terminabstimmungen verzichtet. Eine Anzahl von Gründen spricht dafür, warum eine solche unspezifizierte internationale gemeinsame Zielpolitik gegenüber einer detailliert ausgeformten Globalpolitik (welcher Art auch immer) Vorteile aufweisen kann. Ein erster und offensichtlicher Grund liegt in der historischen, institutionellen und politischen Heterogenität der Staaten, die nach wie vor die Träger der Beschäftigungspolitik sind. Diese Unterschiede sind im Nord-Süd-Verhältnis so kraß, daß an eine einheitliche Politik gar nicht zu denken ist. Aber auch im Bereich der entwickelten kapitalistischen Industriestaaten sind die Unterschiede noch genügend groß, daß eine Vereinheitlichung von Methoden und Vorschriften die Effizienz der Maßnahmen verringern müßte. Die Möglichkeiten staatlicher Betätigung, der Spielraum für Einkommenspolitik, der Ablauf politischer Zyklen, die Formen unternehmerischer Organisation etc. etc. variieren so stark, daß von Land zu Land verschiedene Instrumente in verschiedener Gewichtung angezeigt erscheinen.

Unabhängig von dieser Variabilität der Rahmenbedingungen spricht ein weiteres Argument für eine Methodenvielfalt. Auch eine globale Beschäftigungspolitik würde im wesentlichen von dem Wissen und von den Vorschlägen ausgehen müssen, die schon heute nationalen Beschäftigungsplänen zugrundeliegen. Nun ist aber angesichts neuer wirtschaftlicher und technologischer Entwicklungen sowie unvermeidlicher Zielkonflikte die Frage einer effizienten oder gar optimalen Beschäftigungspolitik alles eher denn geklärt. Verschiedene, mehr oder weniger umstrittene Strategien stehen zur Diskussion, deren Wirksamkeit stets wieder im Einsatz analysiert und getestet werden muß. Der Spielraum für Experimente und neue Erfahrungen ist ziemlich groß. Unter solchen Umständen bringt eine internationale Beschäftigungspolitik, welche weitgehende Methodenvariation zuläßt, gewisse Vorteile: erstens bietet ein Vergleich national unterschiedlicher Strategien ein Experimentierfeld, von dem alle Staaten lernen können; und zweitens schützt die Methodenvielfalt gegen eine Kumulation von (unvermeidlichen) Fehlern und ermöglicht einen gewissen Fehlerausgleich.

Ein ähnliches Argument betrifft den zeitlichen Ablauf der Beschäftigungspolitik. Die Schwierigkeit, exakte Diagnosen und Prognosen zu erstellen, und die Unvermeidlichkeit von Entscheidungs- und Wirkungsverzögerungen, mit denen die Wirtschaftspolitik zu kämpfen hat, lassen ein synchrones Vorgehen aller Staaten von vornherein nicht unbedingt empfehlenswert erscheinen. Dazu kommt aber noch ein weiterer Gesichtspunkt. Bei zeitlich nicht koordinierter Beschäftigungspolitik werden die – unvermeidlich verbleibenden – Restschwankungen in der Beschäftigung (Wachstumszyklen, Strukturwandel etc.) regional ungleich verteilt sein. Das bedeutet aber, daß Schwächeerscheinungen in einzelnen Staaten durch erhöhte Exporte in gerade stärker expandierende Staaten rascher abgefangen werden können als dies bei völlig parallelem zyklischen Ablauf möglich wäre. Eine Analyse

der Sechzigerjahre läßt vermuten, daß der damals *asynchrone* Verlauf der zyklischen Schwankungen in diversen Staaten wesentlich zur Verkürzung und Abschwächung dieser Schwankungen beigetragen hat.

Einiges spricht somit dafür, eine an und für sich wünschenswerte globale Beschäftigungspolitik möglichst auf Zielkonformität zu beschränken und ihre detaillierte Ausformung weiterhin überwiegend der nationalen Politik zu überlassen. Dabei ergibt sich allerdings ein schwerwiegendes Problem: die Frage nach der Konkretisierung und Verbindlichkeit des gemeinsam angestrebten Zieles. Die Rhetorik des Vollbeschäftigungsziels ist bekanntlich billig und es wird sich politisch immer lohnen, sich dafür auszusprechen. Damit man von einer echten globalen Zielpolitik sprechen kann, wird mehr benötigt werden als bloße unverbindliche Absichtserklärungen.

Eine Möglichkeit, die in den Fünfziger- und Sechzigerjahren in etwa erfüllt war, ist die Sicherstellung der *Glaubwürdigkeit* der Zielsetzung durch konkludente Handlungen. Wenn Regierungen offensichtlich auf Beschäftigungsprobleme rasch und deutlich reagieren, wenn sie dem Beschäftigungsproblem in *allen* ihren wirtschaftspolitischen Überlegungen stets einen breiten Platz einräumen, dann kann dies die Basis für eine reale globale Politik bilden, ohne daß unbedingt bestimmte Methoden oder Resultate festgelegt werden.

Wo eine solche Vertrauensbasis oder Bereitschaft nicht von vornherein existiert (oder verloren gegangen ist), wird man „härtere“ Indikatoren benötigen. Der offensichtliche Weg ist eine Festlegung bestimmter Zielgrößen. So wie bei der Inflationsbekämpfung häufig gewisse angestrebte Inflationsraten vorgegeben werden, so müßte eine globale Zielpolitik bestimmte, gegenseitig verbindliche Beschäftigungsziele festlegen, bei deren Unterschreitung eine Verpflichtung zu weiteren beschäftigungspolitischen Anstrengungen – welcher Art auch immer – bestehen und nachgewiesen werden müßten. So schlug z. B. ein vom Internationalen Arbeitsamt ausgearbeitetes Beschäftigungsprogramm für die asiatische Region „comprehensive employment programmes, indicating specific targets to be progressively achieved“ vor³.

Die Festsetzung solcher gegenseitig verpflichtender Ziele in marktwirtschaftlich orientierten Ländern stößt aber angesichts der Dynamik, der Störungsanfälligkeit und der beschränkten wirtschaftspolitischen Eingriffsmöglichkeiten auf beträchtliche Schwierigkeiten. Realistische Zielgrößen sind schwer und nicht zeitunabhängig festlegbar. Werden sie zu niedrig (und damit leicht erreichbar) angesetzt, so verlieren sie die erwünschte Effektivität zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit. Liegen sie zu hoch und bleiben häufig unerreichbar, so verliert die Methode ihre Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit. Aber selbst bei realistischen und flexiblen Zielgrößen verbleibt die Schwierigkeit der Durchsetzung. Welche Sanktionen kann man ergreifen, wenn sich ein „Mitspieler“ nicht an seine Verpflichtungen hält? Direkte Vergeltungsmaßnahmen, wie das etwa im Außenhandelsbereich üblich ist (Retorsionszölle), sind hier – wie schon früher betont wurde – nicht zielführend. „Bestrafun-

gen“ durch Maßnahmen in anderen Bereichen sind zwar prinzipiell denkbar, aber politisch kaum realisierbar.

Wegen dieser Schwierigkeiten, eine Zielpolitik operational voll auszustatten, aber auch unabhängig davon, fällt globalen Maßnahmen und Projekten *konkreter* Natur eine wichtige eigenständige und ergänzende Aufgabe zu und das ganz besonders in Zeiten bereits bestehender hartnäckiger Massenarbeitslosigkeit. Aus diesem noch wenig beackerten und sehr ausbaufähigen Feld sollen drei Strategiegruppen, deren Ansätze schon zur Diskussion standen und stehen, kurz besprochen werden.

Eine relativ beschränkte, aber dafür relativ leicht durchsetzbare Strategie bestünde darin, die bereits in Ansätzen vorhandenen, aber in ihren Mitteln und Zielsetzungen recht bescheidenen multilateralen Instrumente der Beschäftigungspolitik auszuweiten. Zu denken wäre dabei in erster Linie an das Internationale Arbeitsamt, das schon in seinen Gründungsstatuten von 1919 die Erreichung der Vollbeschäftigung als eine der Aufgaben der Organisation bezeichnete und diese Zielsetzung immer wieder durch Resolutionen und Programmentwürfe bekräftigte, ohne allerdings ausreichende Mittel und Unterstützung auf nationaler Ebene für großzügige Maßnahmen zu erhalten⁴. Zusätzlich zum Internationalen Arbeitsamt und in Kooperation mit ihm müßten die beschäftigungspolitischen Elemente in anderen internationalen Organisationen stärker aktiviert werden. Dabei ist etwa an alle Unterorganisationen der UNO zu denken, die sich mit Entwicklungsländerproblemen beschäftigen, ebenso wie an die Weltbank, sowie auf regional beschränkterer Ebene an den Europäischen Sozialfonds und den Europäischen Regionalen Entwicklungsfonds, die im Rahmen der EG beschäftigungspolitische Agenden mitbetreuen⁵.

All diese bestehenden Ansätze, die derzeit wegen ihres geringen Umfangs und der weitgehenden „Mitnehmereffekte“ (national geplante Maßnahmen werden international finanziert bzw. refinanziert) nur eine geringe Rolle spielen, könnten bei großzügigem Ausbau einige Bedeutung erlangen. Man darf diese Möglichkeiten aber nicht überschätzen. Ihrer ganzen Anlage nach sind diese Instrumente und die mit ihnen verbundenen Programmvorstellungen überwiegend als Hilfsstellung für die Durchführung nationaler Programme und zur Verbesserung der Arbeitsmarktmechanismen konzipiert. Einen breiten Raum nehmen demgemäß Forschungsaufgaben und Informationsaustausch und die Bereitstellung finanzieller Mittel für Umschulung und für spezielle Problemkomplexe (unterentwickelte Regionen, Jugendarbeitslosigkeit etc.) ein. So wichtig diese Aufgaben sind und so wünschenswert ihre Bearbeitung für die Erleichterung struktureller Anpassungen und zur Überwindung spezieller Beschäftigungsprobleme wäre, so handelt es sich dabei doch bestenfalls um flankierende Maßnahmen, die eine durchschlagende Beschäftigungspolitik (nationalen oder internationalen Charakters) erleichtern und verstärken, nicht aber ersetzen können.

Um massivere Wirkungen zu erzielen, die bei Vorliegen nachfragebedingter und konjunktureller Massenarbeitslosigkeit benötigt werden,

muß zu anderen Strategien gegriffen werden. Hier stehen zwei größere Konzepte zur Diskussion: die sogenannte Lokomotivtheorie und ein „Marshallplan für die Dritte Welt“ (Bruno Kreisky) bzw. „Brandt-Plan“. Der Grundgedanke der Lokomotivtheorie, die Mitte der siebziger Jahre vor allem im Rahmen der OECD stark ventiliert wurde, ist sehr einfach und – abgesehen vom Namen – so neu nicht. Er war schon in dem zur Zeit der Depression der dreißiger Jahre geprägten Spruch „Wenn Amerika einen Schnupfen hat, bekommt Europa eine Lungenentzündung“ enthalten. Es geht um die simple Tatsache, daß ganz offensichtlich bei sehr ungleicher Größe verschiedener Volkswirtschaften gleiche *relative* Expansionsbemühungen einzelner Staaten sehr verschiedene *absolute* Auswirkungen auf die Außenwirtschaftsströme anderer Länder haben werden. Größe ist dabei sicher nicht der allein ausschlaggebende Faktor; die Frage der Außenhandelsverflochtenheit und der multiplikativen Wirkung verschiedener Maßnahmen spielen dabei auch eine Rolle. Aber im großen und ganzen wird es zutreffend bleiben, daß die Fernwirkungen der Maßnahmen großer Volkswirtschaften deutlicher durchschlagen als die kleiner⁶.

Aus dieser Tatsache ergibt sich der naheliegende Gedanke, bei einer weltweiten, sich gegenseitig verschärfenden Rezession eine *gemeinsame* Anstrengung zur Belebung der Beschäftigung vor allem durch kräftige Expansionsstöße in den großen Volkswirtschaften – den „Lokomotiven“ – in Gang zu bringen. Diese sollen dann über ihre außenwirtschaftlichen Wirkungen positive Impulse in anderen Ländern auslösen, die in ihrer Kombination dann auch wieder auf die „Lokomotiven“ und schließlich auf die gesamte Weltwirtschaft zurückwirken. Von einzelnen kleinen Ländern kann eine solche Wirkung nicht ausgehen. Ihre Expansionseffekte würden durch ihre Geringfügigkeit und weite Streuung mehr oder weniger wirkungslos verpuffen und es würden vor allem Zahlungsbilanzprobleme – gestiegene Importe bei kaum steigenden Exporten – zurückbleiben. Die einzige echte Alternative zum Lokomotivansatz wäre ein koordiniertes und gleichzeitiges Vorgehen aller (oder der meisten) betroffenen Staaten, groß oder klein. Aber die weitaus größeren organisatorischen und politischen Hindernisse, die sich bei einem solchen umfangreichen Prozeß im Vergleich zu einer Lokomotivstrategie ergeben sind offensichtlich.

Ein wichtiges Problem taucht allerdings in Zusammenhang mit der Lokomotivstrategie auf. Eine expansionistische Politik, selbst wenn sie erfolgreich ist, erzeugt im Land, das sie betreibt, einige Probleme und legt ihm gewisse Opfer auf. Diese liegen vor allem im Bereich der Budgetgestaltung, der Inflationsgefahr und eventuell entstehender Verteilungsprobleme. Die anderen Staaten, die Nutznießer einer erfolgreichen Lokomotivenaktion werden, erleben zunächst vor allem die Expansion und ersparen sich so die anderen Probleme zum Teil überhaupt oder können sie im Rahmen der bereits expandierenden Wirtschaft leichter in den Griff bekommen. Sie werden über ein exportinduziertes Wachstum („export-led growth“) zu „free riders“ einer Expansionspolitik, deren Kosten ungleich verteilt sind.

Das kann den notwendigen Anreiz für große Länder, Lokomotive zu spielen, stark vermindern. Um diesem Problem entgegenzutreten, wäre es notwendig, eine auf der Lokomotivenidee basierende Globalstrategie von Anfang an durch feste Verpflichtungen der potentiellen Nutznießer zu ergänzen, später ihrerseits die auftretenden Wachstumsimpulse durch entsprechende interne Maßnahmen zu stützen und so den Lokomotivländern einen Teil der Lasten abzunehmen. Der *Anstoß* zu einer solchen Politik kann nicht von kleinen Staaten ausgehen; denn der Schwanz kann nicht den Hund wedeln. Aber im Laufe des Prozesses können sie sehr wohl eine aktive Rolle übernehmen.

Eine Bemerkung muß noch hinzugefügt werden. Die Lokomotivstrategie wäre gefährdet, wenn die Lokomotivstaaten die Expansion überwiegend über eine Förderung der Exporte zu erreichen versuchten (was eine nicht unbeliebte Vorgangsweise ist). Das würde eher zu einer *Verlagerung* von Beschäftigung, zu einem Export von Arbeitslosigkeit führen als weltweite Beschäftigungsimpulse auszulösen. Das war ja nicht zuletzt die Misere der „beggar-my-neighbour policy“ der dreißiger Jahre⁷.

Die Lokomotivstrategie ist vor allem auf eine Situation zugeschnitten, wie sie um die Mitte der siebziger Jahre einsetzte oder wie man sie in jeder Rezessionsphase eines internationalen Konjunkturzyklus antrifft: die Existenz einer breiten Arbeitslosigkeit, die sich auf die meisten wichtigen Außenhandelsstaaten erstreckt und die eine gewisse Zähigkeit aufweist. Die „Lokomotiven“ sollen in dieser Situation den Karren wieder, bzw. schneller in Gang setzen; dann kann dieser Prozeß wieder so lange eingemottet werden, bis neuerlich eine entsprechende Situation auftritt.

Demgegenüber stellen die, zunächst in Zusammenhang mit der Entwicklungspolitik entstandenen, dann aber auch von ihrer Beschäftigungswirkung her evaluierten Vorschläge, wie sie im sogenannten Brandt-Bericht⁸, aber auch mehrmals von Bruno Kreisky („Marshall-Plan für Afrika“) und von anderer Seite ventiliert wurden, ein *permanentes* Programm dar. Mit dem Plan, durch globale Zusammenarbeit der entwickelten Industriestaaten und der internationalen Organisationen (insbesondere Währungsfonds, Weltbank und UNO) die finanzielle Basis für andauernde und bedeutende Transfers in die Entwicklungsländer zu legen, könnte – bei sachgemäßer Durchführung – ein Impuls für neue, und sich gegenseitig aufschaukelnde Nachfrage- und Angebotsströme geschaffen werden.

Hier ist nicht der Platz, auf die Probleme einzugehen, die sich bei der Durchführung eines solchen Programms, bei den technischen Details, den inflationistischen Gefahren, der Auswahl „passender“ Projekte, den politischen Widerständen etc. ergeben. Die Probleme sind sicher nicht unbeträchtlich, aber sie sind ihrer Größenordnung nach kaum schwerwiegender als jene, mit denen sich die nationalen und internationalen Wirtschafts- und Währungsordnungen schon jetzt herumschlagen müssen. Auch soll nicht auf die entwicklungspolitische Fragestellung eingegangen werden, für welche diese Strategie ja von unmittelbarer

Bedeutung sind. Es soll nur betont werden, daß sie sich als Beschäftigungspolitik – verglichen mit der Lokomotivstrategie und anderen globalen Ansatzpunkten – in zweierlei Hinsicht unterscheidet.

Erstens hat sie – wie bereits angedeutet – permanenten Charakter. Sie würde nicht als Gegensteuerung gegen zyklische Einbrüche dienen, sondern würde ein Gegengewicht gegen *permanente* Tendenzen zu (internationaler) Kaufkraft- und Nachfrageschwäche sein und damit einen „floor“ gegen zu starke Einbrüche in Außenhandel und Beschäftigung bilden. Auf dieser Basis könnten dann weitere nationale oder internationale Beschäftigungsmaßnahmen (expansiv oder kontraktiv) agieren. Der zweite wichtige Punkt ist, daß diese Strategie bei einigermaßen „vernünftiger“ Projektauswahl und Strukturpolitik *unmittelbar* die extrem ernststen Beschäftigungsprobleme der Entwicklungsländer lindern und dazu beitragen könnte, daß der schwierige internationale Umstrukturierungsprozeß („Neue Weltwirtschaftsordnung“) in den entwickelten Staaten mit möglichst geringen und allmählich verlaufenden Reibungsverlusten auf den Arbeitsmärkten bewältigt werden kann.

Abschließend sei noch einmal betont, daß die in diesem Paper angestellten Überlegungen nur einen ersten Einblick in die wichtigsten Aspekte verschiedener Beschäftigungsstrategien vermitteln sollten und keinerlei Anspruch auf eine vollständige Aufzählung bestehender Vorschläge, noch auf eine Ausleuchtung aller Details erheben. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, daß die verschiedenen nationalen und internationalen Ansätze nicht unbedingt einander ausschließende Alternativen sind, sondern sich in verschiedener Weise ergänzen können. Das gilt insbesondere, wenn wir zwischen Beschäftigungspolitik im weiteren und Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinn unterscheiden. An Aufgaben zur besseren Durchleuchtung dieser Probleme besteht kein Mangel. Zur Realisierung der Vorschläge bedarf es aber heute neben zusätzlichem Wissen auch und vor allem eine politische Kehrtwendung in der Gewichtung wirtschaftspolitischer Prioritäten.

Anmerkungen

- 1 Zur Frage der Übertragungsmechanismen siehe G. Graf, „Hypothesen zur internationalen Konjunkturtransmission“, *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. III/3 (1975), S. 529–63.
- 2 In diesem Zusammenhang ist ein Zitat aus der Rezension von Interesse, die der bekannte englische Nationalökonom Austin (E. A. G.) Robinson 1945 über das Buch von Sir William Beveridge „Full Employment in a Free Society“ schrieb. Nachdem er die verschiedenen beschäftigungspolitischen Vorschläge von Beveridge besprochen hat, fährt er fort: „They (die Vorschläge, K. R.) are not so very different from, nor so very much greater than those with which we failed to defeat unemployment in the 'thirties that one can feel absolutely confident of success. But what, *more than anything else*, was lacking in the 'thirties was an overwhelming national determination to defeat unemployment.“ (*Economic Journal*, Vol. 55, April 1945, S. 76. Meine Hervorhebung, K. R.)
- 3 ILO, *Proposals for the Formulation and Implementation of an Asian Manpower Plan*, Report IV, Tokio und Genf 1968.

- 4 Siehe dazu ILO, *The World Employment Programme*, Genf 1969; ILO, *Beschäftigung, Wachstum und Grundbedürfnisse*, Genf 1976.
- 5 Siehe F. Vandamme, „The revised European Social Fund and action to combat unemployment in the European Community“, *International Labour Review*, Vol. 123, Nr. 2 (März–April 1984), S. 167–81.
- 6 Das deutlichste Beispiel sind die USA, die trotz geringer Importneigung infolge ihrer Größe profunde Wirkungen auf die Aktivität anderer Länder ausübt. Die theoretischen Zusammenhänge zwischen Größe, Spar- und Importneigungen sind in M. Bronfenbrenner, „On the Locomotive Theory in International Macroeconomics“, *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 115/1 (1979), S. 38–50, ausgearbeitet.
- 7 Eine ähnliche Problematik ergibt sich heute durch den Wettlauf verschiedener Staaten, durch immer höhere Subventionen und Steuerkonzessionen multinationale Gesellschaften anzulocken, ihre Betriebsstätten im betreffenden Land anzusiedeln. Das führt zu höheren Gewinnen der Multis, zu fiskalischen Problemen und zu Beschäftigungsverlagerungen; ob ein wesentlicher positiver Nettoeffekt auf die internationale Beschäftigung verbleibt, ist fraglich.
- 8 *North-South. A Programme for Survival*. The Report of the Independent Commission on International Development Issues under the Chairmanship of Willy Brandt. London 1980. Siehe insbes. Kap. 3 (Deutsche Ausgabe: *Das Überleben sichern. Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer*. Köln 1980.)

Die Renaissance des Konjunkturzyklus und das Prognoseproblem

Thomas Delapina

Bis zur Mitte der siebziger Jahre führte das unmittelbar dem zweiten Weltkrieg folgende Vierteljahrhundert mit seinen aus heutiger Sicht gigantischen Wachstumsraten zu völlig neuen Einschätzungen in der Konjunkturforschung, ja manche Ökonomen glaubten gar, der Konjunkturzyklus sei obsolet geworden¹. Auch wenn die Bedeutung des geänderten Charakters der Schwankungen der wirtschaftlichen Aktivität – vom klassischen Zyklus zu den modernen Wachstumsschwankungen – von vielen Autoren abgeschwächt wurde², verzeichnete eine Disziplin einen erheblichen Aufschwung, nämlich die Konjunkturprognose.

Denn ebenso wie das Vertrauen in die Möglichkeiten der Wirtschaftspolitik wurde das Vertrauen in die Möglichkeiten der Prognosetechniken vom allgemeinen Optimismus getragen, der die Folge der Prosperität war. In diesen Zeitabschnitt fallen auch die Anfänge der regelmäßigen Prognosetätigkeit in Österreich. Seit 1963 werden vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) regelmäßig Prognosen publiziert³, seit 1972 auch vom Institut für Höhere Studien (IHS)⁴. Ebenfalls seit 1972 liegen Prognosen der OECD bezüglich der Entwicklung der österreichischen Wirtschaft vor⁵.

Mitte der siebziger Jahre änderte sich das Bild infolge weltweiter krisenhafter Erscheinungen jedoch grundlegend. Während einerseits der Konjunkturzyklus nach annähernd klassischem Muster wieder als Forschungsobjekt interessant wurde, verringerte sich andererseits die Prognoseeuphorie der sechziger und frühen siebziger Jahre merklich. Das Vertrauen der Öffentlichkeit in Wirtschaftsprognosen wurde erheblich erschüttert, als diese durch Ölpreisschocks, unvorhersehbar heftige

Reaktionen auf die Ankündigung von Mehrwertsteuererhöhungen, flexible Wechselkurse, Hochzinspolitik und damit verbundene, internationale Zahlungskrisen an Exaktheit zu verlieren schienen. Durch Strukturbrüche und exogene Schocks wurden die Grenzen der Wirtschaftsprognosen nur zu deutlich aufgezeigt.

Die weltweite Wiederkehr von schweren Rezessionen, von Wachstumsverlusten und Arbeitslosigkeit, die zwar allgemein die Konjunkturforschung belebten, stellte allerdings nicht nur die Prognostiker vor schwerere Aufgaben als gewohnt, sondern auch die Wirtschaftspolitik. Denn abgesehen von der Verschärfung der ökonomischen Rahmenbedingungen mußten nun wirtschaftspolitische Pläne auch aufgrund unsicherer gewordener Prognosen erstellt werden.

Diese Problematik wurde im Sommer 1983 besonders deutlich, als die innenpolitische Debatte in Österreich vom Thema „Budgetloch“ beherrscht war. Die für die Erstellung des Budgets 1983 maßgeblichen Prognosen aus dem Jahre 1982 mußten im Verlauf des Jahres 1983 soweit revidiert werden, daß sich eine erhebliche Abweichung des Bundesrechnungsabschlusses vom Voranschlag abzeichnete. Aus den Zahlen der Tabelle 1 ist ersichtlich, wie stark die Prognosen innerhalb eines Jahres geändert wurden. Die Konsequenzen für das Budget sind evident: Sie reichen von den Mindereinnahmen bei den Steuern (auch bei der Mehrwertsteuer, durch die Reduktion der Inflation) über die Kosten der Arbeitslosigkeit und die Folgen der unerwarteten Leistungsbilanzverbesserung bis zu den Mindereinnahmen bei Post und ÖBB durch die internationale Konjunkturschwäche.

Dies soll nun nicht dazu verleiten, für die Probleme der österreichischen Wirtschaftspolitik den Schwarzen Peter den Konjunkturprognostikern zuzuschieben. Denn – abgesehen davon, daß aufgrund der unvorhersehbaren internationalen Entwicklung ja auch die OECD sowie die Prognoseinstitute zahlreicher anderer Länder zu erheblichen Revisionen ihrer Voraussagen gezwungen waren – ist die Diskussion über Erfolg oder Nichterfolg von Konjunkturprognosen nicht mehr neu. Und dabei ist wohl allgemein anerkannt, daß alleine das Abweichen der Prognose von den realisierten Werten noch keinen Schluß auf die Qualität der Vorhersage zuläßt.

Hier soll demnach nicht die Prognosegüte angezweifelt werden, sondern es soll vor allem Verständnis für die Lage des Prognosekonsumenten geweckt werden, dessen Dispositionen entscheidend von den Zahlen der Wirtschaftsprognosen abhängen. Wieweit allerdings das Wissen des Konjunkturprognostikers um die Folgen der Verwendung seiner Prognosen schon die Prognose selbst beeinflusst, soll und kann hier nicht näher behandelt werden.

Wenn also in der Folge die Abweichungen der prognostizierten von den realisierten Werten untersucht werden, geschieht dies eher in Hinblick auf die Situation des Prognosekonsumenten und ohne jede Absicht, voreilige Kritik an den Prognoseerstellern üben zu wollen.

Tabelle 1

Für 1983 prognostizierte Wirtschaftsdaten

		OECD-PROGNOSE vom		WIFO-PROGNOSE vom		REALISIERTE WERTE
		FRÜHJAHR	FRÜHJAHR	JUNI	JUNI	
		1982	1983	1982	1983	
BIP-Wachstum (in %)	OECD insgesamt, real	2,8	1,9	2,5	2,0	2,4
	Österreich, real	3,3	1,4	2,5	1,0	2,1
	Österreich, nominell	7,3	5,2	7,5	5,0	5,9
Verbraucherpreis- anstieg (in %)	OECD, insgesamt	7,6	5,9			5,4
	Österreich	4,1	3,5	5,0	3,2	3,3
Leistungsbilanz (in Mrd. öS)	Österreich	-29,8	17,0	-0,3	14,4	-1,3
Arbeitslosenrate (in %)	OECD, insgesamt	9,0	9,5	8,5	9,5	9,0
	Österreich	3,2*)	4,6*)	3,8	4,6	4,5

*) nicht direkt mit bei uns üblichen Werten vergleichbar, da andere Definition

Die Datenbasis

Bei einer möglichst umfassenden Untersuchung der Treffergenauigkeit österreichischer Konjunkturprognosen besteht die erste Schwierigkeit in der Suche nach geeigneten vergleichbaren Zeitreihen. Die längsten Zeitreihen existieren bei den WIFO-Prognosen, die bis 1963 zurückgehen. Die beiden anderen Institutionen nahmen im Jahr 1972 ihre Prognosetätigkeit auf, sodaß nach anfänglichen Unregelmäßigkeiten⁶ ab 1974 prinzipiell für alle Prognoseersteller einigermaßen vergleichbare Zahlen vorliegen.

Tatsächlich gegenübergestellt konnten die Veränderungsdaten folgender Variablen in den angegebenen Zeiträumen werden:

- I BIP (real) 1974–1983
- II Exporte i. w. S. (real) 1974–1983
- III Importe i. w. S. (real) 1974–1983
- IV Privater Konsum (real) 1976–1983
- V Bruttoanlageinvestitionen (real) 1976–1983
- VI Verbraucherpreisindex 1974–1983
- VII Arbeitslosenrate (in Prozent) 1976–1983

Zu dieser Aufstellung ist anzumerken:

- Das IHS prognostiziert Arbeitslosenraten erst ab 1976.
- Die OECD gibt gar keine Arbeitslosenraten an und prognostiziert Konsum und Investitionen erst ab 1976.
- Die im Outlook veröffentlichten OECD-Prognosen bezüglich des Außenhandels beinhalten bloß die handelsbilanzwirksamen Größen (erst die Prognose für 1983 enthält die leistungsbilanzwirksamen Größen). Bei WIFO und IHS werden dagegen Exporte und Importe i. w. S. angegeben.

Als Prognosen wurden jeweils die im Dezember eines Jahres für das darauffolgende Jahr angegebenen Zahlen herangezogen, als realisierte Werte wurden die im Märzheft der WIFO-Monatsberichte des jeweils nächstfolgenden Jahres erschienenen eingesetzt. Dies soll – in Übereinstimmung mit ähnlichen Untersuchungen – das Problem nachträglicher Datenrevisionen umgehen helfen.

Die Messung der Prognosequalität

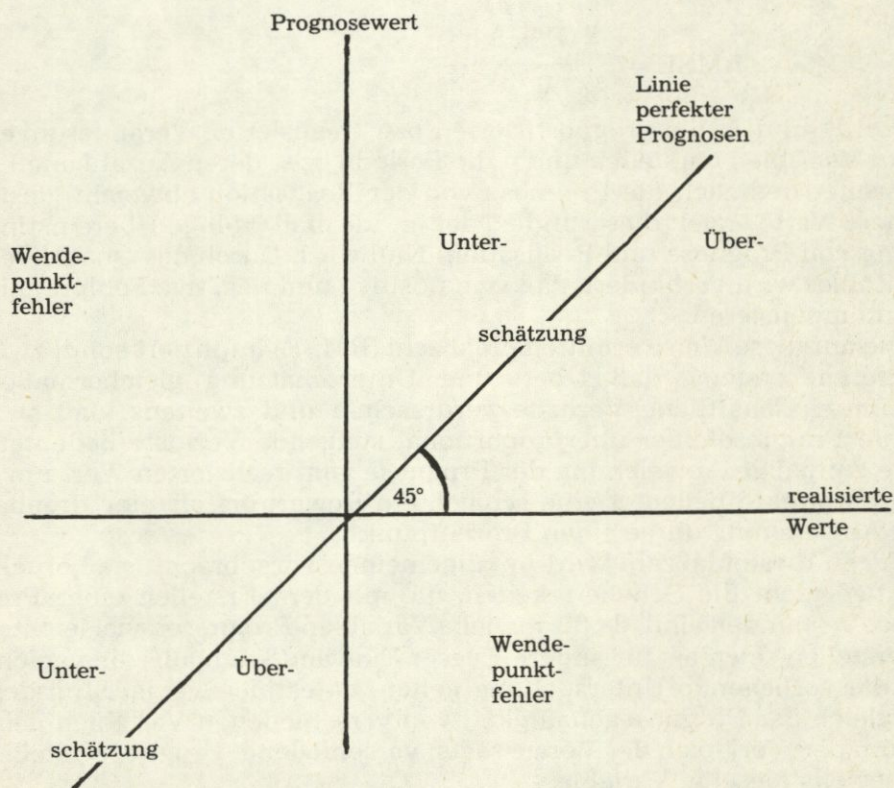
Die einfachste graphische Darstellungsform der Abweichungen der realisierten Werte von den Prognosen ist wohl die – etwa von Kleinewefers (1970) und von der OECD (1984) verwendete – schlichte Diagrammform (vgl. jeweils Teil a der Abbildungen 3–9), die auf einen Blick sowohl die Abweichungen der verschiedenen Prognosen für ein Jahr als auch die Entwicklung im Zeitablauf anzeigt.

Die große Schwäche dieser Darstellungsform besteht darin, daß optisch der Eindruck erweckt wird, es bestehe eine Beziehung zwischen den Prognosewerten aufeinanderfolgender Jahre, da diese Punkte durch einen Graphen verbunden sind. Tatsächlich knüpft jede

Prognose nicht an den Prognosewert des Vorjahres an, sondern an das inzwischen bekannte realisierte Ergebnis (bzw. an mittlerweile erstellte realistischere Prognoserevisionen). Um die durch die graphische Verbindung der einzelnen Prognosewerte entstehende Verzerrung zu vermeiden, kann das Diagramm dahingehend modifiziert werden, daß die Graphen der durch die Prognosen vorausgesagten Entwicklung jeweils vom realisierten Ergebnis des Vorjahres und nicht von dem vor zwei Jahren für das Vorjahr prognostizierten Wert ausgehen (vgl. jeweils Teil b der Abbildungen 3-9).

Der Unterschied soll an den BIP-Prognosen des WIFO (vgl. Abb. 3a und 3b) verdeutlicht werden. Für das Jahr 1975 wurde ein Wachstum von 3,5 Prozent prognostiziert. In Abb. 3a führt der Graph von der Prognose für 1974 (3 Prozent) aufwärts zum Wert von 3,5 Prozent, was optisch den Eindruck erweckt, es wäre ein Anstieg der Wachstumsrate erwartet worden. Die Prognose für 1975 wurde im Dezember 1974 erstellt, als für 1974 schon ein deutlich höheres Wachstum gesichert

Abbildung 1:
Modell des Prognose-Realisationsdiagramms



war. Die Prognose für 1975 mit 3,5 Prozent implizierte also einen Rückgang der Wachstumsrate. Abb. 3b zeigt demzufolge ausgehend vom 1974 tatsächlich erreichten Wert von 4,4 Prozent eine auf 3,5 Prozent abfallende Kurve, also eine Verlangsamung der Wachstumsrate.

Eine etwas verfeinerte Möglichkeit der Gegenüberstellung von prognostizierten und realisierten Werten stellt das sogenannte „Prognose-Realisationsdiagramm“ von Theil dar⁷, in welchem die prognostizierten Werte auf der vertikalen und die realisierten Werte auf der horizontalen Achse aufgetragen werden. Die Abweichungen der Punkte des Diagramms von der 45°-Gerade, der „Linie perfekter Prognosen“, geben einen zusammenfassenden optischen Eindruck der Prognosegüte, da die Aufteilung der Fläche in sechs Sektoren eine Einteilung der Prognosen in Über- und Unterschätzungen sowie Wendepunktfehler zuläßt (vgl. Abbildungen 1 und 2).

Während der Vorteil der graphischen Aufbereitungen in der Vermittlung eines raschen Überblicks liegt, bleibt dennoch daneben die Forderung nach einer Maßzahl zu Vergleichszwecken bestehen. So wird zumeist die aus dem „Prognose-Realisationsdiagramm“ ableitbare Streuung der Punkte um die Linie perfekter Prognosen herangezogen, genaugenommen die Wurzel der mittleren quadratischen Abweichung, bezeichnet als RMSE („root mean square error“):

$$\text{RMSE} = \frac{\sum_{i=1}^n (P_i - A_i)^2}{n}$$

wobei P_i und A_i die prognostizierten bzw. realisierten Veränderungen einer Variablen darstellen und n die Periode bzw. deren Anzahl angibt. Je weiter demnach die Prognose von der Realisation abweicht, desto höhere Werte erzielt dieser Index, der im Idealfall (völlige Übereinstimmung von Prognose und Realisation) Null wird. Durch das Quadrieren im Zähler wird verhindert, daß sich positive und negative Fehlprognosen kompensieren.

Die auf diese Weise ermittelte Maßzahl (RMSE) impliziert somit zwei Faktoren: erstens, daß Über- und Unterschätzung gleichermaßen gesamtwirtschaftliche Verluste verursachen und zweitens, daß steigende Prognosefehler überproportional steigende Verluste bedeuten. Eine einmalige Abweichung der Prognose vom realisierten Wert um 3 Prozentpunkte bedeutet eine schlechtere Bewertung als eine dreimalige Abweichung um je einen Prozentpunkt.

Gegen diese Maßzahl wird im allgemeinen vorgebracht, sie berücksichtige nicht die Schwierigkeiten, die mit dem Erstellen einer Prognose verbunden sind, da für manche Variablen Prognosen viel leichter zu erstellen seien als für andere. Dieser Einwand kann allerdings nicht für die vorliegende Untersuchung gelten, da es hier weniger um den Vergleich der Prognosegenauigkeit von verschiedenen Variablen geht als um den Vergleich der Voraussagen verschiedener Prognoseersteller für jeweils dieselbe Variable.

Da dennoch der Vergleich standardisierter Maßzahlen, die sich etwa zwischen Null (totale Übereinstimmung) und Eins (völliges Versagen oder Indifferenz der Prognose) bewegen, reizvoll als auch eleganter erscheint, sollen hier neben den RMSE-Werten auch die Ungleichheitskoeffizienten U, V und W angeführt werden⁸. Dabei wird jeweils das Prognoseergebnis verglichen mit einem Ergebnis, das durch simple Extrapolationen erzielt worden wäre.

$$\text{Die Maßzahl U} = \frac{\sum (P_i - A_i)^2}{\sum A_i^2}$$

vergleicht die Prognosen mit der primitiven „no change“-Extrapolation, also mit der Annahme absolut unveränderter Größen.

$$\text{Die Maßzahl V} = \frac{\sum (P_i - A_i)^2}{\sum (A_i - \bar{A})^2}$$

wobei $\bar{A}$ der Mittelwert der tatsächlich beobachteten Werte ist, vergleicht die Prognosen mit der „average change“-Extrapolation, also mit der Annahme einer durchschnittlichen Änderungsrate.

$$\text{Die Maßzahl W} = \frac{\sum (P_i - A_i)^2}{\sum (A_i - A_{i-1})^2}$$

vergleicht die Prognosen mit der „last change“-Extrapolation, also mit der Annahme, die in der Vorperiode beobachtete Änderung der Variablen sei als Prognose einzusetzen.

Die Maßzahlen U, V und W haben folgende gemeinsame Eigenschaften: Ist der Ungleichheitskoeffizient Null, ist die verwendete Prognose optimal. Bis zu einem Wert von Eins ist die Prognose der jeweiligen Extrapolation überlegen, bei Eins besteht Gleichwertigkeit und über Eins werden durch die einfachen Extrapolationsmethoden bessere Ergebnisse erzielt als mit der Prognose.

Neben dieser quantitativen Beurteilung der Prognosen, die sich bloß auf das Ausmaß der Abweichungen der realisierten von den prognostizierten Werten bezieht, soll hier auch eine qualitative Beurteilung erfolgen, die speziell überprüfen soll, inwieweit ein Umschlagen der Konjunktur, also Wendepunkte erkannt wurden.

Im klassischen Konjunkturzyklus bedeutete ein Wendepunkt den Übergang von positiven zu negativen Wachstumsraten, ein Wendepunktfehler bei der Prognose demzufolge ein bei Prognose und realisiertem Wert unterschiedliches Vorzeichen. Solche Wendepunktfehler lassen sich im Prognose-Realisationsdiagramm (vgl. Abb. 1) eindeutig als die im II. und IV. Quadranten liegenden Punkte lokalisieren.

Trotz der Renaissance des klassischen Zyklus ab Mitte der siebziger Jahre, also trotz des Auftretens negativer Wachstumsraten, blieb in der untersuchten Periode die Zahl dieser klassischen Wendepunkte doch eher gering. Die qualitative Beurteilung der Konjunkturprognosen überprüft deshalb auch das richtige Erkennen von Beschleunigung und Verlangsamung von Prozessen. Demzufolge wird die Entwicklung der ersten Differenzen betrachtet. Ein Vorzeichenwechsel der ersten Diffe-

renz wird als Wendepunkt eines Wachstumszyklus neuen Typs betrachtet, ein Abweichen des Vorzeichens bei Prognose und realisiertem Wert als Wendepunktfehler. Dem muß allerdings hinzugefügt werden, daß hiermit ein wohl allzustrenger Maßstab angelegt wird. Denn nicht jeder Vorzeichenwechsel der ersten Differenz einer Variablen bedeutet tatsächlich einen konjunkturellen Wendepunkt.

Die BIP-Prognosen

Erstaunlichstes Resultat der Analysen der BIP-Prognosen ist wohl der fast unerschütterliche Gleichschritt, in dem die drei Institute ihre Prognosen erstellen. Außer im Jahr 1974, als das WIFO deutlich zu pessimistisch war, liegen die Prognosen der drei Ersteller für dasselbe Jahr jeweils innerhalb eines Prozentpunktes, während die RMSE-Werte für den betrachteten Zeitraum zwischen 2,29 (OECD) und 2,53 (IHS) liegen. Die Prognosewerte für ein Jahr liegen also deutlich näher an den BIP-Prognosen der jeweils anderen Institute als am realisierten Wert. Dabei erwiesen sich die OECD-Zahlen als geringfügig zuverlässiger als die WIFO-Zahlen, das IHS liegt etwas deutlicher dahinter. Allen drei Prognoseerstellern ist eine zu pessimistische Grundtendenz eigen, was wohl im Vorsichtsmotiv des Prognostikers begründet liegt (zu viel vorauszusagen gilt eher als ehrenrührig als zu wenig).

Von den beiden klassischen Wendepunkten (Vorzeichenwechsel 1975 ins Negative, 1976 wieder ins Positive) wurde der erste von keinem Institut als solcher vorausgesagt, der zweite von allen als solcher erkannt. Für 1981 wurde vom IHS ein Wendepunkt angekündigt, der allerdings nicht eintrat. Außer 1983, als eine Verlangsamung erwartet wurde, wurden auch alle Beschleunigungs- und Verlangsamungsphasen richtig vorausgesagt.

Die größten Fehler liegen in der Prognose der Entwicklung um 1975. Weder die Intensität des Einbruchs noch der darauffolgenden Beschleunigung wurde auch nur annähernd abgeschätzt, Prognosefehler bis zu 5,9 Prozentpunkten (IHS 1975) traten auf. Auch die Beschleunigung 1979 wurde unterschätzt, dagegen wurde sowohl die Wachstumsverlangsamung von 1979 bis 1981 heftiger erwartet, als sie tatsächlich eintrat (das IHS erwartete sogar für 1981 einen echten Wendepunkt, also einen absoluten Rückgang), als auch die darauffolgende Beschleunigung bis 1982.

Die Gegenüberstellung mit den primitiven Extrapolationsmethoden zeigt, daß U (no change) und W (last change) deutlich schlechtere Ergebnisse gebracht hätten, V (average change) dagegen bessere. Diese Ergebnisse werden allerdings wesentlich von den gravierenden Fehlprognosen für das Jahr 1975 geprägt.

Allgemein kann also gesagt werden, daß die Verdienste aller Prognoseinstitute im Anzeigen der Richtung der Entwicklung, also in der qualitativen Prognose liegen, und gerade dafür können ja die primitiven Extrapolationsmethoden keine Konkurrenz bieten. Quantitativ sind –

Abbildung 2: Prognose-Realisationsdiagramme der BIP-Prognosen 1974–1983

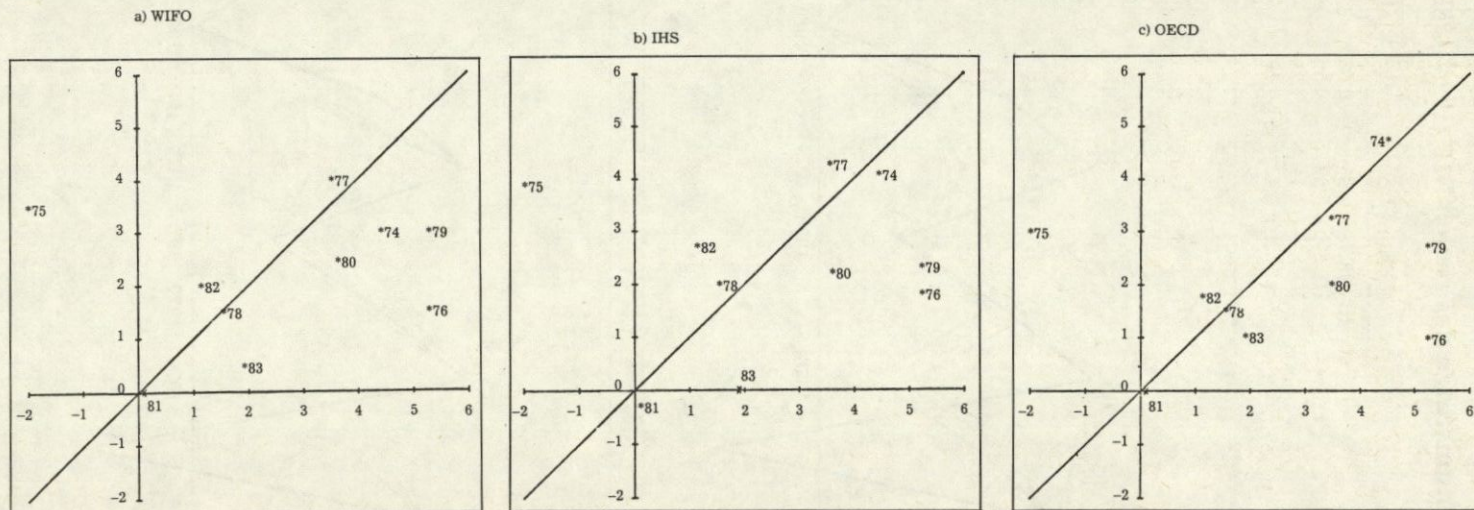


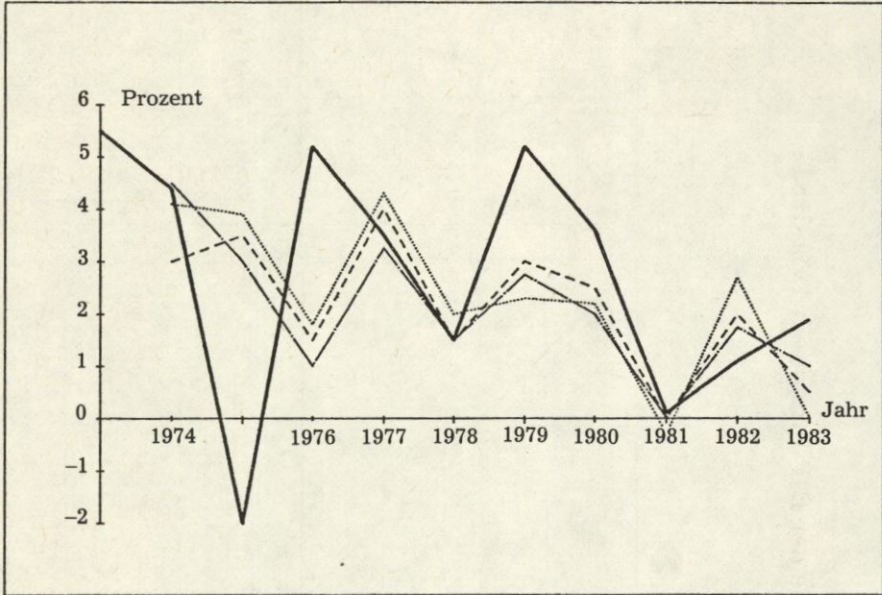
Abbildung 3:

Wachstumsraten des realen BIP (1974–1983)

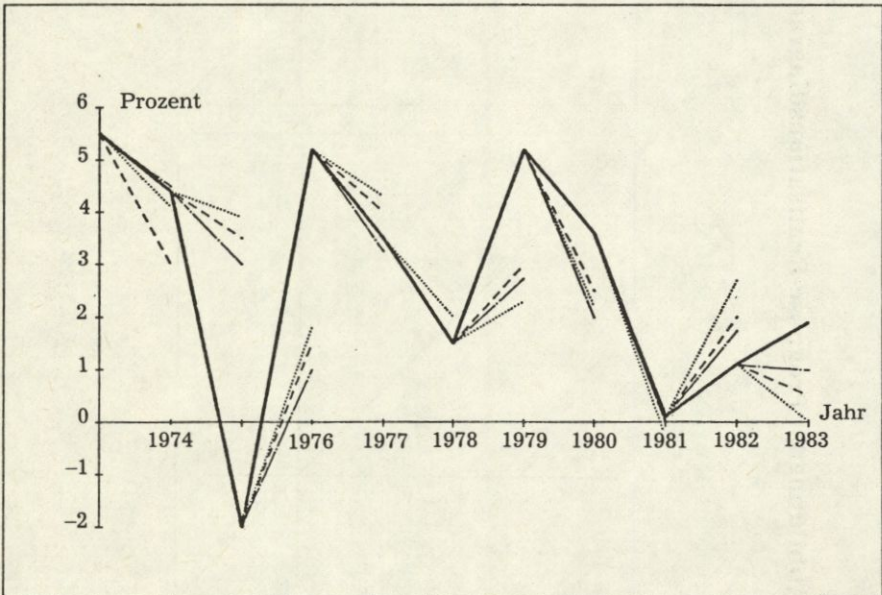
— Realisierte Werte
 --- WIFO-Prognosen
 IHS-Prognosen
 - - - - - OECD-Prognosen

	WIFO	IHS	OECD
RMSE	2,35	2,53	2,29
U	0,50	0,58	0,48
V	1,11	1,29	1,06
W	0,42	0,49	0,40

3a



3b



besonders bei extremen Schwankungen – größere Schwierigkeiten bei der Voraussage aufgetreten, wobei jeweils die große Ähnlichkeit der Prognosen aller Ersteller, die also die selben Fehler machen, auffällt.

Diese Ähnlichkeit der Prognosen kann auf verschiedene Ursachen zurückzuführen sein: Erstens auf die Abhängigkeit aller Institutionen von gleichem oder ähnlichem Basismaterial, z. B. von internationalen Prognosen. Deren Bedeutung zeigt die leichte Überlegenheit der OECD-Prognosen, die wohl die umfassendsten Informationen über die Welthandelsentwicklung enthalten sollten. Und da ein großer Teil der Gesamtnachfrage aus dem Ausland kommt, liegt auch ein großer Teil des Fehlers bei der BIP-Voraussage in den Annahmen über die Entwicklungen im Ausland. Ein zweiter Grund, vor allem für die Parallelität zwischen WIFO und IHS könnte – wenn auch nur marginal – die von Fleissner beschriebene Einbettung dieser beiden Institute im sozialpartnerschaftlichen Rahmen darstellen⁹. Der dritte mögliche Grund, nämlich Reaktionen der Prognosekonsumenten auf die einheitlichen Vorhersagen, die diese erst falsch werden lassen, dürfte in Österreich im betrachteten Zeitraum ebenfalls nur von geringer Bedeutung gewesen sein.

Die Prognosen des Außenhandels

Es ist verständlich, daß die Aggregate, die im Zeitablauf den größten Schwankungen unterworfen sind (von + 18 bis – 9 Prozent) auch die höchsten Schätzfehler aufweisen. Die RMSE-Werte für die Export- und Importprognosen liegen zwischen 6,08 und 9,29. Die besten Exportprognosen wurden von der OECD erstellt (RMSE = 6,08) gefolgt von WIFO (6,26) und IHS (7,06), bei den Importprognosen liegt das WIFO (7,92) vor der OECD (8,16) und dem IHS (9,29). Darin spiegelt sich wider, daß die OECD über bessere Informationen und Einschätzungen über die internationale Entwicklung, das WIFO dagegen über die Entwicklung der heimischen Nachfrage verfügen dürfte.

Die primitive average-change-Methode hätte bei beiden Aggregaten bessere Werte geliefert, die no-change-Methode hätte zumindest besser abgeschnitten als die IHS-Prognose. Die besonders schlechten Werte der last-change-Methode erklären sich durch deren logischerweise krasses Versagen beim Auftreten von Wendepunkten, beim Umschlagen der Konjunktur, was bei den extremen Schwankungen von Export- und Importwachstum naturgemäß besonders ins Gewicht fallen muß.

Bei den *Exporten* wurde der erste klassische Wendepunkt (der reale Rückgang 1975) nicht als solcher vorausgesagt, wohl aber der erneute Vorzeichenwechsel der Wachstumsrate durch die Erholung im darauffolgenden Jahr. Von WIFO und IHS wurde für 1983 wieder ein klassischer Wendepunkt prognostiziert, der allerdings nicht eintrat. Den Wechsel der Richtung der Entwicklung (Steigerung oder Verlangsamung der Zuwachsraten) prognostizierten WIFO und OECD je dreimal, das IHS viermal falsch. WIFO und IHS erkannten je drei, die

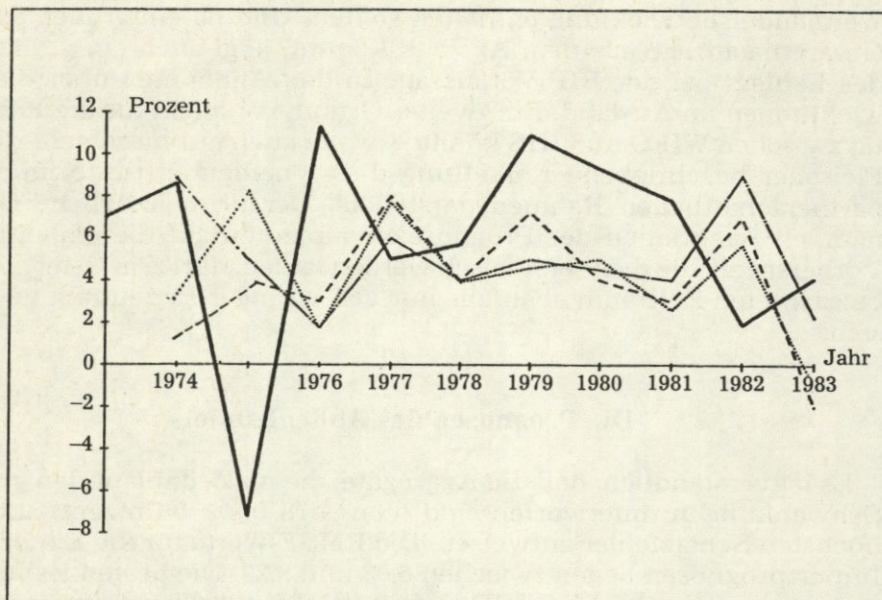
Abbildung 4:

Wachstumsraten des Exports i. w. S., real (1974–1983)

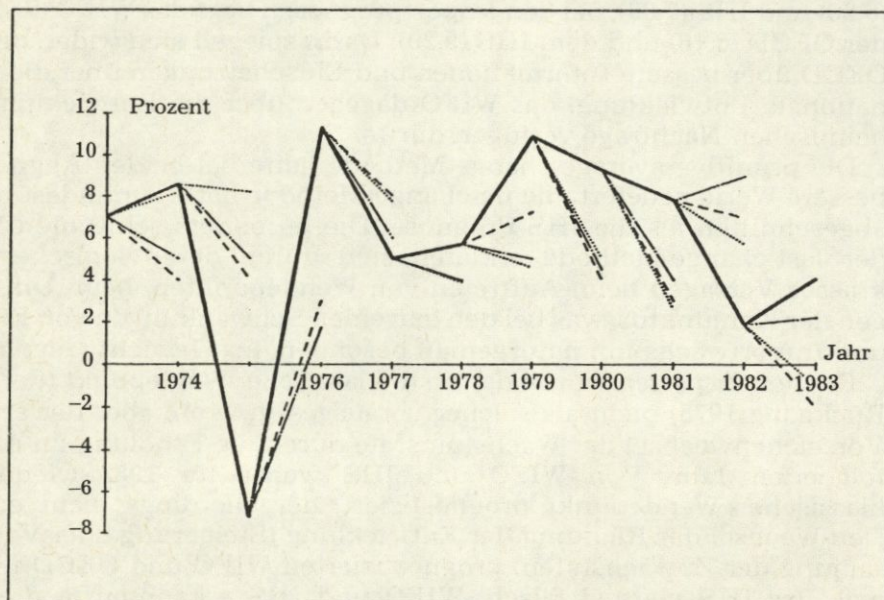
— Realisierte Werte
 ---- WIFO-Prognosen
 IHS-Prognosen
 - - - - - OECD-Prognosen
 (Export i. e. S.)

	WIFO	IHS	OECD
RMSE	6,26	7,06	6,08
U	0,66	0,83	0,62
V	1,46	1,86	1,38
W	0,56	0,71	0,52

4a



4b



OECD einen Wendepunkt des neuen Typs nicht als solchen, dafür prognostizierte das IHS einen und die OECD zwei, die nicht eintraten.

Alle Institute prognostizierten für alle Beschleunigungsphasen ein langsames als das dann tatsächlich realisierte Wachstumstempo. Außer der Erholung nach dem Einbruch 1975 wurden überhaupt nur wenige Beschleunigungsphasen als solche erkannt, so 1974 von der OECD, 1978 vom WIFO und 1983 wieder von der OECD. Dagegen wurden die ersten beiden Verlangsamungen (1975 und 1977) zu optimistisch bewertet, in der Folge waren alle Prognosen von allen Instituten, mit Ausnahme 1982, zu pessimistisch.

Bei den *Importen* traten klassische Wendepunkte am häufigsten auf. In drei Jahren wurden negative Wachstumsraten registriert, im jeweils darauffolgenden Jahr jedoch wieder positive. Von diesen drei Einbrüchen wurde nur für 1978 vom WIFO eine Schrumpfung vorausgesagt. Die jeweils folgenden erneuten Vorzeichenwechsel ins Positive wurden 1976 und 1979 von allen Instituten, 1983 nur von der OECD prognostiziert. Dafür erwarteten alle drei Prognoseersteller für 1981 fälscherweise einen negativen Wert.

Außer von der OECD für 1974 wurden alle eingetretenen Richtungswechsel der Entwicklung (Beschleunigung/Verlangsamung) korrekt vorausgesagt. Allerdings prognostizierten alle drei Institute für 1983 und das IHS auch für 1975 einen Richtungswechsel, der nicht realisiert wurde. Besondere Fehlprognosen liegen für 1975 vom IHS und für 1982 von allen Instituten vor, als diese einen Wechsel in Richtung Beschleunigung anzeigten, dagegen aber nicht nur eine Verlangsamung des Wachstums, sondern sogar negative Wachstumsraten auftraten.

Generell läßt sich wie schon bei den Exporten auch bei den Importprognosen feststellen, daß alle Beschleunigungsphasen unterschätzt wurden, und das umso stärker, je kräftiger sie ausfielen. Ebenfalls gemeinsam ist den Export- und Importprognosen, daß sie näher am langfristigen Mittelwert liegen als die realisierten Werte, daß die Schwankungen in den Prognosen gegenüber der Realität also deutlich gedämpft erscheinen.

Die Prognosen des privaten Konsums

Diese Prognose, zu der wegen mangelnder OECD-Daten vergleichbare Werte erst ab 1976 vorliegen, liefert bessere Ergebnisse als alle drei primitiven Extrapolationsmethoden. Der für WIFO und OECD identische RMSE-Wert liegt für die Periode 1976–1983 bei 2,59, der IHS-Wert bei 2,64.

Durch das Schrumpfungsjahr 1978 traten im beobachteten Zeitraum zwei klassische Wendepunkte auf. Der Wechsel zum negativen Wert wurde dabei von keinem Institut prognostiziert, wohl aber die Erholung im darauffolgenden Jahr mit der erneut positiven Wachstumsrate. Die Beschleunigung des Wachstums 1976 wurde von keinem Institut als

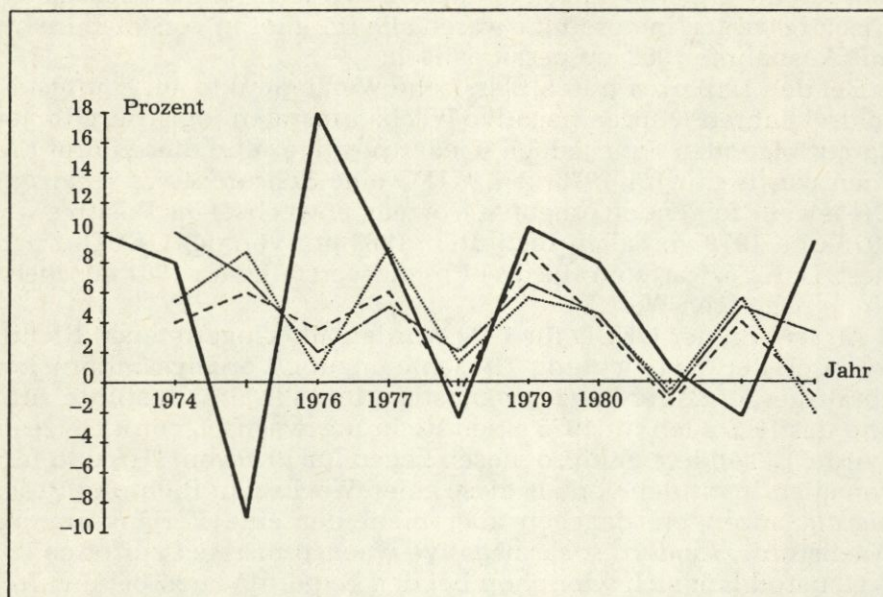
Abbildung 5:

Wachstumsraten des Imports i. w. S., real (1974–1983)

— Realisierte Werte
 - - - WIFO-Prognosen
 IHS-Prognosen
 - · - · - OECD-Prognosen
 (Import i. e. S.)

	WIFO	IHS	OECD
RMSE	7,92	9,29	8,16
U	0,78	1,07	0,83
V	1,11	1,53	1,18
W	0,40	0,54	0,42

5a



5b

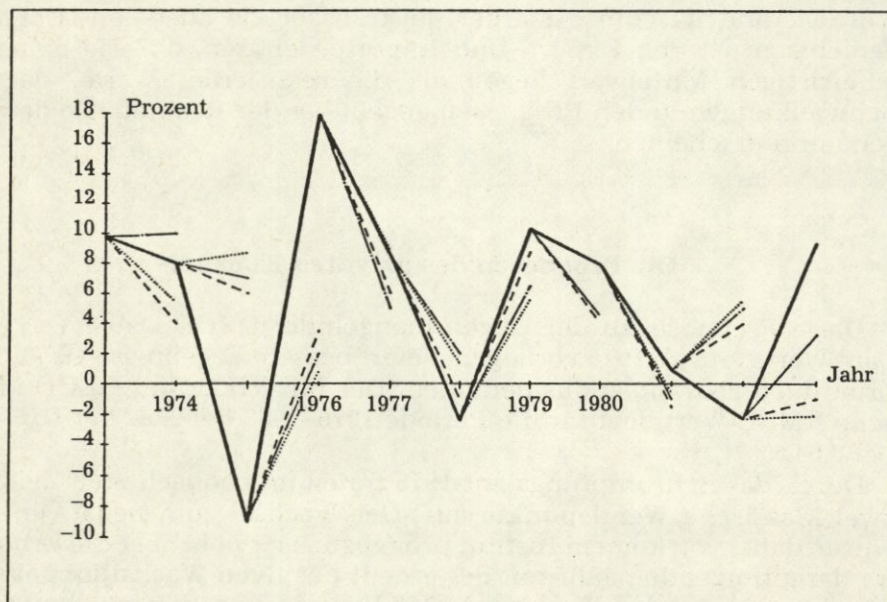


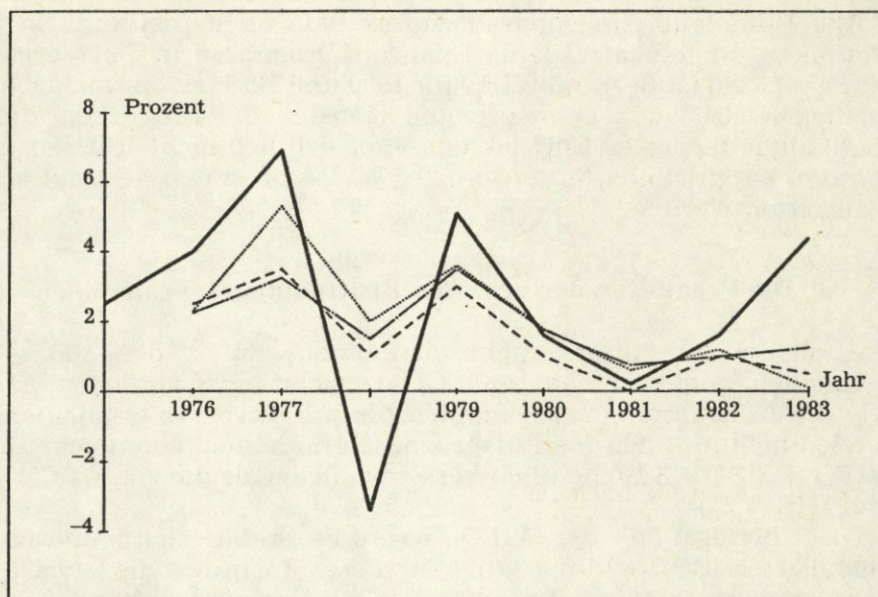
Abbildung 6:

Wachstumsraten des privaten Konsums, real (1976–1983)

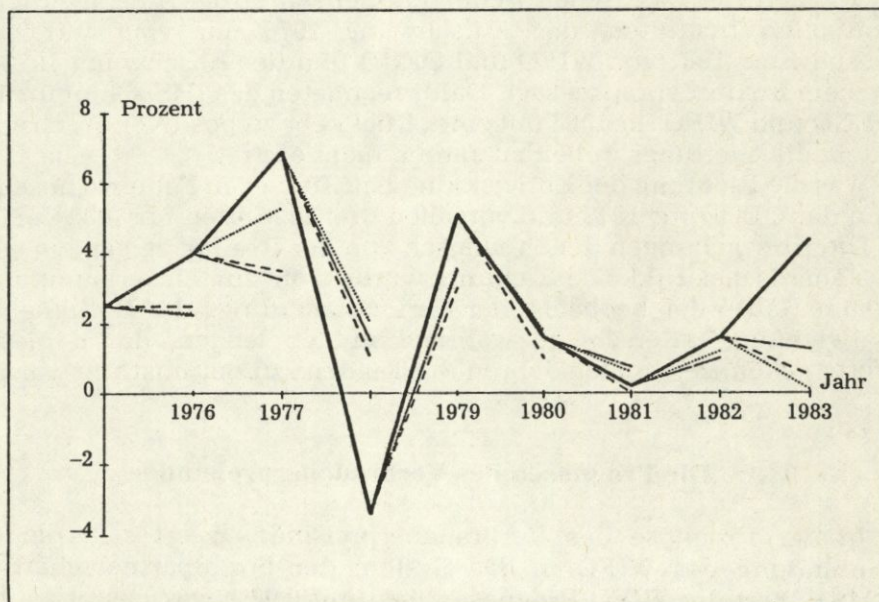
— Realisierte Werte
 - - - WIFO-Prognosen
 IHS-Prognosen
 - - - OECD-Prognosen
 (Export i. e. S.)

	WIFO	IHS	OECD
RMSE	2,59	2,64	2,59
U	0,43	0,44	0,43
V	0,73	0,76	0,73
W	0,25	0,26	0,25

6a



6b



solche vorausgesagt, das WIFO prognostizierte zumindest eine Stagnation, OECD und IHS eine Wachstumsverlangsamung. Dafür prognostizierten WIFO und OECD für 1977, und alle drei Institute für 1983 eine Verlangsamung, während tatsächlich eine Beschleunigung eintrat.

Die Beschleunigungsphase 1975–1977 wurde also nicht als solche erfaßt. Von 1978–1982 liegen die Prognosen doch relativ eng an der Realität, während 1983 wieder eine grobe Abweichung zu verzeichnen war.

Alle Beschleunigungsphasen wurden von allen Instituten in ihrer Heftigkeit unterschätzt, dafür fielen die Prognosen in den Verlangsamungsphasen (außer vom WIFO für 1980 und 1981) zu optimistisch aus. So liegen also auch beim privaten Konsum die Prognosen, die die Radikalität der realen Entwicklung offensichtlich nicht erfassen, enger um den langfristigen Mittelwert der Wachstumsraten gestreut als die realisierten Werte.

Die Prognosen der privaten Bruttoanlageinvestitionen

Auch die Investitionsprognosen können erst ab dem Jahre 1976 verglichen werden, da ältere OECD-Angaben nicht vorliegen. Ebenso wie die Konsumprognosen können die primitiven Extrapolationsmethoden nicht mit den Institutsprognosen mithalten, von denen die des WIFO (RMSE = 3,10) deutlich besser ausfielen als die von OECD (3,98) und IHS (4,21).

Die Überlegenheit der WIFO-Prognosen erklärt sich wohl aus der detaillierten Beobachtungstätigkeit dieses Instituts, die etwa durch dessen quartalsmäßigen Investitionstest belegt werden kann.

Von den vier klassischen Wendepunkten wurde der Aufschwung 1979 von allen Instituten, der Aufschwung 1976 nur vom WIFO, der Abschwung 1981 von WIFO und OECD und der Abschwung 1978 von keinem Institut vorausgesagt. Dafür rechneten das IHS schon für 1982, OECD und WIFO für 1983 mit einer Rückkehr zu positiven Wachstumsraten, die allerdings in beiden Jahren nicht eintrat.

Was die Richtung der Entwicklung betrifft, liegen Fehlprognosen nur von der OECD für 1977 und von allen drei Instituten für 1982 vor.

Die Abweichungen der Prognosen von der Realität zeigen ein wenig systematisches Bild. Die Richtung wurde wohl zumeist erkannt, in der ersten Hälfte der beobachteten Periode allerdings die Heftigkeit der Entwicklung unterschätzt, während in den letzten, durch niedrige Werte gekennzeichneten Jahren die Tendenz zu optimistisch war.

Die Prognosen des Verbraucherpreisindex

In der Prognose des Verbraucherpreisindex zeigt sich die enge Einbindung des WIFO in das System der Sozialpartnerschaft. Der RMSE-Wert der WIFO-Prognosen liegt mit 0,92 etwas besser als beim

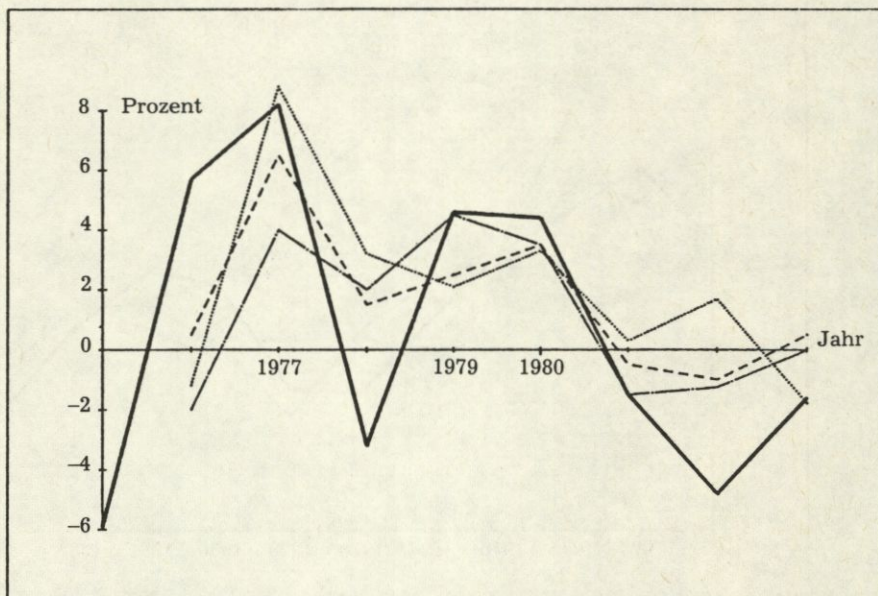
Abbildung 7:

Wachstumsraten der privaten Bruttoanlageinvestitionen, real (1976-1983)

— Realisierte Werte
 - - - WIFO-Prognosen
 IHS-Prognosen
 - - - OECD-Prognosen

	WIFO	IHS	OECD
RMSE	3,10	4,21	3,98
U	0,43	0,80	0,79
V	0,48	0,88	0,79
W	0,20	0,37	0,33

7a



7b

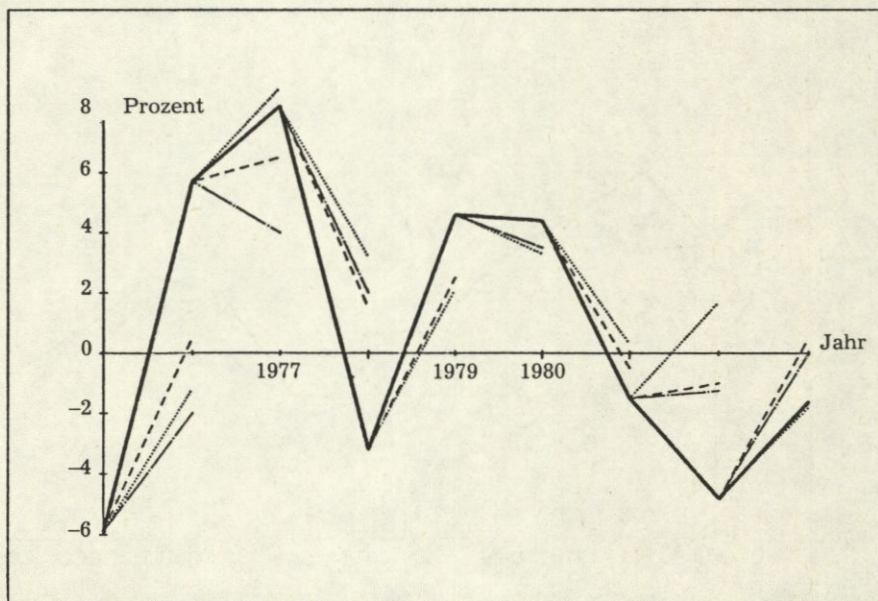


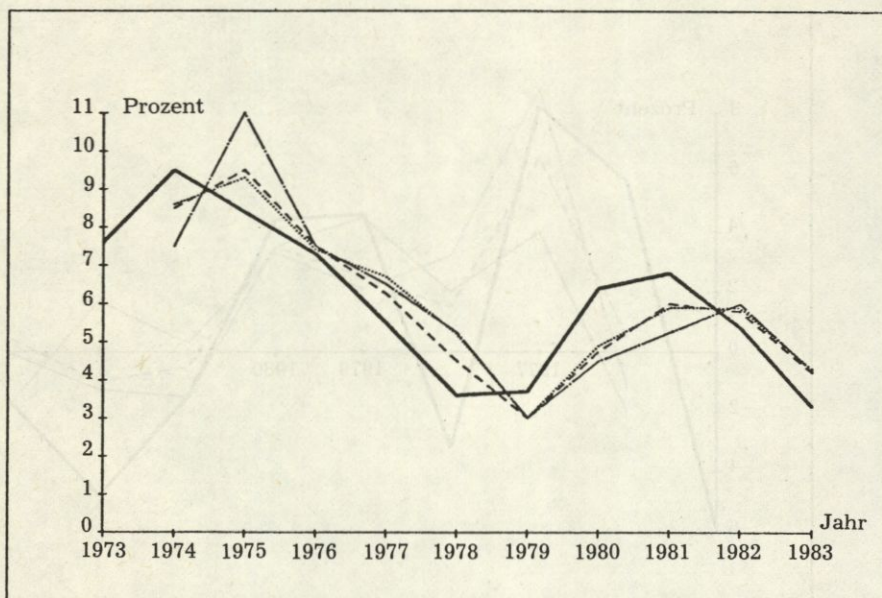
Abbildung 8:

Inflationsraten (1974–1983)

— Realisierte Werte
 --- WIFO-Prognosen
 IHS-Prognosen
 - - - - - OECD-Prognosen

	WIFO	IHS	OECD
RMSE	0,92	1,02	1,49
U	0,02	0,03	0,06
V	0,21	0,26	0,57
W	0,31	0,38	0,81

8a



8b

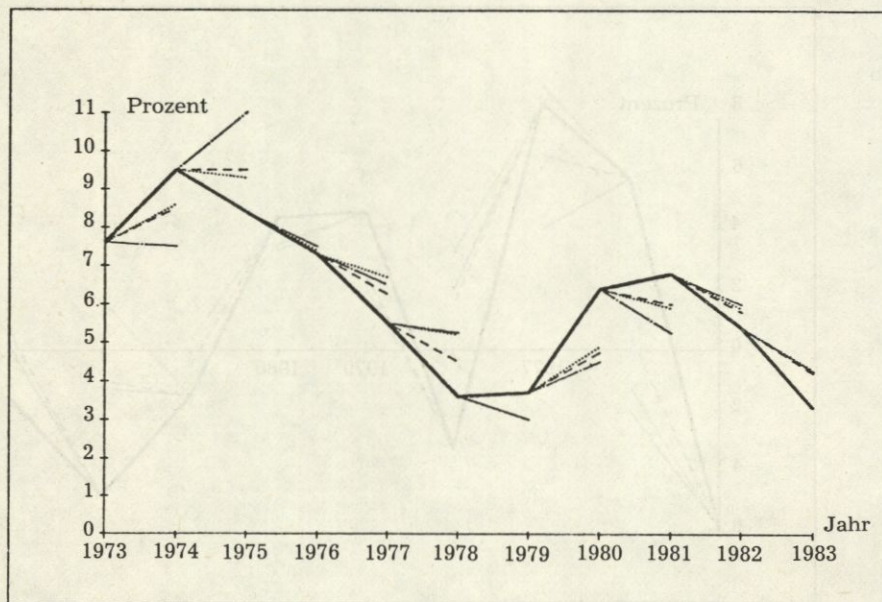


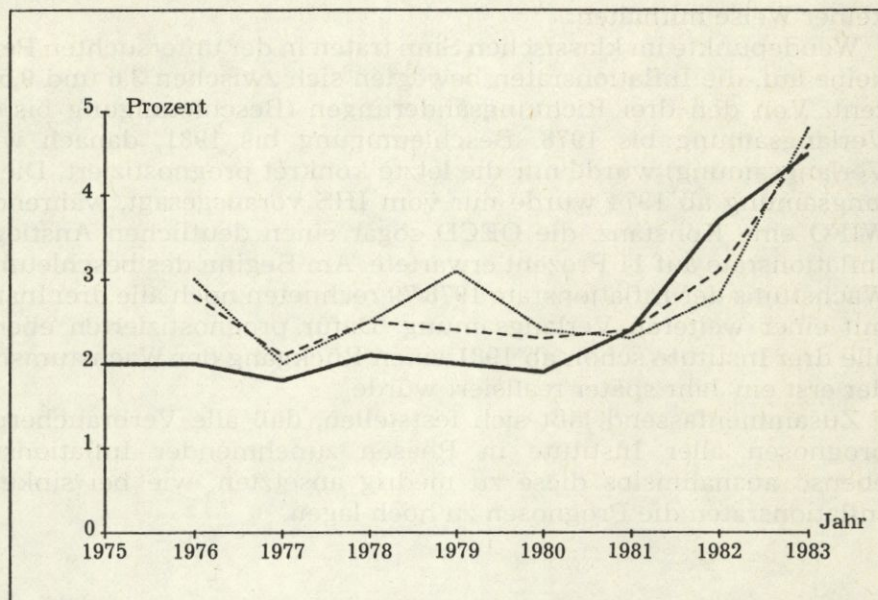
Abbildung 9:

Arbeitslosenraten (1976–1983)

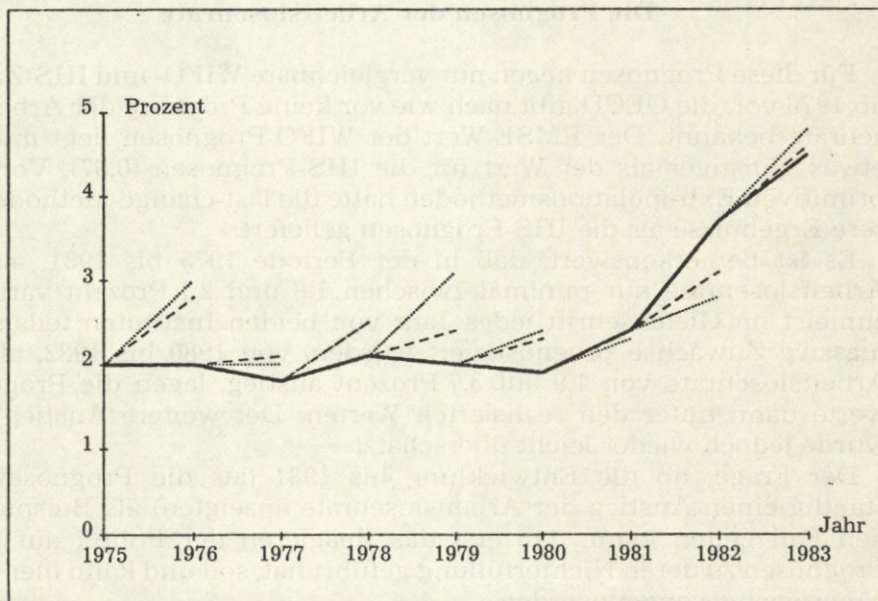
— Realisierte Werte
 - - - WIFO-Prognosen
 IHS-Prognosen

	WIFO	IHS
RMSE	0,44	0,67
U	0,03	0,06
V	0,23	0,51
W	0,58	1,31

9a



9b



IHS (1,02), deutlich besser als bei der OECD (1,49). Die engen Kontakte mit Gremien der Sozialpartnerschaft gewährleisteten offensichtlich beste Informationen über Preis- und Einkommensentwicklungen. Die Prognosen des IHS liegen dabei jeweils so nahe an den WIFO-Werten, daß man förmlich den Zwang der beiden Institute spürt, sich bei der Prognose dieser eher leicht prognostizierbaren Variablen zumindest um einen Zehntel-Prozentpunkt zu unterscheiden. Die primitiven Extrapolationsmethoden können mit den relativ guten Prognosewerten in keiner Weise mithalten.

Wendepunkte im klassischen Sinn traten in der untersuchten Periode keine auf, die Inflationsraten bewegten sich zwischen 3,6 und 9,5 Prozent. Von den drei Richtungsänderungen (Beschleunigung bis 1974, Verlangsamung bis 1978, Beschleunigung bis 1981, danach wieder Verlangsamung) wurde nur die letzte konkret prognostiziert. Die Verlangsamung ab 1974 wurde nur vom IHS vorausgesagt, während das WIFO eine Konstanz, die OECD sogar einen deutlichen Anstieg der Inflationsrate auf 11 Prozent erwartete. Am Beginn des beschleunigten Wachstums der Inflationsrate 1978/79 rechneten noch alle drei Institute mit einer weiteren Verlangsamung. Dafür prognostizierten ebenfalls alle drei Institute schon ab 1981 einen Rückgang der Wachstumsraten, der erst ein Jahr später realisiert wurde.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß alle Verbraucherpreisprognosen aller Institute in Phasen zunehmender Inflationsraten ebenso ausnahmslos diese zu niedrig ansetzten, wie bei sinkenden Inflationsraten die Prognosen zu hoch lagen.

Die Prognosen der Arbeitslosenrate

Für diese Prognosen liegen nur vergleichbare WIFO- und IHS-Zahlen ab 1976 vor, die OECD gibt nach wie vor keine Prognose der Arbeitslosenrate bekannt. Der RMSE-Wert der WIFO-Prognosen liegt mit 0,44 etwas günstiger als der Wert für die IHS-Prognosen (0,67). Von den primitiven Extrapolationsmethoden hätte die last-change-Methode bessere Ergebnisse als die IHS-Prognosen geliefert.

Es ist bemerkenswert, daß in der Periode 1975 bis 1981, als die Arbeitslosenrate nur minimal zwischen 1,8 und 2,1 Prozent variierte, zumeist im Gleichschritt jedes Jahr von beiden Instituten teils sogar massive Zuwächse prognostiziert wurden. von 1980 bis 1982, als die Arbeitslosenrate von 1,9 auf 3,7 Prozent anstieg, lagen die Prognosewerte dann unter den realisierten Werten. Der weitere Anstieg 1983 wurde jedoch wieder leicht überschätzt.

Der Frage, ob die Entwicklung bis 1981 (als die Prognosewerte ständig einen Anstieg der Arbeitslosenrate anzeigten) als Beispiel für den Fall gelten kann, daß erst das Reagieren der Politik auf diese Prognosen zu deren Nichterfüllung geführt hat, soll und kann hier nicht näher nachgegangen werden.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Ein Vergleich der Vorhersagen der drei Prognoseinstitute ergibt folgenden Gesamteindruck:

- Von den OECD-Vorhersagen schnitt im Vergleich die Exportprognose am besten ab, was sich wohl durch die besten Informationen über die weltweite Konjunkturentwicklung erklären läßt. Die übrigen untersuchten Teilaggregate der Gesamtnachfrage werden zumindest vom WIFO präziser prognostiziert. Daß dennoch die BIP-Prognosen der OECD an Treffsicherheit den Vorhersagen der beiden österreichischen Institute überlegen sind, läßt darauf schließen, daß bei deren Vorhersagen ein Großteil des Fehlers den Annahmen über die internationale Wirtschaftsentwicklung zuzuschreiben ist.
- „Prunkstück“ der WIFO-Prognosen ist die Inflationsprognose. Dank der engen Verflechtung der Prognoseersteller mit den Prognosekonsumenten liegen die besten Informationen über Preis- und Einkommensentwicklung vor. Die Preis- und Einkommenspolitik, weitgehend durch die Sozialpartner unter Kontrolle gehalten, ist auch das Kernstück der Stabilität der österreichischen Wirtschaft. Mit diesen zuverlässigen Inflationsprognosen kann das WIFO auch bei den übrigen, zumindest teilweise von der Realeinkommensentwicklung mitbestimmten Teilaggregaten der Gesamtnachfrage bessere Ergebnisse als die OECD erzielen.
- Die Genauigkeit Inflationsprognose des IHS liegt nur minimal unter der Treffsicherheit des WIFO und damit besser als die OECD-Werte, bei allen anderen Prognosen nimmt das IHS allerdings den letzten Rang ein.

Daneben konnten folgende Gemeinsamkeiten der unterschiedlichen Prognosen festgestellt werden:

- Je konjunktur reagibler ein Aggregat (Investitionen, Importe), desto größer ist der Fehler bei der Prognose. Aggregate, die eher fortgeschrieben werden (Preise, Arbeitslosenrate), werden deutlich besser geschätzt.
- Klassische Wendepunkte (Vorzeichenwechsel der Wachstumsrate) traten in der untersuchten Periode zumeist nur in der Form auf, daß für ein Jahr ein negativer Wert registriert wurde, im darauffolgenden Jahr wieder ein positiver. Dabei wurde der erste Vorzeichenwechsel fast nie prognostiziert, der zweite jedoch fast immer.
- Die Richtung der Entwicklung (Wechsel von Beschleunigung zu Verlangsamung und umgekehrt, aber ohne Vorzeichenwechsel) wurde sehr zuverlässig prognostiziert.
- Dabei wurde aber die Intensität von Umbrüchen regelmäßig unterschätzt, die in der Realität aufgetretenen Extremwerte, positive wie negative, wurden nicht als so extrem prognostiziert, im besonderen Maße wurden hohe Zuwachsraten unterschätzt. Die Prognosewerte lagen folglich enger am langfristigen Mittelwert als die realisierten Werte.
- Dafür kann es drei Ursachen geben: die extreme Intensität von

Entwicklungen ist eben viel schwerer prognostizierbar, oder man bevorzugt politisch motiviert die Prognose einer stabileren Entwicklung, oder mit extremen Prognosen steigt die Angst vor extremen Fehlprognosen.

- Die primitiven Extrapolationsmethoden hätten teils zuverlässigere Prognosen erbracht. Je stärker die Wachstumsschwankungen eines Aggregats sind, desto mehr verlieren sie jedoch an „Genauigkeit“. Sie stellen aber keine reale Alternative zu den Institutsprognosen dar, da sie das für den Prognosekonsumenten besonders wichtige Umschlagen von Entwicklungen nicht erfassen können.

Schlußfolgerungen

In den Anfangstagen der Konjunkturprognose wurde noch ernsthaft deren Sinn und Zweck in Frage gestellt. Später konzentrierte sich die Kritik nur noch auf die Qualität der Prognosen. Daß ein rational handelndes Individuum für seine Pläne möglichst genaue Vorstellungen über die zukünftige Entwicklung benötigt, und daß die Konjunkturprognosen in der Regel einen Beitrag zur Verringerung der Unsicherheit leisten, wird heute nicht mehr bezweifelt.

Festa fordert jedoch als Entscheidungshilfe für den Prognosekonsumenten reine Fortschreibungen: „Darum müßte eine Grundforderung an alle Prognosen bestehen: Sie müssen so gestaltet werden, daß sie nur Entscheidungshilfen bringen, aber nie zur Abnahme von Entscheidungen führen. Diesen Forderungen genügen in der Regel jene Prognosen, die eine Fortschreibung der Vergangenheit beinhalten; die also aussagen, was geschieht, wenn politisch nichts geschieht.“¹⁰

Solche Fortschreibungen wie etwa die regelmäßigen Budgetvorschauen des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen¹¹ haben sehr wohl ihre Berechtigung, allerdings neben den „echten“ Prognosen, die die Variationen der Handlungs- und Entscheidungsmöglichkeiten der Wirtschaftssubjekte entsprechend miteinkalkulieren.

Die Forderung Festas mag vielleicht für den US-Markt für Wirtschaftsprognosen zutreffen, wo private und öffentliche Prognosekunden via Terminal Zugang zu den Modellen haben und Prognosevarianten mit eigenen Annahmen über exogene Variable durchrechnen können.¹² Daß diese Möglichkeit in Österreich nicht besteht, liegt wohl weniger am dafür zu kleinen Markt als an der Tatsache, daß die prognostizierten Aggregate zu klein sind, um etwa aus einer für die Industrie interessanten Disaggregation z. B. nach Branchen sinnvolle Ergebnisse erwarten zu lassen. Diese beiden Faktoren dürften auch dazu beitragen, daß die etablierten Prognoseersteller in Zukunft weiterhin vor weiterer Konkurrenz verschont bleiben. Die zukünftige Entwicklung der Konjunkturprognosen scheint also weniger in diese Richtung der Disaggregation zu gehen, die Hauptabnehmer dürften ebenso wie heute die wirtschaftspolitischen Instanzen (Regierung, Notenbank, Sozialpartner) bleiben).

Auch wurde eine wesentliche Lücke in der österreichischen Prognoselandschaft durch das in Heft 8/1984 der WIFO-Monatsberichte präsentierte Indikatorensystem mit seinen zwölf vorauseilenden, sechs gleichlaufenden und fünf nachhinkenden Einzelindikatoren geschlossen.

Die logische Weiterentwicklung der Konjunkturprognosen liegt damit wohl in der Analyse der bisher geleisteten Arbeit, um aus den systematischen Fehlern zu lernen und die Rolle der Orientierungshilfe für Entscheidungsträger zu verbessern. Doch daneben gewinnt ein neues Element an Bedeutung:

Schulmeister beschreibt drastisch, wie gerade in Zeiten größerer Umbrüche traditionelle Analyse- und Prognosemethoden an Leistungsfähigkeit verlieren können und kreatives Denken, als Kombination von alternativem Verständnis der Vergangenheit und intuitivem Erfassen möglicher Zukünfte erforderlich wird. Zu Recht wird gefordert, daß sogenannte undenkbbare Ereignisse wie etwa die Bankrotterklärung von Ländern oder ein Kurssturz des Dollars¹³ öfter in die Zukunftsszenarien einbezogen werden. Dabei kann es zwar nicht um eine konkrete Prognose von Zeitpunkt und Intensität des Eintritts solcher Ereignisse gehen, wohl aber um die Einbettung der kurzfristigen Prognosen mit relativ mechanistischem Charakter in mittelfristige Szenarien, die der Intuition des Prognoseerstellers etwas mehr Raum geben. Nur solange solche Ereignisse auch ex post als unvorhersehbare exogene Schocks betrachtet werden,¹⁴ dürften sie auch für die Zukunft als undenkbar gelten.

In diesem Sinne vertragen auch die österreichischen Konjunkturprognosen noch etwas mehr Phantasie, Einfallsreichtum und etwas mehr Mut, um in Zukunft weitere exogene Faktoren endogenisieren zu können. Denn in den jüngsten Prognosen sind durchaus mögliche Ereignisse wie etwa die Zahlungsunfähigkeit einzelner Länder oder ein Einbruch des schon seit einiger Zeit als überbewertet betrachteten Dollarkurses, und deren Konsequenzen für die internationale und nationale Konjunktur kaum berücksichtigt.

Die WIFO-Prognose vom Dezember 1984 bemerkt dazu nur: „In unserer Prognose wird die technische Annahme getroffen, daß der Dollarkurs im Jahresdurchschnitt 1985 S 20,50 betragen wird. Es besteht jedoch das Risiko eines stärkeren Kursrückgangs des Dollars“ (S. 4). Was dies für die Prognose bedeutet, geht etwas deutlicher aus der IHS-Prognose vom Dezember 1984 hervor: „Die internationalen Prognosen unterstellen (...) ein ‚soft landing‘, nur eine mäßige Abschwächung der US-Konjunktur und nur ein mäßiges Nachgeben der Dollarkurse. Sollten sich diese optimistischen Annahmen nicht bewahrheiten, müßten die internationalen Konjunkturzusammenhänge neu durchdacht werden“ (S. 1).

Anstatt damit auf das Eintreten eines „exogenen Wechselkurschocks“ zu warten, wäre es für den Prognosekonsumenten zur Entwicklung von Reaktionsmustern allerdings wesentlich dienlicher, diese Zusammenhänge schon antizipatorisch durchzudenken.

Anmerkungen:

- 1 vgl. Bronfenbrenner (1969)
- 2 vgl. Tichy (1976), S. 6-17
- 3 veröffentlicht in den Monatsberichten des WIFO
- 4 jeweils unter „Prognose der österreichischen Wirtschaft“ als Institutsarbeit des IHS veröffentlicht
- 5 veröffentlicht als „Economic Outlook“, OECD, Paris
- 6 Die IHS-Prognose für 1973 wurde erst im Februar desselben Jahres publiziert
- 7 vgl. Theil (1966), S. 19 ff.
- 8 vgl. Theil (1966), S. 26 ff. und Tichy (1976), S. 199
- 9 vgl. Fleissner (1981) und auch dessen Beitrag in Wirtschaftspolitische Blätter 5/1980
- 10 Festa in Wirtschaftspolitische Blätter 5/1980, S. 52
- 11 Vom Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen wurden seit 1970 acht mittelfristige Budgetvorschauen publiziert, die jeweils einen Zeitraum von fünf Jahren erfassen und unter Nichtberücksichtigung von diskretionären Maßnahmen erstellt wurden.
- 12 vgl. Tichy (1976), S. 200
- 13 Dabei muß berücksichtigt werden, daß solche Prognosen aus Angst vor einer selffulfilling-prophecy ungerne veröffentlicht werden.
- 14 Nach Schulmeister sollen sogar die beiden Ölpreisschocks als Folgen einer beobachtbaren Entwicklung prognostizierbar gewesen sein.

Literatur

- Aiginger, K.: Das Element „Vorsicht“ in Zukunftsdaten, in: WIFO-Monatsberichte 4/1979
- Albeck, H.: Ein Vergleich der Treffsicherheit deutscher und niederländischer Konjunkturprognosen, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik (April 1970)
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen: Empfehlungen zur Verbesserung der Konjunkturdiagnose (Wien 1971)
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen: Budgetvorschau 1984–1988 (Wien 1984)
- Breuss, F.: Konjunkturindikatoren für die österreichische Wirtschaft, in: WIFO-Monatsberichte 8/1984
- Bronfenbrenner, M. (Hrsg.): Is the Business Cycle Obsolete? (New York 1969)
- Bruckmann, G.: Langfristige Prognosen (Würzburg/Wien 1977)
- Carlson, J. A.: Forecasting Errors and Business Cycles, in: American Economic Review (Juni 1967)
- Fleissner, P.: Das Sozialpartnerschaftsorakel zur Wirtschaftsprognose in Österreich, in: Fortschrittliche Wissenschaft 1, 2/1982
- Kleinewefers, H.: Die Konjunkturprognosen des Sachverständigenrats, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 2/1970
- Lamberts, W. und Schüssler, L.: Zur Treffsicherheit von Konjunkturprognosen der Wirtschaftsinstitute, in: Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (Essen) 4/1967
- Mincer, J.: Economic Forecasts and Expectations (New York 1969)
- Morgenstern, O.: Wirtschaftsprognose (Wien 1928)
- OECD: International Aspects of Forecasting Error, Paper DES/NI/F (84)2 (Paris 1984)
- Raabe, K. H.: Vorausschätzung der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung, in: Allgemeines Statistisches Archiv 1/1967
- Rothschild, K.: Wirtschaftsprognose – Methoden und Probleme (Berlin 1969)
- Schebeck, F. und Thury, G.: WIFO-Prognosen-Analyse der Treffsicherheit und Verbesserungsvorschläge anhand von Zeitreihenmodellen, in: WIFO-Monatsberichte 8/1980
- Schiltknecht, K. und Zweifel, P.: Voraussagen der Kommission für Konjunkturfragen und Modellprognosen 1967–1970, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 4/1973
- Schulmeister, S.: The Interest Rate, the Exchange Rate and the Interaction of the Real and the Financial World (Wien 1983)
- Seidel, H. und Kramer, H. (Hrsg.): Wirtschaftsforschung in Österreich – Eine Standortbestimmung (Wien 1973)
- Smyth, D. J. und Ash, J. C. K.: Forecasting GNP, the Rate of Inflation and the Balance of Trade: the OECD Performance, in: Economic Journal, Juni 1975
- Spahn, P. B.: Zur Treffsicherheit von Konjunkturprognosen der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute, in: DIW Vierteljahreshefte 2/1968
- Techniques of Economic Forecasting, OECD (Paris 1965)
- Theil, H.: Applied Economic Forecasting (Amsterdam 1966)
- Thury, G.: Treffsicherheit und Qualität der Institutsprognosen, Beilage 88 zu den Monatsberichten des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (Oktober 1970)
- Tichy, G.: Indikatoren der österreichischen Konjunktur 1950–1970, in: Studien und Analysen des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung Nr. 4 (Wien 1972)
- Tichy, G.: Konjunkturschwankungen (Berlin, Heidelberg, New York, 1976)
- Wimmer, E.: Methoden und Probleme der Konjunkturdiagnostik. Unveröffentlichte Diplomarbeit (Linz 1971).
- Wirtschaftspolitische Blätter, Schwerpunkt: Das Prognoseproblem in der Nationalökonomie, 5/1980
- Zarnowitz, V.: On the Accuracy and Properties of Recent Economic Forecasts, in: American Economic Review, Mai 1978

Probleme einer Steuerreform

Otto Farny

A. Vorbemerkung

Die österreichische Steuerreformkommission wurde 1979 konstituiert und ist mit hohen Zielen angetreten: „Das Abgabenrecht soll möglichst überschaubar, die Besteuerung möglichst merkbar sein, die Abgabenvollziehung soll ökonomisch und zumindest im Durchschnittsfall ohne Rechtshilfe für den Abgabenschuldigen erfolgen können¹.“ Dabei sollten den Reformvorstellungen die durch die Lehre entwickelten allgemeinen Grundsätze der Besteuerung zugrundegelegt werden, modifiziert nach den Erfordernissen der gegenwärtigen und absehbaren künftigen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung.

Nach der Vorlage der Berichte des zweiten Sessionsabschnittes der Steuerreformkommission² wird immer klarer, daß der praktischen Umsetzung weitreichender Reformvorschläge ganz erhebliche Schwierigkeiten im Wege stehen. Dieser aktuelle Anlaß führt uns zur Frage nach den Ursachen dieser Schwierigkeiten. Zweifellos handelt es sich dabei nicht um ein österreichisches Spezifikum.

In der Bundesrepublik Deutschland, die ein Steuersystem besitzt, das dem österreichischen sehr verwandt ist, gibt es seit ihrem Bestand eine Steuerreformdiskussion. Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges hat man sich mit der Betriebsteuerdiskussion eine wohl zu schwere Bürde auferlegt, um praktische Erfolge zu erzielen³, doch brachte die „Organische Steuerreform“ von 1953 durchaus Erfolge, was den Abbau von Ausnahmebestimmungen im Ertragsteuersystem in Form von steuerpolitischen Notbehelfen seit 1948 und die Reduktion von damals sehr hohen Steuersätzen betrifft. Nachdem die Umstellung auf ein Mehrwertsteuersystem und der Versuch der Reform des Finanzausgleiches⁴ alle geistigen Energien an sich gezogen hat, widmete sich die 1968

konstituierte Deutsche Steuerreformkommission und der Wissenschaftliche Beirat beim BM d. Finanzen wiederum der Reform der direkten Steuern⁵. Das hervorstechendste Ergebnis war der Abbau der Doppelbesteuerung der ausgeschütteten Gewinne der Kapitalgesellschaften durch die Einführung eines sehr komplizierten Anrechnungsverfahrens. Doch fiel die praktische Beurteilung dieser Reform enttäuschend aus⁶: Eine Belebung des Kapitalmarktes war nicht zu beobachten, was die Frage nach dem Sinn der umfangreichen Reformbemühung aufwirft⁷. Parallel dazu wollte man die Einkommensteuer reformieren, um ungerechtfertigte Ausnahmerebestimmungen zu beseitigen und ein durchschaubares System zu erhalten⁸. Damit wurden direkt vitale Gruppeninteressen berührt. Die für 1975 geplante große Einkommensteuerreform mußte zum Gutteil scheitern, weil sich die sozial-liberalen Koalitionspartner nicht über die Frage der Abzugsfähigkeit von privaten Aufwendungen in Form von Steuerfreibeträgen bzw. Steuerabsetzbeträgen einigen konnten. Die derzeit in der BRD geplante Einkommensteuerreform degeneriert zu einer Steuersenkungsrunde mit erhöhten Kinderfreibeträgen, nachdem in der christlich-liberalen Koalition über eine Mehrwertsteuererhöhung zum Ausgleich weitergehender Entlastungen bei den direkten Steuern kein Konsens zu erzielen war.

Einer der prominentesten deutschen Finanzwissenschaftler, G. Schmolders, faßt seine langjährigen Erfahrungen mit dieser Sisyphusdiskussion wie folgt zusammen: „Die Vorstellungen der fünfziger Jahre von einer Steuerreform aus einem Guß gehören wohl endgültig der Vergangenheit an. Steuerreform ist eine Politik der kleinen Schritte, bei der oft die Überlegungen des Augenblicks obsiegen. Um so wichtiger bleibt die Aufgabe, die längerfristig angelegte Kongruenz von Steuerpolitik und gesellschaftlicher Entwicklung im Auge zu behalten. Dies ist unstreitig schwieriger geworden, je mehr noch der in den sechziger Jahren vorhandene Grundkonsens politischer Ziele schwindet⁹.“

Mit einem ähnlichen Erfahrungsstand berichtet F. Neumark über die Ursachen der Schwierigkeiten der Steuerreform: „Steuerreformen, die diesen Namen verdienen, also das Ergebnis systematischer Bemühungen um eine in sich möglichst widerspruchsfreie und den jeweils herrschenden obersten wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielen (besser) angepaßte Steuerverfassung sind, begegnen überall und zu jeder Zeit Hemmnissen und Widerständen, gleichviel welche der vielfältigen, für solche Reformen grundsätzlich in Frage kommenden Motive nun im konkreten Fall maßgebend sein mögen. Größtenteils erklären sich jene Widerstände aus der Vielfalt der durch Steuern berührten Interessen und der damit zusammenhängenden Zielkonflikte. Wie darzulegen versucht wurde, haben Versuche zu Reformen in unserer Zeit neben solchen allgemeinen und althergebrachten mit gewissen zusätzlichen, neuen Schwierigkeiten zu rechnen. Diese sind weitgehend Reflex der als Folge wachsenden Staatsinterventionismus sich ergebenden Steigerung der Steueranforderungen, der fortschreitenden Kompl-

zierung des Wirtschaftslebens und des Machtzuwachses von immer zahlreicher und spezialisierter werdenden Interessengruppen. Daneben spielen auch solche Tatsachen wie die mit innenpolitischen Wandlungen zusammenhängende extensive Neuinterpretation der Steuererechtigkeit sowie die Zuweisung gänzlich neuer Aufgaben an die Steuerpolitik, insbesondere die Beachtung stabilisierungs-, wachstums- und redistributionspolitischer Aspekte, eine Rolle¹⁰."

Diese Schwierigkeiten sind aber nicht auf den österreichisch-deutschen Steuerrechtskreis beschränkt. Das US-amerikanische Einkommensteuerrecht kennt eine noch größere Fülle von Ausnahmebestimmungen („loopholes“) wie z. B. eine sehr niedrige Besteuerung von capital gains, tax credits für Investitionen, Sonderbegünstigungen für Mineralöl- und Minengesellschaften, für Mitarbeiterbeteiligungen und zahlreiche Freibeträge für Aufwendungen der Privatsphäre¹¹. Versuche diese loopholes, die durch verschiedene Industrielobbies erkämpft wurden, zu stopfen, sind auch in den USA aus nämlichen Gründen weitgehend gescheitert: "Why it is often asked, if tax reform is so desirable, haven't we had more of it? One answer may be that the beauty of tax reform shines more brightly in the eyes of the reformers than in those of the general public. Another is that any kind of reform has a built-in dilemma. An approach that concentrates on a limited number of specific proposals immediately runs afoul of those who stand to lose by the change. Their cries are inevitably loud enough to drown out the praises of the few who are farsighted enough to perceive the potential gains for the general public¹²."

Die amerikanische Steuerreformdiskussion hat dazu geführt, noch weitere solcher loopholes in modifizierter Form zu schaffen, wobei durchaus diese Gefahr von amerikanischen Steuertheoretikern gesehen wird: "If tax reform continues to be the outcome of a series of bloody skirmishes on many small fronts, the income tax, and perhaps the estate and gift taxes as well, at least in the United States, will become more and more capricious in their results, with enormous waste of skilled human resources in administration, compliance and avoidance. The tax will not become quite unworkable; it will not collapse; but it will perhaps eventually so disillusion the public that its role in the tax system will gradually be reduced¹³."

Nach all diesen Berichten mag man in Ratlosigkeit verfallen, doch ist es nicht so, daß jede Steuerreform erfolglos war, sonst müßte man noch immer mit Herd-, Salz- und Junggesellensteuern vorlieb nehmen. Ein Blick in die Geschichte kann zeigen, was die Bedingungen erfolgreicher Steuerreformen waren (Kap. B).

Auch wenn man die Problemstellung von Steuerreformen früherer Jahrhunderte zumindest punktuell studiert und darin sehr viel Aktuelles findet, so ist die Grundsatzfrage nicht geklärt: Brauchen wir eine Steuerreform? Dafür läßt sich zweifellos eine Vielzahl von Gründen aufführen, welche im Kap. C zumindest schwerpunktmäßig dargestellt werden sollen. Überlegt man jedoch, wie diese Reformvorhaben im einzelnen verwirklicht werden sollen, so stößt man auf eine Unzahl von

praktischen Schwierigkeiten, die den Erfolg der Durchführung der reinen Theorie zweifelhaft erscheinen lassen. Im Kap. D wird dieser gordische Knoten von Schwierigkeiten anhand von Einzelbeispielen aus Arbeitsgruppen der Steuerreformkommission beschrieben. Das letzte Kapitel enthält einen Ausblick auf künftige Wege.

B. Rückblick in die Geschichte

Steuern sind mit der Geschichte der Zivilisation aufs engste verbunden. Kulturelle Entwicklung und Organisation der Abgabensysteme bedingen einander wechselseitig. Mit der Änderung der Produktionsverhältnisse ergibt sich zwangsläufig eine Änderung der Steuerverfassung. Steuerreformen sind so alt wie die entwickelten Steuersysteme selbst, doch so sehr z. B. der griechische Geist alle Phänomene der Wirklichkeit bis zum Urgrund analysierte, Berichte über die Hintergründe von Steuerreformen in der Antike sind selten¹⁴.

Relativ gut dokumentiert ist die wahrscheinlich größte und geradezu modern anmutende Steuerreform des Jahres 297 n. Chr. unter Kaiser Diokletian¹⁵. Ihre Darstellung eignet sich, um die Voraussetzungen für erfolgreiche Steuerreformen zu studieren.

Die politischen Wirren des 3. Jahrhunderts, die Landflucht aus dem Kolonensystem, der Verfall der Sklavenwirtschaft, die Bodenerosion, haben die Ergiebigkeit der wichtigsten Besteuerungsquelle – des Bodens – ausgehöhlt. Auf der anderen Seite stand aufgrund des kaiserlichen Beamtenapparates und des Heeres, das zusehends mit Grenzsicherungsaufgaben betraut war, ein gewaltiger Finanzbedarf zu Buche. Das „tributum soli“ wurde häufig von den kaiserlichen Beamten als Fixbetragsteuer ohne Rücksicht auf die Ertragslage und oft nach Gutdünken der Beamten eingehoben, was zwangsläufig zu einer Austrocknung der Quellen führen mußte. Nichts lag näher als auf die Ertragskraft des Bodens abzustellen, wobei die Grundsteuer nach der Zahl der Flächeneinheiten eingehoben werden sollte, die ein Mann bebauen konnte (iugatio) und auch nach der Zahl, dem Alter und dem Geschlecht der darauf ansässigen Kolonen und Sklaven (capitatio). Das setzt eine entsprechende Besteuerungsinfrastruktur voraus, die bereits in einem durchorganisierten Beamtenapparat vorhanden war. Vor allem im Osten des Römischen Reiches kam es zur Anlage von Katastern und Steuerveranlagungen im fünfjährigen Rhythmus.

Schwieriger war es bereits die Personalsteuer, die im Osten des Reiches seit alters her bekannt war¹⁶, ebenfalls ertragsabhängig in Italien einzuführen. Noch in der Zeit des Prinzipats war es undenkbar, die freien Einwohner Roms mit einer Steuer zu belasten, die ein Personalzensussystem voraussetzt, wo sie doch gewohnt waren, Steuern als Instrument der kolonialen Exploitation zu betrachten. Mit dem Verfall der politischen Sonderstellung Roms und der damit verbundenen gesellschaftlichen Ideale wurde unter dem Einfluß der orientalischen Despotie die Besteuerungsmentalität dafür vorbereitet.

Vier Bedingungen waren es also, die zum teilweisen Erfolg dieser Steuerreform beitrugen:

1. die Aushöhlung der bisherigen Besteuerungsquellen und der vergleichsweise hohe Finanzbedarf,
2. die große politische Durchschlagskraft des Kaisers,
3. die bereits vorhandene administrative Infrastruktur,
4. die Änderung der Besteuerungsmentalität insbesondere in Italien unter dem Zwang der Ereignisse und unter der Einsicht der Notwendigkeit.

Vor allem dem ersten Punkt kommt eine ganz entscheidende Bedeutung zu, denkt man an die Einführung der Einkommensteuer selbst durch einen überzeugten Liberalen wie William Pitt (1799) in England, an die Einführung der Körperschaftsteuer durch Finanzminister Erzberger (1919/20) in der Weimarer Republik oder an die Einführung der allgemeinen Umsatzsteuer im Deutschen Reich in der höchsten Not des Ersten Weltkrieges.

So sehr es zu politischen Auseinandersetzungen um Steuerreformen bereits im Altertum kam, gab es so gut wie keine wissenschaftliche Auseinandersetzungen darüber. Auch die scholastischen Gelehrten im Mittelalter schien dieses Thema nicht sonderlich zu interessieren, obwohl die aristotelischen Gerechtigkeitskategorien sich gut geeignet hätten, um der Finanzwissenschaft eine Grundlage zu geben¹⁷. Wissenschaftliche Arbeiten über Steuerreformen entstehen erst in der Zeit des heraufkommenden Absolutismus¹⁸. Wiederum herrscht die gleiche Ausgangssituation: Auf der einen Seite existiert in Europa ein mittelalterliches Wirrwarr von Zöllen, Zwischenzöllen, spezieller Verbrauchsteuern, von Herd- und Haussteuern, auf der anderen Seite ein erhöhter Finanzbedarf des wachsenden Beamtenapparates der Zentralgewalten, der Heere und der Abenteurer in fernen Kontinenten. Die merkantilistischen und kameralistischen Hofberater beschäftigen sich mit der Frage wie die Einkünfte des Staates am besten vermehrt werden können. Sie sind die eigentlichen Begründer moderner Steuerprinzipien. Die Finanzwissenschaft bildet einen Schwerpunkt ihrer Überlegungen: Sie ist „die Kunst aus dem bereitesten Vermögen des Staates verhältnismäßige Summen zu erheben, und davon zur Beförderung der gemeinschaftlichen Glückseligkeit weise Gebrauch zu machen . . . Der Hauptgegenstand besteht in wohlüberlegten Erhebungsarten eines gerechten, gut verteilten, den Stamm des Vermögens der Untertanen nicht verletzenden Teils der gesamten Einkünfte oder des ganzen Erwerbes und dessen ökonomischer Anwendung zur Bestreitung aller Ausgaben des Staates . . .“¹⁹⁴⁴

Die Fürsten mußten eine möglichst allgemeine Abgabe finden, die die überlieferten Ausnahmebestimmungen für Adel und Geistlichkeit umgehen konnte und die möglichst unmerklich auferlegt werden konnte. Diese Ziele konnte nichts besser erreichen als eine allgemeine Verkehr- oder Verbrauchsteuer, theoretisch übersteigert im Ideal der Universalakzise. Ein Vorkämpfer dieser Abgabe in deutschen Landen war der Steuerrat Christian Tenzel, denn die Akzise nimmt nicht nur

von den „lustigen und verwegenen Wagehälsen, welche der Accise Vermahnung zur Sparsamkeit nicht folgen“, sie belastet auch die Reichen, die „stets im Sause und Schmause“ leben²⁰. Die Forderung nach einer indirekten Steuer wurde also damals gerade zu einer kämpferischen Aktion gegen die Stände. Daraus erklärt sich der wilde Streit um die Akzise. Natürlich erhebt sich die verzweifelte Gegenstimme des Adels und der Geistlichkeit etwa mit folgender Begründung:

„Die gerühmte durchgehende Gleichheit scheint der Natur selbst zuwider zu seyn / indem dieselbe / . . . uns dadurch belehren will / dass die sonst in der Billigkeit gegründete Gleichheit nicht so stricte, und dem Buchstaben nach / in den Anlagen (Steuern) müsse beobachtet / sodenn vielmehr ein vernunftmäßiger Unterschied zwischen den privilegierten Persohnen / und anderen Innwohnern des Landes gemacht werden . . . Können wir demnach nicht sagen / dass ietzbemeldedte privilegierte Persohnen zu dem Wohlseyn des Landes nichts beitragen; wir wollten uns denn entblöden / zu behaupten / dass die Tapfferkeit / das Gebeth und die Gelehrsamkeit einem Staat schlechte Würckungen brächten²¹.“

Die meisten Kameralisten jedoch verteidigen das Prinzip der Allgemeinheit der Besteuerung, wie z. B. Veit Ludwig von Seckendorff:

Die Obrigkeiten hätten bei der Besteuerung „eine rechtmäßige billche Proportion damit zu halten / niemanden desswegen zur Ungebühr vor anderen zu beschweren / oder zu befreyen / sondern sich damit als Christliche und milde Regenten / zu erweisen / welche ihre Macht nicht zur Unterdrückung / Nachteil und Qual / sondern zu Schutz / Rettung und Erquickung der armen bedrängten Unterthanen zu gebrauchen haben²².“ Übersetzen wir diese Meinungen in eine moderne Sprache, so zeigt sich, daß sich auch ein modernes Problem stellt: die Berechtigung von Ausnahmebestimmungen gegenüber einer unterschiedslosen Besteuerung.

In diese Zeit fällt der meines Wissens nach erste Versuch ein wirklich rationales System der Besteuerung zu entwerfen. Der Autor war Marschall Vauban mit seinem Buch *Projet d'une dixme royal* (1707). Die gedankliche Phase der Akzisenbesteuerung überspringend, kommt er zur Forderung einer allgemeinen Einkommensteuer²³. Sie sollte in einer 10prozentigen Steuer vom Rohertrag oder vom Reinertrag bestehen mit einer Steuerdegression für ärmere Bevölkerungsschichten, wobei offenbar der mittelalterliche Zehent als Vorbild diente. Auch sollten in einer abgestimmten und ausgewogenen Weise spezielle Warenumsatz- und Verbrauchsteuern sowie Zölle fortbestehen. So kam der Günstling Ludwig XIV. direkt in den Konflikt mit den Akzisenbesteuerungsideen seines Herrschers; die Veröffentlichung der Schrift kostete seinen politischen Kopf.

Daneben beeinflussten die neu entstehenden nationalökonomischen Theorien die Vorschläge zur Steuerreform. Wenn für die Physiokraten der Boden die einzig wertschaffende Quelle ist, liegt nichts näher als in der Grundsteuer die Königin aller Steuern zu sehen. Nachdem F. Ques-

nay in seinem *Tableau économique* erstmalig kreislauftheoretische Vorstellungen formuliert hatte, war es zur Formulierung von Steuerüberwälzungsgedanken, wie sie insbesondere von J. Locke bekannt gemacht wurden²⁴, nicht mehr weit: War die gesamte Wirtschaft ein geschlossenes System und der Boden die einzige wertschaffende Quelle, so müßte jede Gewerbe- und Lohnsteuer weitgehend überwältzt werden und schließlich doch aus der Wertschöpfung des Bodens getragen werden. Wäre es also nicht gleich ökonomischer den Bodenertrag zur einzigen Besteuerungsquelle zu machen? Viele Fürsten – in Österreich Joseph II. (1788/89) – überzeugte diese Idee.

Für Adam Smith wurde in seinen Untersuchungen über die Natur und die Gründe des Wohlstands der Nationen (1776) die Arbeit und ihre Spezialisierung zum alleinigen wohlstandsschaffenden Faktor. Nichts wäre für einen so konsequenten Denker naheliegender gewesen als eine allgemeine Einkommensteuer zu fordern, wie dies auch vielfach fälschlich behauptet wird. Im 5. Buch, 2. Kapitel, 2. Teil seiner „Untersuchungen“ jedoch verwirft er den Gedanken einer allgemeinen Ertragbesteuerung, und seine Empfehlungen konzentrieren sich wohl eher aus Praktikabilitätsgründen auf Haus- und Rentenertragsteuern. Steuern sind ein besonderer Stoff für den Liberalen, sie stören die Ordnung der natürlichen Hand und die Privatsphäre, dafür kann er sich gedankliche Inkonsequenzen leisten.

Smith war kein origineller Steuerdenker. Seine gefeierten klassischen Maximen der Besteuerung, die in keinem Lehrbuch fehlen²⁵, gehen nicht auf ihn zurück. A. Tautscher faßt die bereits von den österreichischen und deutschen Kameralisten erstellten Prinzipien der Besteuerung so zusammen: „1. Der Gegenstand der Steuer muß genau bestimmt sein, 2. die Aufteilung der Steuer muß im vorhinein festgestellt sein, 3. die Steuer darf das Vermögen der Besteuerten nicht vermindern, 4. die Erhebung muß zur richtigen Zeit und zu den richtigen Kosten erfolgen²⁶.“ Diese Prinzipien ähneln täuschend den von Smith aufgestellten Grundregeln.

Was sollte nun ein Fürst des 17. und 18. Jahrhunderts tun angesichts der überbordenden Vorschläge zur Steuerreform? Der österreichische Hofkammerrat Christian Julius von Schierndorff schlug seinem Kaiser Leopold I. gleich anstatt der Generalakzise zwei völlig neue Reformpläne vor: eine allgemeine Groschenabgabe, das war eine Lizenzsteuer für alle Personen über 12 Jahren, neben anderen Abgaben oder eine allgemeine und alleinige Einkommensteuer. Seine Pläne wurden 1709 von der österreichischen Hofkammer verworfen. Unter Maria Theresia wurde die Einkommensteueridee 1743 wieder aufgegriffen, um schließlich endgültig für dieses Jahrhundert zu scheitern. Woran es fehlte waren die obigen Bedingungen 3. und 4. für die erfolgreiche Durchführung solch großer Steuerreformen²⁷.

Nach all diesem Hin und Her in Steuertheorie und -praxis stellte sich ein französischer Gelehrter namens Nicolas François Canard die Frage: Wozu Steuerreformen? Neue Steuern bringen Unfrieden, Verwirrung und administrative Probleme; jede neue Steuer wird aber fortgewälzt je

nach der Produktivkraft des Zensiten²⁸. „Alte Steuern, gute Steuern!“ Durch Steuerreformdiskussionen stiftet man Unfrieden, der in keinem Verhältnis zum Nutzen neuer Steuern steht, die ja im Marktprozeß ohnehin nach einiger Zeit so weitergewälzt werden, daß die ursprünglichen Belastungsproportionen in einer optimalen Weise wiederhergestellt werden.

Doch auch nach diesem Urteil gehen die Steuerreformdiskussionen im 19. Jahrhundert vermehrt unter dem Einfluß sozialistischer Ideen weiter. Canard erhält einen überraschenden Verbündeten in Friedrich Engels: „Steuern! Dinge, die die Bourgeoisie sehr, die Arbeiter aber nur sehr wenig interessieren: was der Arbeiter an Steuern zahlt, geht auf Dauer in die Produktionskosten der Arbeitskraft mit ein, muß also vom Kapitalisten mitvergütet werden“²⁹.

Diese Aussage ist offenbar durch Ricardos ökonomische Theorie bestimmt: Wenn die Lohnkosten sich tendentiell nach den Reproduktionskosten der Arbeit richten, hat eine Besteuerung der Arbeitslöhne keinen Sinn, die Lohnsteuer wird auf den Dienstgeber abgewälzt. Nicht die Steuern sind abzuschaffen, sondern das Eigentum an den Produktionsmitteln, die Wurzel allen Elends.

Diese Erkenntnis mußte offenbar bei den Begründern des wissenschaftlichen Sozialismus erst reifen; noch im Manifest der Kommunistischen Partei (1848) wird die starke Progressivsteuer als ein Mittel der Umwälzung der gesellschaftlichen Verhältnisse gefeiert³⁰. Nachdem klar wurde, daß in Mitteleuropa die alten Verhältnisse mit einem Schlag nicht umzuwälzen waren, wurde die Forderung nach stark progressiven Einkommen-, Vermögen- und Erbschaftssteuern zum festen Bestandteil sozialdemokratischer Parteiprogramme³¹. Sozialistische Wirtschaftstheoretiker erwiesen sich allerdings nicht als besonders eigenständige Steuerdenker. Das schon von F. Lassalle betonte Prinzip des Primats der direkten Steuern vor den indirekten³² enthält eigentlich nur eine Wiederholung der Argumente Vaubans gegen die Akzise und das Prinzip der Progressivität läßt sich bis Caspar Klock (1583–1655) zurückverfolgen³³. Neu ist aber, diese Prinzipien pointiert als Instrument des Klassenkampfes zu verstehen. Selbst in den Lehren der bürgerlichen Kathedersozialisten fand dann die sozialpolitische Aufgabe der Besteuerung ihren deutlichen Niederschlag³⁴.

Nach diesen willkürlich ausgewählten Splittern aus der Dogmengeschichte stellt sich auch für unsere Zeit die Frage: Wer hat eigentlich recht? Canard mit seiner konservativen Haltung was Steuerreformen betrifft, Lassalle mit seinem kämpferischen Aufruf oder die kameralistischen Systematiker, die die Forderung nach einem ausgewogenen, leicht administrierbaren, in sich rationalen System erhoben haben. Anders gefragt: Brauchen wir eine Steuerreform?

C. Gründe für eine Steuerreform

Die wirtschaftspolitische Durchführbarkeit einer Steuerreform zu einem bestimmten Zeitpunkt in einer bestimmten Form muß oft anders beurteilt werden als die sachlichen Gründe, die prinzipiell für eine Steuerreform sprechen würden. Der vorliegende Artikel zeigt zunächst die theoretischen Gründe auf, die aus heutiger Sicht für eine Reform sprechen würden. Sie können in der folgenden Form zusammengefaßt werden:

1. budgetpolitische Gründe: Die sich verschlechternde fiskalische Ergiebigkeit des Steuersystems
2. verteilungspolitische Gründe: die Verzerrung des Verteilungsgefüges durch systemfremde Sonderzielsetzungen, die ans Steuerrecht herangetragen werden
3. betriebswirtschaftliche Gründe: Die Diskriminierung von Risikokapital
4. rechtstheoretische Gründe: Die Erosion des rechtsstaatlichen Prinzips und des Gleichheitsgrundsatzes
5. verwaltungsökonomische Gründe: Die Kompliziertheit und infolgedessen schwierige Administrierbarkeit des Steuerrechts
6. finanzpsychologische Gründe: Die Probleme der Administrierbarkeit und die schwierige Durchschaubarkeit führen neben Strukturproblemen bei einzelnen Steuern zu einem erhöhten Steuerwiderstand.

1. Budgetpolitische Gründe

Ein Vergleich der Steueraufkommenselastizitäten (Wachstumsrate der Steuereinnahmen dividiert durch die Wachstumsrate des BIP) der siebziger Jahre mit den sechziger Jahren führt zu folgendem Befund:

Tabelle 1

Periode	Bruttosteueraufkommens- elastizität (unbereinigt)	Nettosteueraufkommens- ³⁶⁾ elastizität (unbereinigt)
1960–1964	1,43*)	1,41*)
1965–1969	1,14	1,14
1970–1974	1,06	0,95
1975–1979	1,15	1,07
1980–1984	0,98**)	1,04**)

*) Als Basis wurde das Wachstum des BNP gewählt.

**) Für 1984 wird ein nominelles BIP-Wachstum von 8% unterstellt; es werden Daten des Bundesvoranschlags 1984 verwendet, die bereits die Auswirkungen des Maßnahmenpaketes berücksichtigen.

„Seit Mitte der sechziger Jahre ist die Steuerfinanzierung zusehends schwieriger geworden... Die fiskalische Ergiebigkeit des österreichischen Steuersystems nimmt spürbar ab, die Aufkommenselastizität der Steuern ist rückläufig³⁵.“

Mißt man die Ergiebigkeit des Steuersystems durch die Aufkommenselastizität der Bruttosteuerereinnahmen in bezug auf das BIP, so ergeben sich zunächst einige konzeptionelle Schwierigkeiten, weil das Elastizitätsmaß sehr stark von der Wahl des Beobachtungszeitraumes abhängt. Auch bei anderer Wahl der Beobachtungszeiträume würde sich jedoch dem Wesen nach folgendes Bild ergeben:

In den siebziger Jahren scheint keine einheitliche Entwicklung mehr festzustellen zu sein, jedoch müssen die Elastizitätswerte noch interpretiert werden. Der Elastizitätswert für die Periode 1975–1979 von 1,15 bzw. von 1,07 ist aufgrund der Umstellung der Kinderabsetzbeträge im Einkommensteuerrecht auf erhöhte Familienbeihilfen (1978) und anderen Maßnahmen nach oben verzerrt. Dagegen dürften die Elastizitätswerte für die Periode von 1980–1984 höher liegen, wenn man berücksichtigt, daß gegenüber dem Bundesvoranschlag 1984 mit höheren Bruttosteuerereinnahmen um etwa 6 Milliarden Schilling gerechnet werden kann. Insgesamt ist also eine leicht abnehmende Entwicklung der Elastizitätswerte zu beobachten.

Für den Budgetvollzug des Bundes bedeutsamer sind die Aufkommenselastizitäten der Nettosteuerereinnahmen (Bruttosteuerereinnahmen minus Überweisungen an Gebietskörperschaften und Fonds), weil sich hier auch die Entwicklungstendenzen des Finanzausgleichs niederschlagen.

Verwendet man wie in den eben dargestellten Statistiken unbereinigte Daten, so mag die abnehmende Ergiebigkeit des Steuersystems auch am Einfluß diskretionärer Maßnahmen liegen, waren doch die Steuersenkungen der siebziger Jahre wesentlich kräftiger als die der sechziger Jahre. Die Verwendung von um die Auswirkung diskretionärer Maßnahmen bereinigter Daten wirft jedoch ebenfalls konzeptionelle Probleme auf:

Rechnet man die Wirkung von Steuersenkungen und -erhöhungen über längere Zeitspannen kumuliert aus den unbereinigten Daten heraus, erhält man bald fiktive Werte; daraus ermittelte Elastizitäten verlieren ihren Erklärungsgehalt. Die vom WIFO errechneten bereinigten Bruttosteueraufkommenselastizitäten würden jedoch ebenfalls die Grundthese von der abnehmenden Ergiebigkeit des Steuersystems bestätigen³⁷.

Wie kann die künftige Entwicklung eingeschätzt werden?

Wenn man für die Periode von 1980–1984 unter Verwendung von Daten des Bundesvoranschlages und der BIP-Prognose eine Bruttosteueraufkommenselastizität von 0,98 erhält, dann ist dies zweifellos noch keine dramatische Entwicklung, die etwa mit dem Versiegen der Steuerquellen zur Zeit Diokletians gleichzusetzen ist. Die Budgetvoranschau 1984–1988 des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen³⁸ prognostiziert sogar unter den dort gemachten Annahmen eine Aufkom-

menselastizität der Bruttosteuern von 1,28, der Nettosteuern von 1,23 und damit ein Anwachsen der Nettosteuerquote von 14,6 Prozent (1984) auf 15,3 Prozent (1988); jedoch stimmt die Detailbetrachtung nachdenklich. Elastizitäten über 1 kommen nur unter der Annahme einer Nichtdurchführung einer Einkommensteuersenkung in der Vorschauperiode zustande, wobei die Aufkommenselastizität der Lohnsteuer in diesem Fall sogar bei 2 liegen wird, was freilich wegen der ungünstigen Verteilungswirkung den Druck auf eine Lohnsteuersenkung verstärken wird. Die relativ hohen prognostizierten Elastizitätswerte kommen auch dadurch zustande, daß nach der Berechnungsmethode des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen 1983 als Basis gewählt wird und deshalb ein Niveausprung durch das Maßnahmenpaket der Bundesregierung enthalten ist.

Für das Budget ist letztlich die Elastizität der gesamten Bundeseinnahmen von Bedeutung, die nach der Beiratsprognose nur bei 1 liegen wird, was auf das schwächere Wachstum der anderen Einnahmekomponenten gegenüber den Steuern zurückzuführen ist. Grundsätzlich würde eine Einnahmenaufkommenselastizität gegenüber dem BIP von 1 nicht negativ zu bewerten sein, bedeutet sie doch eine konstante Einnahmenquote, doch lassen sich die budgetpolitischen Probleme erst nach einer Einschätzung der Ausgabendynamik erkennen.

Das Problem besteht darin, daß es bei verschiedenen Ausgabeposten geradezu eine immanente Mechanik gibt, die in Zeiten des rückläufigen Wirtschaftswachstums und der sich verschlechternden Beschäftigungssituation bestimmte Staatsausgaben schneller wachsen läßt als die Staatseinnahmen. Eine solche Mechanik ist z. B. im Finanzierungserfordernis der Pensionsversicherung zu sehen. Das österreichische System der Pensionsdynamisierung durch Richtzahl und Anpassungsfaktor führt – wie aufwendige Computersimulationen zeigen³⁹ – bei sinkenden Zuwächsen der durchschnittlichen Beitragsgrundlagen zu sich vergrößernden Finanzierungslücken und so zu einem erhöhten Zuschußbedarf. Daneben spielen freilich Arbeitsmarktentwicklungen und demographische Einflüsse eine Rolle. Es war der Sinn der jüngsten Pensionsreform, diese Mechanik zu bremsen, jedoch wird ohne größere Systemeingriffe eine völlige Ausschaltung solcher Entwicklungen gerade in Zeiten der Rezession nicht möglich sein, was uns wiederum die Notwendigkeit der Sicherstellung der nötigen Ergiebigkeit des Steuersystems vor Augen führt.

Eine scherenhafte Auseinanderentwicklung der Wachstumsraten der Staatseinnahmen und Ausgaben wird zwangsläufig zu einer steigenden Staatsverschuldung führen; der daraus resultierende erhöhte Finanzschuldenaufwand ist aber selbst wiederum ein Beispiel für eine solche bereits juristisch determinierte Ausgabenmechanik. Sind auch journalistische Zusammenbruchsvisionen gänzlich abzulehnen⁴⁰, so gibt dennoch die Vorschau des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen, wonach der Schuldendienst von 27,7 Prozent (1984) auf 33,3 Prozent (1988) und der reine Zinsendienst von 13,7 Prozent (1984) auf 15,5 Prozent (1988) der Nettoabgaben steigen wird, Anlaß, um sowohl

einnahmen- wie auch ausgabenseitig über Lösungsstrategien zeitgerecht nachzudenken.

Bereits nach dem Zweiten Weltkrieg wurde der Zusammenhang zwischen Neuverschuldensquote, durchschnittlichem Zinssatz für Staatsschulden und Wirtschaftswachstum untersucht⁴¹. Muß der Zinsenaufwand für Finanzschulden ausschließlich durch Steuern finanziert werden, so wird der Anteil der schuldzinseninduzierten Steuern am BIP offenbar größer, wenn die Neuverschuldensquote steigt und der Zinssatz nicht im ausreichenden Maße fällt. Mathematische Kalkulationen zeigen – unter den vereinfachenden Annahmen des Domarmodells⁴¹ –, daß bei einer Neuverschuldensquote in der Größenordnung der Wachstumsrate des nominellen BIP der Anteil der zur Schuldenfinanzierung verwendeten Abgaben am BIP in the long run gleich dem durchschnittlichen Zinssatz für die Finanzschulden ist. Ist die Neuverschuldensquote des Bundes auf lange Sicht etwa so hoch wie das nominelle Wirtschaftswachstum, so ist offenbar eine reine Steuerfinanzierung des Schuldendienstes nicht mehr praktikabel und es muß eine Schuldenfinanzierung der Schulden Platz greifen, was aber ebenfalls auf nicht genau bezeichenbare psychologische Grenzen stößt⁴². Auf die ungünstigen verteilungspolitischen Effekte einer solchen Entwicklung sei nur verwiesen⁴³.

Vielfach wurde versucht, aus den eben aufgezeigten Zusammenhängen Höchstgrenzen für eine Neuverschuldungsquote abzuleiten⁴⁴, doch kann mA diese nicht rein aus mathematischen Modellen errechnet werden. Die Schwäche des eben skizzierten Domarmodells ist es, daß die Neuverschuldungsquote unabhängig vom Wirtschaftswachstum gedacht wird. Senkt man die Neuverschuldensquote, so führt dies zunächst zu wachstumsdämpfenden Entzugseffekten, die durch Senkung der schuldeninduzierten Steuern nicht kompensiert werden können⁴⁵. Das Maß hierbei zu finden, wird das zentrale Problem künftiger Finanzpolitik sein⁴⁶.

Einnahmenseitig läßt sich das Problem fiskalisch nur auf drei Arten lösen:

- Höhere Steuern und Tarife: In Zeiten schwacher Realeinkommenszuwächse steht diesem Vorhaben bei relativ hohen Steuersätzen jedoch eine zunehmende Sensibilisierung gegenüber.
- Neue Steuern und Tarife: Aus finanzverfassungsrechtlichen Gründen⁴⁷ können nicht beliebig neue Besteuerungsquellen erschlossen werden. Tut man es trotzdem, dann wird dies eine Abgabe sein, die einer bestehenden Abgabe zumindest vergleichbar ist und sich nur mehr in der Erhebungsform oder in Details von bestehenden Abgaben unterscheidet. Im Normalfall fügt sich eine solche Aufgabe oft nur höchst unvollkommen in das bestehende an sich rationale Besteuerungssystem.
- Steuerstrukturreform: Diese besteht in einem Abbau von Ausnahmebestimmungen, Verbreiterung und gleichgewichtigen Erfassung aller Teile einer Bemessungsgrundlage. Solche Maßnahmen sind oft noch sensibler als Steuersatz- und Tariferhöhungen, langfristig erscheint

dies jedoch als der einzig ökonomisch rationale Weg.

Warum kann nun eine solche Steuerstrukturreform die Ergiebigkeit des Steuersystems erhöhen? Dazu ist es erforderlich, sich mit den Ursachen der sinkenden Ergiebigkeit zu befassen.

Bei Progressivsteuern nimmt zunächst die Tarifelastizität mit steigen-der durchschnittlicher Bemessungsgrundlage notwendig ab. Wenn die Bemessungsgrundlagen durch Ausnahmebestimmungen relativ eng gestaltet werden, dann bedarf es relativ hoher Grenzsteuersätze, um ein bestimmtes Steueraufkommen zu erzielen. In Österreich beträgt der durchschnittliche Grenzsteuersatz bei der Einkommensteuer 37 Prozent, bei der veranlagten Einkommensteuer sogar 50 Prozent, sodaß die durchschnittlichen Grenzsteuersätze damit bereits in eine Region des sich verflachenden Tarifverlaufes geschoben sind. Trotzdem entwickelt sich noch immer die Einkommensteuer relativ dynamisch, wenn auch große Unterschiede zwischen Lohn- und Einkommensteuer bestehen und vor allem bei der veranlagten Einkommensteuer die abnehmende Ergiebigkeit in Relation zur Bemessungsgrundlage deutlich zu beobachten ist.

Durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen könnte nicht nur der durchschnittliche Grenzsteuersatz durch eine Änderung des Tarifverlaufes gesenkt werden, damit würden auch die dynamischen Eigenschaften der Steuer verbessert werden.

Für die Ergiebigkeit von Steuern wirkt es sich auch negativ aus, wenn de facto oder de iure bestimmte, sich besonders dynamisch entwickelnde Teile der Bemessungsgrundlage exkludiert werden, wie dies insbesondere bei den Zinseinkünften der Fall ist (siehe Kap. C 3). Aber auch andere Gründe für die sinkende Ergiebigkeit des Steuersystems sind zu nennen:

In Österreich ist der Anteil an Sonderverkehrssteuern und Produktionssteuern relativ hoch; wenn diese Steuern Güter belasten, deren Nachfrage relativ einkommensinelastisch ist, so wirkt das ebenfalls dämpfend auf die Ergiebigkeit des Steuersystems. In die gleiche Richtung wirken mengenabhängige Abgaben beim Erreichen von Sättigungsgrenzen.

Schließlich ist auch die Aufkommenselastizität der Mehrwertsteuer kleiner als 1, wenn ein Wirtschaftswachstum vornehmlich aus nicht steuerbaren Exporten oder Lageraufstockungen oder aus um die Vorsteuer entlasteten Investitionen getragen wird, was in der letzten Zeit der Fall war.

Freilich könnte man nun einwenden, über die Steigerung der Ergiebigkeit des Steuersystems nachzudenken, heißt nichts anderes als den perfiden Versuch zu unternehmen, möglichst unmerklich schleichende Steuererhöhungen durchsetzen zu wollen. Wenn der Kritiker aber nicht erklärt, wie er sich langfristig in einer Demokratie der Gültigkeit des „Wagnerschen Gesetzes“ von den wachsenden Staatsaufgaben⁴⁸ – insbesondere angesichts wachsender Rationalisierungsanstrengungen im sekundären und auch im tertiären Sektor – entziehen will, dann bleibt die Kritik verkräftbar.

2. Verteilungspolitische Gründe

Neben der Beschaffung der Mittel, die zur Bewältigung der öffentlichen Aufgaben notwendig sind, ist die Korrektur der Verteilung der Primäreinkommen die wichtigste gesellschaftspolitische Funktion des Steuerrechts. Sofern man nicht einer größeren Ungleichverteilung der Einkommen und der Vermögen das Wort redet, ist auch ohne Rückgriff auf egalitäre Ideologien die Notwendigkeit eines wirksamen Verteilungsinstrumentes zu begründen. Bedenkt man, daß höhere Einkommen eine höhere Sparquote ermöglichen, aus den Spareinlagen wiederum zusätzliche Nichtarbeitseinkommen fließen können, daß die Ungleichverteilung des Einkommens zu einer Ungleichverteilung von „human capital“ und diese wieder zu einer Ungleichverteilung des Einkommens führt, daß bei zunehmender Konzentration des Kapitals und damit verbundener Hierarchisierung im Betrieb Kräfte wirksam werden, die eine solche Ungleichverteilung der Einkommen verschärfen⁴⁹, und daß andere Marktkräfte dieser Ungleichverteilung nicht ausreichend entgegenwirken können, so ist ein wirksames Verteilungsinstrument erforderlich, um zumindest zu einer Verteilungskonstanz im Zeitablauf zu kommen. Ein weiterer Grund für die Notwendigkeit von Progressivsteuern liegt in den ungünstigen Verteilungswirkungen anderer Abgaben. So erweisen sich z. B. die Sozialversicherungsbeiträge aufgrund der Höchstbeitragsgrundlagen eindeutig regressiv. Dasselbe gilt für die proportionalen Verkehr- und Verbrauchsteuern auf einkommensinelastische Güter. Die Verteilungswirkung der Mehrwertsteuer hingegen ist wegen der Steuersatzdifferenzierung unklar. Eine Beurteilung der formalen Inzidenz⁵⁰ der Mehrwertsteuer führt zu einer bloß schwachen Regressivität im unteren und mittleren Einkommensbereich, einer stark regressiven Belastungswirkung im oberen Einkommensbereich aufgrund der dort progressiv ansteigenden Sparquote⁵¹.

Leitet man von diesen Fakten die Forderung nach einer progressiven Einkommensteuer ab, so müßte man streng genommen auch Kenntnisse über die ökonomische Inzidenz (Überwälzbarkeit im wirtschaftlichen Sinn) dieser Steuer haben. Es gibt nun kaum ein umstritteneres Gebiet in der ökonomischen Theorie als die Lehre von der Inzidenz. Je nach Ansatz ist so gut wie jedes Ergebnis beweisbar: Mit mikroökonomischen Ansätzen kann die Nichtüberwälzbarkeit der Einkommensteuer im Cournotmodell „bewiesen“ werden⁵², mit bestimmten makroökonomischen – sehr restriktiven Modellen – kann wiederum die Vollüberwälzbarkeit „bewiesen“ werden⁵³.

Je nach Schätzansatz kann in ökonometrischen Modellen die mehr als hundertprozentige Überwälzung der Körperschaftsteuer (für die USA)⁵⁴ oder bloß die Teilüberwälzbarkeit (für die BRD)⁵⁵ gezeigt werden. Empirische Untersuchungen über die Verteilungswirkungen des Budgets⁵⁶ gehen deshalb dazu über, für die einzelnen Steuern alternative plausible Überwälzungsgrade zu unterstellen. Wenn uns die Wissenschaft keine klaren Aussagen liefern kann, dann bleibt nichts übrig, als sich auf eine empirische Plausibilität zu verlassen und die Überwälz-

Tabelle 2

Stufen der Bruttobezüge in Tausend S	Bruttobezüge in Tausend S	Sonstige Bezüge und steuerfreie Bezüge in Tausend S	Prozent	Freibeträge lt. Abschn. V der LStk. in Tausend S	Prozent
	(1)	(2)	(2) : (1) × 100	(3)	(3) : (1) × 100
0- 50	11 366 570	1 775 464	15,62	35 819	0,32
50- 100	42 089 301	7 177 755	17,05	586 449	1,39
100- 150	94 643 335	16 957 563	17,91	1 921 160	2,03
150- 200	92 636 904	18 998 046	20,07	2 412 373	2,60
200- 250	57 998 141	12 229 370	21,08	1 779 796	3,07
250- 300	34 072 942	7 117 959	20,89	1 263 987	3,71
300- 400	33 956 258	7 121 896	20,97	1 490 921	4,39
400- 500	15 864 390	3 405 624	21,47	792 292	4,99
500-1 000	18 074 411	4 113 658	22,76	882 083	4,88
1 000 und mehr	3 519 615	879 759	25,00	102 879	2,92
Σ	404 221 868	79 377 094	19,64	11 267 759	2,79

barkeit der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer geringer anzusetzen als die von Verkehrsteuern. Somit kann in der Einkommensteuer ein taugliches Verteilungsinstrument gesehen werden, nur muß es auch zur Wirkung gebracht werden. Durch verschiedene Ausnahmerebestimmungen kommt es zu einer Schwächung der redistributiven Wirkung der Einkommensteuer.

Betrachten wir zunächst dieses Problem bei der Lohnsteuer. Die klassischen Tarifaushöhlungen – wie sie insbesondere in Sonderausgaben (§ 18 EStG: Vornehmlich Prämien für Personenversicherungen und Aufwendungen zur Wohnraumschaffung) gesehen werden – haben daran allerdings einen relativ geringen Anteil. Nachstehende Tabelle zeigt den Anteil der Freibeträge laut Abschnitt V der Lohnsteuerkarte (Sonderausgaben, erhöhte Werbungskosten und außergewöhnliche Belastungen) für das Jahr 1979 an den Bruttoeinkünften aus unselbständiger Arbeit. Naturgemäß steigt dieser Anteil, da mit höherem Einkommen auch eine verstärkte Vermögensbildung und damit eine erhöhte Sonderausgabeninanspruchnahme möglich ist. Der Rückgang des Anteils in der obersten Stufe auf 2,92 Prozent dürfte auf die Höchstgrenzen bei den meisten Sonderausgaben und auf die Schleifgrenzen bei außergewöhnlichen Belastungen zurückgeführt werden können.

Man sieht, daß die tarifaushöhlende Wirkung der sonstigen Bezüge (13., 14. Gehalt, Abfertigungen usw.) und der steuerfreien Bezugsteile (§§ 3, 67 Abs. 1, 68 EStG z. B.: Freibetrag für sonstige Bezüge, SEG-Zulagen, Überstundenzuschläge etc.) wesentlich stärker ist als die anderer Instrumente. Wie bereits A. Rainer gezeigt hat⁵⁷, wächst der Anteil dieser Bezüge an den Bruttoeinkommen ebenfalls über die gesamte Einkommensskala betrachtet. Aufgrund der Progressivität des Steuertarifs wachsen die Steuervorteile mit steigendem Einkommen überproportional.

Sämtliche dieser „Tarifaushöhlungen“ haben im Lauf der Jahre nicht nur absolut, sondern relativ zugenommen, was die im vorhergehenden Kapitel angesprochenen Probleme verstärkt. Die Lohnsteuerbegünstigungen haben sich jedoch nicht schlagartig entwickelt, sie sind gewachsen mit den m. A. nach viel größeren Gestaltungsvorteilen der Gewinnermittler. Der Ausgangspunkt der Entwicklung der Begünstigung der sonstigen Bezüge waren Vorschriften des reichsdeutschen Einkommensteuergesetzes, das noch keine Freibeträge hierfür kannte, sondern feste Steuersätze zur Progressionsvermeidung⁵⁸. In jener Zeit wurde auch die Landwirtschaft aus ideologischen Gründen durch eine Gewinnpauschalierungsregelung begünstigt, die gleichsam eine Steuerbefreiung darstellt. Diese Begünstigung führt heute dazu, daß das Einkommensteueraufkommen der Land- und Forstwirtschaft etwa 2,4 Prozent der Gewinne aus Land- und Forstwirtschaft⁵⁹ (Definition: VGR) beträgt, während der Anteil der Lohnsteuer an den steuerpflichtigen Masseneinkommen 10,7 Prozent ausmacht.

Es ist nicht meine Absicht, damit gegen die Landwirtschaft zu polemisieren, denn diese ist auch mit einer Reihe von Realabgaben

belastet, es kommt mir darauf an, zu zeigen, daß solche Ausnahmebestimmungen sich wechselseitig bedingen und, so widersinnig sie bei einer Teilbetrachtung erscheinen mögen, doch mit dem Argument der Kompensation gerechtfertigt werden können.

Durch diese und viele andere Gründe mehr kann der Einkommensteuertarif seiner Aufgabe einer lückenlosen, gerechten Einkommensverteilung nicht mehr nachkommen.

Freilich könnte man auch über die Ausgabenseite des Budgets eine solche Verteilungswirkung erreichen, wenn auch nicht mit diesem Anspruch auf Universalität; jedoch sind diesem Vorhaben Grenzen gesetzt, solange kein einkommensteuerrechtlicher Einkommensbegriff entwickelt wird, der die tatsächliche Leistungsfähigkeit einer Person richtig reflektiert. Obwohl verschiedene Beihilfengesetze den einkommensteuerrechtlichen Einkommensbegriff für ihre Zwecke in äußerst unterschiedlicher Weise adaptieren⁶⁰, so kann doch eine gerechte Verteilung der Transfers nur im Bereich der Arbeitnehmer (und auch hier nur bedingt) Platz greifen. Wählt man wieder das Extrembeispiel der Landwirtschaft, so ergibt sich, daß die durchschnittliche Studienbeihilfe eines Studenten (Vaterberuf: Land- und Forstwirt) mehr als 40 Prozent einer durchschnittlichen Studienbeihilfe eines Studenten aus einer Arbeiterfamilie beträgt, wobei im Studienjahr 1979/80 6 Prozent der Studierenden Bauernkinder waren, diese jedoch 24,5 Prozent der Beihilfenbezieher stellten, während 15 Prozent der Studierenden Arbeiterkinder waren und 26 Prozent der Beihilfenbezieher ausmachten⁶¹.

Diese Verzerrung der tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnisse läßt sich auch gegenüber anderen Berufsgruppen beobachten. Das liegt nicht nur an den besonderen steuerrechtlichen Begünstigungen (z. B. für Freiberufler §§ 4 Abs. 6, 9 Abs. 4 EStG), sondern eben an den Vorteilen der Selbstbemessung der Abgabe gegenüber der Fremdermittlung und der unterschiedlichen Verfahrenspraxis bei der Geltendmachung von Betriebsausgaben und Werbungskosten⁶². Bestimmte Arbeitnehmerbegünstigungen, wie der Arbeitnehmerabsetzbetrag oder eben die Steuerbegünstigung für sonstige Bezüge sind aus dem Blickwinkel der horizontalen Verteilungsgerechtigkeit zwischen verschiedenen Berufsgruppen notwendig⁶³, unterminieren aber wieder die vertikale Verteilungsgerechtigkeit innerhalb einer Gruppe. Es ist äußerst schwierig in einer Steuerreform beide Verteilungsaspekte zu berücksichtigen: dies scheint mir das wichtigste Dilemma einer Steuerreform zu sein. Der österreichische Einkommensteuertarif ist seiner Konstruktion nach ein synthetischer (d. h. für alle Einkunftsarten gleicher), seiner praktischen Durchführung nach ein analytischer. Verfällt man in den Fehler, bloß formelle Ausnahmebestimmungen streichen zu wollen, dann würde diese Streichung der Steuerbegünstigung für die sonstigen Bezüge allein ein Mehraufkommen an Lohnsteuer von über 35 Milliarden Schilling erbringen, die Streichung aller Investitionsbegünstigungen ein Mehraufkommen an Ertragsteuern von über 10 Milliarden Schilling⁶⁴.

Senkt man nun im entsprechenden Ausmaß den Einkommensteuer-

tarif, der für alle Gruppen gilt, so trägt die Gruppe der Arbeitnehmer zur Senkung unverhältnismäßig viel bei, obwohl sie ohnehin nicht als privilegiert gelten kann, da eben der Erfassungsgrad⁶⁵ und die Erfassungsmöglichkeiten unselbständiger Einkünfte andere sind, woran auch eine Selbstveranlagung der Arbeitnehmer nichts ändern würde. Das Argument, daß nach einer Steuerreform die personellen Ressourcen der Finanzverwaltung besser und effizienter im Bereich der abgabenrechtlichen Prüfung eingesetzt werden könnten, überzeugt die Verlierer in diesem Tauschprozeß nicht vollends.

3. Betriebswirtschaftliche Gründe

Es gibt eine Vielzahl betriebswirtschaftlicher Gründe, eine umfassende Steuerreform anzustreben. Das in der letzten Zeit am meisten

Tabelle 3

Steuerlast der Kapitalgesellschaft in Prozenten des Gewinns vor Steuern		
	ohne Ausschüttung 18 ^{b)}	mit optimaler Ausschüttung ^{a)} 18
Gewerbsteuer:		
Körperschaftssteuer 55% von 82% ^{c)}	45	32 (39% von 82%) ^{d)}
Vermögensteuer ^{e)} 1% von 500%	5	5
	68%	55%
davon ausschüttbar:		45%
Steuerlast in Prozenten des Gewinns vor Steuern der Kapital- gesellschaft bei den Gesellschaftern		
Einkommensteuer ^{f)} (50% von 45%)		23
Vermögensteuer ^{g)}		2
		25%

- a) Unter der Annahme, daß die KÖSt nicht aus freien Rücklagen gezahlt werden kann.⁶⁶⁾
- b) Bemessungsgrundlagen ohne besondere Hinzurechnungen und Kürzungen. Einschließlich Gewerbekapitalsteuer und Handelskammerumlage I im Bundesdurchschnitt.
- c) Der körperschaftsteuerpflichtige Gewinn wird vereinfacht ohne besondere Adaptierungen mit 100%–18% = 82% angenommen.
- d) Der halbe KÖSt-Satz würde nur 27,5% betragen, jedoch unter Berücksichtigung des „Schatteneffektes“ ergibt sich ein Durchschnittssteuersatz von 39%.
- e) Wegen der Beteiligung von natürlichen Personen wird kein Erbschaftssteueräquivalent berücksichtigt.
- f) Es wird ein Grenzsteuersatz von 50% bei den Empfängern unterstellt.
- g) Die Vermögensteuerbelastung der Empfänger richtet sich nach ihrem Reinvermögen. Die Belastung mit 2% der Gewinne vor Steuern ist eine Ausnahme.

diskutierte Schlagwort ist das von der „Diskriminierung“ der Kapitalgesellschaft durch die Doppelbesteuerung.

Betrachten wir zunächst, ausgehend von der österreichischen Rechtslage, ein Beispiel der Besteuerung einer Kapitalgesellschaft mit einem steuerpflichtigen Gewinn von 3 Millionen Schilling und 15 Millionen Schilling steuerpflichtigem Betriebsvermögen:

Es verbleiben in diesem Beispiel den Gesellschaftern letztlich also nur 20 Prozent (45 Prozent – 25 Prozent = 20 Prozent) des ursprünglich erwirtschafteten Gewinns bei optimaler Ausschüttung, was eine Gesamtsteuerbelastung von 80 Prozent bedeutet.

Diese Rechnung eignet sich nun hervorragend für Steuerentlastungsforderungen, doch können die Proponenten dieser Forderungen nicht erklären, warum in Österreich das Körperschaftsteuer- und Vermögenssteueraufkommen im internationalen Vergleich relativ gering ist. Das liegt nicht nur an der Gestaltbarkeit der Bemessungsgrundlagen durch Investitionsbegünstigungen⁶⁷, sondern vornehmlich an zwei Ursachen:

1. Bei kleineren Kapitalgesellschaften werden vor allem obligatorische Rechtsverhältnisse (Gesellschafterdarlehen, Dienstverträge mit Gesellschaftern, Pensionsrückstellungen zur Familienvorsorge usw.) gewählt, um die Bemessungsgrundlagen niedrig zu halten. Dies ist ein Grund dafür, daß $\frac{2}{3}$ der Veranlagungsfälle der KÖSt-Statistik 1980 Nullfälle sind.

Im Ergebnis führen diese Konstruktionen dazu, daß trotz der angeblich so belastenden Doppelbesteuerung eine Ges. m. b. H. im Einzelfall die steuerlich günstigere Variante als eine vergleichbare Personengesellschaft sein kann⁶⁸.

Die steuerliche Prohibition des handelsrechtlich üblichen Weges der Gewinnausschüttung führt zu aufwendigen Rechtskonstruktionen (z. B. Ges. m. b. H. & Co. KG usw.) mit komplizierten Rechtsproblemen⁶⁹. Insgesamt liegt in solchen Steuerminimierungsbestrebungen ein gewaltiger Einsatz an administrativem Aufwand und an geistigen Ressourcen. Es liegt aber auch in solchen obligatorischen Rechtsverhältnissen die ständige Gefahr der verdeckten Gewinnausschüttung, die alle Beteiligten vor schwierige rechtliche und praktische Probleme stellt⁷⁰.

2. Bei größeren Kapitalgesellschaften – heute immer mehr auch im Bereich der Mittelbetriebe – werden durch Holdingbildungen unter Ausnützung des Strukturverbesserungsgesetzes⁷¹ vor allem die Vorteile des Schachtelprivilegs (§ 10 KStG) und der Organschaft (§ 8 Abs. 4 KStG) genützt. Dies führt bei Durchführung einer Schütt-aus-hol-zurück-Politik zum Ergebnis, daß Gewinne innerhalb der Holding steuerschonender thesauriert werden können als in einer vergleichbaren Personengesellschaft.

Abgesehen von bilanzrechtlichen und arbeitsverfassungsrechtlichen Problemen liegt in diesen vornehmlich steuerrechtlich motivierten Holdingbildungen ebenfalls eine nicht unbeträchtliche nationale Ressourcenvergeudung.

So sehr man dem Argument der Unternehmervertreter angesichts der

beschriebenen Tatsachen entgegentreten muß, daß Kapitalgesellschaften als solche in Österreich diskriminiert sind, so richtig ist eine Feststellung: Die Gewinnausschüttung an natürliche Personen im handelsrechtlich üblichen Weg ist in Österreich steuerlich diskriminiert.

Auch statistisch läßt sich nachweisen, daß Ausschüttungen dieser Art nur in sehr geringem Umfang getätigt werden. Laut Einkommensteuerstatistik 1980 beträgt die auf die Einkommensteuerschuld angerechnete Kapitalertragsteuer lediglich 110 Millionen Schilling. Unterstellt man, daß etwa 50 Millionen Schilling KESt auf atypisch stille Beteiligungen entfallen, so liegt dem ein ausgeschütteter Gewinn von Kapitalgesellschaften an natürliche Personen von 300 Millionen Schilling zugrunde. (Der Kapitalertragsteuersatz beträgt 20 Prozent.) Da Steuerhinterziehungen nur im Bereich des Aktienstreubesitzes vorkommen dürften, kann man schließen, daß die tatsächlich an natürliche Personen ausgeschüttete Gewinnsumme in Österreich nicht viel höher liegen dürfte. Die Gewinne der Arbeitsgesellschafter und deren mitbeschäftigter Familienmitglieder müssen in Österreich vielmehr in der Lohnsteuerstatistik gesucht werden. Meist kann der Arbeitnehmerbonus des § 25 Abs. 1 Z. 1 zweiter Satz EStG genützt werden. Das führt zu einer neuen Absurdität unseres Steuersystems: die Begünstigungen für eine Einkunftsart, die ja für eine bestimmte soziale Gruppe konzipiert sind, fließen z. T. nicht mehr dieser soziologisch bestimmten Gruppe zu. Als Arbeitnehmervertreter gelangt man in das Dilemma mit Forderungen nach Lohnsteuerentlastungen auch eine Gruppe zu entlasten, die soziologisch eindeutig als Unternehmer zu qualifizieren ist.

Will man einen funktionierenden Risikokapitalmarkt in Österreich aufbauen, so ist es erforderlich, neben der Überwindung vieler anderer institutioneller Hemmnisse in diesem Bereich die Ausschüttung an natürliche Personen steuerlich erst attraktiv zu machen. Dies ist technisch möglich, ohne größere Steuerausfälle berücksichtigen zu müssen⁷².

Doch auch nach Durchführung solcher Maßnahmen wird man feststellen, daß sich der Risikokapitalmarkt nicht wesentlich belebt haben wird, denn die steuerlichen Hemmnisse liegen tiefer. Wenn auch der durchschnittliche Ertragsteuersatz der Unternehmen tatsächlich wesentlich niedriger ist als im obigen Beispiel, so kommt man um ein Problem nicht herum: Die Ungleichheit der Besteuerung von Risiko- und Nichtrisikokapital. Die Erträge aus dem Nichtrisikosparen genießen in Österreich de iure (§§ 3 Z. 31, 27 Abs. 4 und 5, 41 Abs. 1 EStG) und de facto (§ 23 KWG) umfassende steuerliche Begünstigungen: das hat zur Folge, daß laut Einkommensteuerstatistik 1980 von 38.384 Steuerpflichtigen nur 2,174 Milliarden Schilling als Einkünfte aus Kapitalvermögen deklariert werden, wovon der geringste Teil auf das Nichtrisikosparen entfallen dürfte⁷³. Diese Wettbewerbsungleichheit ist der Hauptgrund (sofern dieser überhaupt im Steuerrecht zu suchen ist), daß das Risikosparen in Österreich wenig attraktiv ist. Deshalb liegt auch im Steuerrecht eine Ursache für das Sinken der Eigenkapitalquoten der Unternehmungen.

Diese Wettbewerbsdisparität ist nur auf zwei Arten abbaubar:

Weitere Ausnahmebestimmungen für Risikokapitalerträge beim Empfänger (nach dem Vorbild des § 40 EStG) und steuerliche Förderung des Erwerbes der Beteiligungen (nach dem Vorbild der Genußscheine durch § 18 Abs. 1 Z. 8 EStG) oder Besteuerung aller Zinserträge durch eine systemkonforme Kapitalertragsteuer. Der erste Weg widerspricht allen Prinzipien des Steuerrechts, der zweite Weg beeinträchtigt das Sparklima. Einfache Lösungen sind nicht in Sicht.

4. Rechtstheoretische Gründe

Ein materiell-rechtlicher und ein formell-rechtlicher Grundsatz unserer Bundesverfassung scheint bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Abgabenrechts besonders in den Vordergrund zu rücken, nämlich der Gleichheitsgrundsatz (Art. 2 StGG, Art. 7 Abs. 1 BVG) und das Legalitätsprinzip (Art. 18 BVG).

a) Der Gleichheitsgrundsatz im Abgabenrecht

Die Prüfung, ob vergleichbare und in weiterer Folge gleiche Sachverhalte ungleich durch den Gesetzgeber behandelt werden, setzt voraus zunächst zu klären, welche Sachverhalte „gleich“ sind. Zwei verschiedene Lebenssachverhalte sind nie völlig gleich: Das Einkommen des A und des B in gleicher Höhe ist nicht das gleiche und trotzdem entspricht es der Zielsetzung des Einkommensteuerrechts sie gleich zu behandeln, wenn keine sachlich begründbaren Differenzierungen vorgenommen werden. Ob überhaupt ein „gleicher“ Sachverhalt vorliegt, kann nur aufgrund eines Abstraktionsprozesses gesagt werden, der wiederum durch die tragenden Grundsätze der Rechtsordnung und durch die Grundsätze des jeweiligen Teilrechtsgebietes geleitet wird.

Soziologisch gesehen ist ein Einkommen aus nichtselbständiger Tätigkeit etwas anderes als ein Einkommen aus gewerblicher Tätigkeit, doch aus dem Grundsatz der synthetischen Einkommensbesteuerung und der Besteuerung nach der individuellen Leistungsfähigkeit⁷⁴ folgt das Gebot, die Einkunftsarten grundsätzlich gleich zu behandeln; so werden diese Systemgrundsätze für die verfassungsrechtliche Prüfung relevant, auch wenn sie selbst keinen verfassungsrechtlichen Rang haben. Bricht man diese Systemgrundsätze oftmals, dann wird es immer schwieriger zu beurteilen, inwieweit eine bestimmte Norm dem Gleichheitsgrundsatz noch entspricht oder nicht.

Der Gleichheitsgrundsatz gilt nicht absolut, sondern es werden vom Verfassungsgerichtshof Ausnahmen zugelassen, sofern eine sachlich begründbare Differenzierung vorliegt⁷⁵. Im Bereich des Abgabenrechtes war die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes diesbezüglich sehr uneinheitlich, doch kann folgende Zusammenfassung getroffen werden:

„Für die sachliche Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung kommen also mannigfaltige fiskal-, ordnungspolitische und verwaltungs-

ökonomische Gründe in Frage. Dabei ist es nicht einmal notwendig, daß der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber für die Erreichung eines solcherart sachlich gerechtfertigten Zieles mit der Regelung einen gangbaren Weg beschreitet. Der Verfassungsgerichtshof sieht dem Gleichheitssatz schon Genüge getan, wenn nur das Bestreben des Gesetzgebers deutlich erkennbar ist, sich bei der Ungleichbehandlung von sachlichen Erwägungen leiten zu lassen und eine objektive Bestimmung der Unterscheidungsmerkmale zu treffen... Entscheidend für die Frage, ob eine Vorschrift unsachlich differenziert ist, ist nur, ob ein Mindestmaß an sachlicher Begründung für eine Differenzierung gegeben werden kann⁷⁸.“

Dieses Rückzugsverhalten des VfGH trägt nicht gerade zu einer systemkonformen Entwicklung der Rechtsordnung bei. Der VfGH sieht sich insbesondere bei wirtschaftspolitisch motivierten Ausnahmebestimmungen nicht berufen, eine wirtschaftswissenschaftliche Prüfung des Sinns der Differenzierung vorzunehmen⁷⁷, andererseits muß der Gerichtshof doch bei der Überprüfung der sachlichen Rechtfertigung einer solchen Differenzierung ein Mindestmaß an ökonomischen Überlegungen einfließen lassen⁷⁸, was die Unsicherheit auf diesem Gebiet nicht zuletzt für den Gesetzgeber selbst erhöht. In der letzten Zeit ist durch verschiedene Erkenntnisse des VfGH wieder eine strengere Beachtung des Gleichheitsgrundsatzes zu erkennen⁷⁹, doch ist auch in einer strengeren Rechtsprechung auf diesem Gebiet keine Lösung der Probleme zu sehen. In einem mit Ausnahmebestimmungen durchsetzten Rechtsgebiet bringt der Auftrag zu einer systemgerechten Regelung neue Probleme mit sich⁸⁰. Nicht die punktuelle nachprüfende Gesetzeskontrolle, sondern nur eine umfassende Reform durch den Gesetzgeber selbst kann zur Lösung dieser schwierigen Problematik führen.

b) Das Legalitätsprinzip im Abgabenrecht

Es gibt kaum ein Rechtsgebiet, zu dessen Vollziehung eine derartige Fülle von Erlässen benötigt wird, wie das Abgabenrecht⁸¹. Der Erlaß soll seiner Konstruktion nach keine generelle für den Abgabepflichtigen verbindliche Norm sein; er hat aber einen wesentlichen faktischen Einfluß auf die Vollziehung der Gesetze.

Freilich kann ein Rechtssatz nur aus Begriffen mit einem mehr oder minder hohen Abstraktionsgrad bestehen, die Methoden des juristischen Schließens⁸² ermöglichen es jedoch, im Normalfall in systematisch und in sich logisch aufgebauten Gesetzen konkrete Sachverhalte eindeutig unter Normen auch hohen Abstraktionsgrades zu subsumieren.

Je mehr Systembrüche ein Gesetz aufweist, desto schwieriger sind seine tragenden Prinzipien und deren Reichweite zu erkennen. Durch Systembrüche entsteht immer eine Abgrenzungsproblematik, die noch verschärft wird, wenn die Grenzziehung durch Begriffe vorgenommen wird, die nicht dem bisherigen Rechtsbestand entnommen sind⁸³. Wenn die Standardkommentatoren zur Erklärung des § 4 Grunderwerbsteuer-

gesetz etwa 80 knapp gefaßte Druckseiten brauchen⁸⁴ und zur Kommentierung des § 18 EStG (Sonderausgaben) etwa 150 Druckseiten und damit nicht alle Zweifelsfälle lösen⁸⁵; wenn man bedenkt, daß gerade diese Bestimmungen Begünstigungen für den Durchschnittsmenschen sein sollen, dann erheben sich Zweifel, ob das Steuerrecht wirklich das geeignetste Mittel ist, um die an sich sehr wichtige Zielsetzung der Förderung des Wohnbaus usw. zu übernehmen. Es wird in Zukunft verstärkt zu überlegen sein, ob sozial und ökonomisch motivierte Ausnahmebestimmungen im Steuerrecht Platz finden sollen, wenn es nicht gelingt, sie legislatisch so zu formulieren, daß dem Begünstigten ihr Sinn aus dem Gesetzestext selbst klar wird⁸⁶.

5. Verwaltungsökonomische Gründe

Die Kompliziertheit des Rechts erschwert auch seine Administration. Das österreichische Einkommensteuerrecht arbeitet nur im Bereich der Land- und Forstwirtschaft mit umfangreichen Gewinnpauschalierungen, die Betriebsausgabenpauschalierung im Bereich des Gewerbes ist von untergeordneter Bedeutung, wie auch die Vorsteuerpauschalierung. Das bedeutet, daß zur Ermittlung des steuerpflichtigen Gewinnes und Umsatzes jeder einzelne Geschäftsfall berücksichtigt und theoretisch auch überprüft werden muß. Die österreichische Finanzverwaltung steht ständig vor der Entscheidung zwischen lückenlosem Gesetzesvollzug und Beachtung der Verwaltungsökonomie bei Prüfungsmaßnahmen⁸⁷. Abgabenrechtliche Prüfungsmaßnahmen können bereits ihrer Natur nach nur eine nachprüfende Stichprobenkontrolle sein⁸⁸. Etwas anderes wird bereits durch die Fülle der Geschäftsfälle und die Kompliziertheit der Sonderbestimmungen verwehrt⁸⁹. Bei der Masse der kleinen Unternehmen bleibt deshalb nichts anderes übrig, als daß der Betriebsprüfer ausgehend von Branchenerfahrung und objektiven Geschäftsmerkmalen unter Verwendung von üblichen Rohaufschlagsätzen auf einen Sollgewinn schließt⁹⁰.

Wird dieser Sollgewinn nicht ausgewiesen, wird die Betriebsprüfung intensiviert. Kann dabei die Nichtordnungsmäßigkeit der Buchführung nachgewiesen werden, so bringt die Schätzung (§ 184 BAO) samt Sicherheitszuschlag meist das gewünschte Ziel, gelingt das nicht und kann kein plausibler Grund für das Abweichen der deklarierten Bemessungsgrundlagen von den Sollwerten gefunden werden, so siegt die bessere Taktik der Beteiligten. Dabei herrscht in etwa Waffengleichheit zwischen Wirtschaftstreuhänder und Betriebsprüfer; der Wirtschaftstreuhänder macht sich die Kompliziertheit des Rechts zunutze und legt bereits im Ermittlungsstadium verfahrenstaktische Fallen, der Betriebsprüfer hat das Druckmittel der Intensivierung der Prüfung und die Möglichkeit der Verböserung im Berufungsverfahren für sich. So gelangt ein Element der Pauschalierung ins Steuerrecht, das in dieser Form vom Gesetzgeber nicht gewollt wurde.

Die Gesetzgebung hat sich zusehends zu einer Detailregelungs- und

Mißbrauchsgesetzgebung entwickelt, die dem Theoretiker brilliant erscheinen mag, sich in der praktischen Auswirkung jedoch in ihr Gegenteil verkehrt. Ein Musterbeispiel dafür war der mittlerweile aufgehobene § 20a EStG⁹¹. Demnach mußten bei betrieblich genutzten PKWs, mit Anschaffungskosten von über S 175.000,- auch die laufenden Ausgaben für den PKW aliquotiert werden. Die ratio des Gesetzes war neben außenwirtschaftlichen Sonderzielsetzungen die präventive Verhinderung der Verlagerung von Ausgaben, die der Privatsphäre angehören, in die Betriebssphäre. Der komplizierte Rechenmodus bindet aber personelle Ressourcen der Buchhaltung und Abgabenverwaltung an unwesentliche Details, anstatt durch personelle Verstärkung im Bereich der Abgabenverwaltung die entscheidende Frage zu prüfen: die richtige Ermittlung des Privatnutzungsanteils am PKW. Dieser Aufgabe kann der Prüfer jedoch nur vollends nach einer Vereinfachung des Rechts nachkommen.

Die Verkomplizierung des Rechts führt im Ergebnis dazu, daß die Schlußbesprechungen bei Betriebsprüfungen zu Verhandlungen über die Höhe der nachzufordernden Abgaben werden, die der rechtsstaatlichen Fundierung entbehren. Das Grundmotiv dabei lautet: Tausche Rechtsmittelverzicht gegen Beendigung der Prüfungsmaßnahmen und Stundungsbewilligung.

Hier sollten die Unterschiede zum Lohnsteuerprüfungsverfahren nicht übersehen werden und die damit in Zusammenhang stehenden verteilungspolitischen Folgen. Meines Wissens nach wurde auf diesen faktischen Fundamentalunterschied in der gesamten österreichischen Steuerliteratur noch nicht ausführlich Bezug genommen⁹². Dem Hinweis auf die umfangreichen Ausnahmeregelungen der Arbeitnehmer im Einkommensteuerrecht muß deshalb genau aus diesem Grund die faktische Ungleichbehandlung entgegengehalten werden. Diese kann nicht durch einzelne unvollziehbare Mißbrauchsgesetze beseitigt werden, sondern nur durch eine Vereinfachung der Lohnverrechnung, was bei den Finanzämtern erst das personelle Potential freisetzen würde, um die veranlagten Steuern nach entsprechenden Vereinfachungen auch entsprechend überprüfen zu können.

6. Finanzpsychologische Gründe

Das zunehmende Auseinanderklaffen von Durchschnitts- und Grenzsteuerbelastung durch die Einkommensteuer und das dadurch bedingte erhöhte subjektive Belastungsgefühl ist nur ein finanzpsychologischer Grund dafür, das bestehende System zu reformieren. Dieser Umstand, der besonders dem unselbständig Beschäftigten und dem Pensionisten bei Durchführung eines amtswegigen Jahresausgleiches augenfällig wird, läßt sich allerdings auch durch eine umfassende Reform nicht ganz ausschalten, solange man an Progressivsteuern festhält. Auch die plausible These, daß eine scharfe Steuerprogression

den Steuerwiderstand verstärkt, ist durch die Wissenschaft bisher nicht empirisch bestätigt worden⁹³.

Mir scheinen die wirklichen finanzpsychologischen Probleme tiefer zu liegen. Die Steuermentalität ist zunächst von der Einstellung des Bürgers zu seinem Staat und dessen Gebärungsverhalten abhängig⁹⁴. J. Schumpeter schrieb bereits 1918 dazu: „Wenn nun der Wille des Volkes nach immer höheren gemeinwirtschaftlichen Ausgaben geht und immer größere Mittel für Zwecke verwendet werden, für die sie der Private nicht geschaffen hat, wenn immer größere Macht hinter jenem Willen steht und schließlich ein Umdenken über Privateigentum und Lebensformen alle Kreise des Volkes ergreift – dann ist der Steuerstaat überwunden und die Gesellschaft auf andere Triebfedern der Wirtschaft angewiesen als die der Individual egoismen⁹⁵.“ Diese Individual egoismen bestimmen aber auch heute noch das Handeln.

In zweiter Linie ist die Ausgestaltung des Steuersystems für die Steuermentalität ausschlaggebend⁹⁶. Jeder Mensch hat ein bestimmtes Rechtsempfinden; der kluge Steuergesetzgeber wird das repräsentative Rechtsempfinden berücksichtigen müssen. Ist ein System einmal eingespielt und im Grunde akzeptiert, dann ist es nicht eine bestimmte Steuer, sondern es sind einzelne Akte der Finanzverwaltung, die – wenn sie als rechtswidrig empfunden werden – zu einer Aversion des Steuerzahlers gegen das gesamte System führen. Das führt uns zurück zu den Ausführungen des vorhergehenden Kapitels: Sind die Handlungsweisen der Finanzbehörden für den Steuerzahler nicht voraussehbar, sind sie aufgrund der komplizierten Rechtslage zwangsläufig oft fehlerhaft oder unverständlich, so verstärkt das seine Aversion gegen ein System, das er nicht mehr durchschaut. Aversionen dieser Art entstehen weniger durch die Tatsache überhaupt Steuer zahlen zu müssen, sondern durch den Eindruck im Einzelfall ungerecht behandelt worden zu sein, und sei es nur durch langes Schlangenstehen zur Geltendmachung eines Rechtsanspruchs oder durch unzureichende Information. Solche Aversionen schlagen sich auch in einem Legitimitätsbewußtsein für finanzstrafrechtlich verfolgbare Handlungen nieder. Eine empirische Befragung von Österreichern zeigt folgendes Befragungsergebnis⁹⁷:

Tabelle 4

	1	2	3	4	
Pfuscharbeit in der Freizeit	32	40	23	3	%
Schmuggel für den privaten Gebrauch	12	40	23	18	%
Erbringung von Leistungen ohne Rechnungslegung	4	21	53	19	%

(1 = Moralisch und menschlich vollkommen gerechtfertigt, 2 = eine verzeihliche Mogelei, 3 = nicht mehr ganz vertretbar, 4 = ein schweres Vergehen)

17 Prozent der Befragten (und übrigens 20 Prozent der befragten Hilfsarbeiter) würden einen Steuerhinterzieher als „klugen Geschäftsmann“ bezeichnen; weitere 11 Prozent der Befragten würden ihn mit einem Verkehrssünder vergleichen und 5 Prozent mit einem „Hochstapler“, 39 Prozent geben eindeutig negative bewertete Zuordnungen, wie „Betrüger“ oder „Dieb“; 30 Prozent gaben keine eindeutigen Antworten. Es verwundert auch nicht, daß bei bestimmten Gruppen von Selbständigen die positive oder neutrale Bewertung von Steuerhinterziehungen noch höher ist⁹⁸. Dieses bedenkliche Befragungsergebnis führt uns zur Feststellung, daß Normen nur dann einen hohen Grad der Akzeptanz erhalten können, wenn sie als gerecht empfunden und – was noch wichtiger erscheint – korrekt vollzogen werden können. Die Vereinfachung der Gesetze würde den korrekten Vollzug erleichtern, doch steht eine zu weitgehende Vereinfachung wiederum in einem Spannungsverhältnis zur Gerechtigkeit. Aus diesem Teufelskreis herauszufinden, ist eine Aufgabe der künftigen Steuerpolitik.

D. Schwierigkeiten einer Steuerreform

Nachdem zu Beginn der Steuerreformdiskussion in Österreich alle maßgeblichen Finanztheoretiker im Grundsatz wußten, in welche Richtung eine solche Reform zu gehen hätte⁹⁹, schieden sich die Geister am Wie. Man kann nur anhand von Einzeldarstellungen diese Schwierigkeiten beschreiben.

Paradigmatisch war die vierjährige Diskussion in einer Arbeitsgruppe der Unterkommission VI der Steuerreformkommission über die Reform der Getränkesteuern. Zunächst war allen Beteiligten klar, daß die Getränkesteuer wohl kaum eine verteilungspolitische, wirtschaftslenkende oder sonst sinnvolle ökonomische bzw. sozialpolitische Funktion hat; ihre Hauptbedeutung liegt in der Finanzierung der Gemeinden. Das erste Interesse an der Reform der Getränkesteuer hat die Fremdenverkehrswirtschaft, denn sie verweist auf die starke Belastung der Dienstleistungskomponente im Gastgewerbe durch die Getränkesteuer und damit auf die Wettbewerbsvorteile des Handels.

Die Gemeinden und Städte wiederum haben ein Interesse an einer Teilreform der Getränkesteuer, da im Falle der Verbringung der Getränke aus dem Gemeindegebiet zum auswärtigen Verbrauch keine Steuer in der Produktionsgemeinde anfällt und deshalb eine abgabenrechtliche Kontrolle sehr erschwert ist. Aus nämlichen Gründen hat die Weinwirtschaft kein besonderes Interesse an einer solchen Teilreform der Getränkesteuer.

Vertreter der Lehre schlugen eine aufkommensneutrale Abschaffung der Getränkesteuer durch Erhöhung der Umsatzsteuersätze vor, wobei die Gemeinden aus dem Finanzausgleich höhere Überweisungen erhalten sollten, was freilich die Vertreter des Gemeindebundes und Städtebundes ablehnen mußten, weil sie dann ihre Finanzautonomie und in der Folge ihre Prüfungsbefugnisse verloren hätten.

Die Umwandlung der Getränkesteuer in eine Produzentenabgabe mußte vor allem auf Widerstände der Weinwirtschaft stoßen, denn dort hätte sich nach einer aufkommensneutralen Umlegung ein Steuersatz von weit mehr über 100 Prozent ergeben; auch mußten die Gemeinden eine dramatische Verschiebung des Aufkommens befürchten.

Eine Umwandlung der Getränkesteuer in eine Fixbetragsabgabe stieß wiederum auf den Widerstand der Konsumenten- und Arbeitnehmervertreter, weil dadurch der billigste Vertriebsweg (Handel) und die billigsten Getränke am relativ stärksten belastet worden wären.

Nachdem für große Reformen kein Konsens zu erreichen war, mußte man mit Kompromißversuchen beginnen. So wäre eine Entlastung der warmen Aufgußgetränke bei gleichzeitiger Höherbelastung der übrigen Getränke auf die Zustimmung fast aller gestoßen, weil diese Getränke durch die verschiedenen Umsatzsteuersätze – je nach festem oder flüssigem Aggregatzustand – ohnedies steuerlich benachteiligt sind. Jedoch befürchteten die Vertreter des Städtebundes Nachteile, da in den Städten relativ mehr Kaffee und Tee als in den Gemeinden getrunken wird.

Also versuchte man einen Minimalkonsens die technische Ausgestaltung der Getränkesteuer betreffend. Eine Untergruppe der Arbeitsgruppe legte schließlich einen einhellig gebilligten Vorschlag – in Abwesenheit der Landwirtschaftsvertreter – vor, die Getränkesteuer von einer örtlichen Verbrauchsteuer in eine Gemeindeverkehrssteuer umzuwandeln. Das hätte den Gemeinden die Prüfung der Abgabe wesentlich erleichtert. Doch entstanden verfassungsrechtliche Bedenken, weil zweifelhaft ist, inwieweit den Gemeinden eine Normsetzungsbefugnis für Steuern auf Verkehrsakte zukommt, die das Gemeindegebiet überschreiten und inwieweit das Nebeneinanderbestehen von Umsatzsteuer und Gemeindeverkehrssteuer zulässig ist. Selbst aber, wenn die verfassungsrechtlichen Bedenken zerstreut werden könnten, bleibt die Durchführung einer solchen Reform zweifelhaft, weil die Getränkesteuern landesgesetzlich geregelt sind und die Länder jeweils unterschiedliche Interessen aufgrund des unterschiedlichen Getränkeverbrauchs auf ihrem Gebiet verfolgen. Da nur eine bundeseinheitliche Regelung sinnvoll ist, setzt das Vorhaben paktierte Landesgesetze voraus, die jedoch nur schwer zu erreichen sein werden. So wird die Getränkesteuer in ihrer heutigen, mittelalterlich anmutenden Form aller Wahrscheinlichkeit nach auch dieses Jahrtausend überdauern.

Nicht nur im föderalistischen Staatsaufbau liegen die Ursachen der Schwierigkeiten der Steuerreform. Der vielleicht bedeutsamste Arbeitsausschuß der Steuerreformkommission war ein Arbeitsausschuß zur Überprüfung der Ausnahmebestimmungen im Einkommensteuerrecht¹⁰⁰. Es ist zunächst interessant zu beobachten, daß man sich hier nicht einigen konnte, was eigentlich eine „echte“ Ausnahmebestimmung, d. h. ein wirklicher Systembruch ist¹⁰¹. Wenn nicht mehr klar ist, was die Prinzipien des gegenwärtigen positiven Einkommensteuerrechts sind, ist unklar, wo der Systembruch beginnt. Die Tatsache, daß z. B. die Berücksichtigung der Familie im Einkommensteuerrecht nur

mehr ansatzweise erfolgt, kann als Bruch des traditionellen Systems gedeutet werden oder es können die verbleibenden Familienbegünstigungen selbst in Widerspruch zu einem System gesehen werden, das sich immer mehr einem objektiven Leistungsfähigkeitsprinzip nähert¹⁰².

Ein Hauptfehler des Arbeitsausschusses war es wohl, nur die unmittelbar aus dem Gesetz selbst hervorgehenden Ausnahmebestimmungen zu diskutieren, was bereits dem zahlenmäßigen Umfang der Ausnahmebestimmungen nach zu Lasten der Arbeitnehmer ausgeht, aber nicht die Unterschiede, die sich aus den verschiedenen Ermittlungsarten des Einkommens und deren praktischer Durchführung ergeben, ins Auge zu fassen. Das führte die Arbeitnehmervertreter dazu, einen alternativen Katalog der Ausnahmebestimmungen vorzulegen¹⁰³. Hier wurden die meisten Arbeitnehmerbegünstigungen im Einkommensteuerrecht aufgrund der faktischen Unterschiede von der Gewinnermittlung mit dem Argument der Kompensation verteidigt. Daraufhin gaben die Unternehmervertreter ihrer Meinung Ausdruck, daß auch sämtliche steuerliche Investitionsbegünstigungen mit dem Argument der Kompensation gerechtfertigt werden können und am Ende war nichts erreicht.

Die beteiligten Interessenvertreter befanden sich in einer äußerst schwierigen spieltheoretischen Situation¹⁰⁴. Sie mußten ihren Besitzstand verteidigen, denn jedes Nachgeben hätte eine Signalwirkung gehabt, ohne daß eine verbindliche Zusage einer anderen Gruppe zu erwarten gewesen wäre, weil bereits durch das Organisationsstatut der Kommission solche verbindlichen Zusagen ausgeschlossen waren. Was ursprünglich eine Erleichterung der Diskussion bewirken hätte sollen, wurde im Effekt zur Erschwernis. Und obwohl alle Fachleute nach wie vor der Meinung sind, daß das österreichische Steuersystem in vielen Punkten reformbedürftig ist, ist der gangbare Modus der Durchführung der Reform in noch weitere Ferne gerückt.

Ich will das Kapitel nicht beschließen, ohne auf die innere Dynamik solcher Ausnahmebestimmungen im Steuerrecht einzugehen, da dies das Um und Auf zum Verständnis der Schwierigkeiten einer Reform ist. Diese Dynamik hat zwei Ursachen:

- Ausnahmebestimmungen sind immer für bestimmte soziologische Gruppen konzipiert. Im Bestreben die Stellung der eigenen Gruppe zu verbessern, sehen die Interessenvertreter in ihnen den Hebel zu ihrer Politik. Dadurch wird ein Lizitationsprozeß, der noch durch Lizitationen im Ausland verstärkt wird, angefacht. Dies entwickelt sich jedoch nicht zum Vorteil des Ganzen.
- Viele systemwidrige Ausnahmebestimmungen im Steuerrecht provozieren andere. Im vorigen Kapitel wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Nichtbesteuerung der Zinsen zur steuerlichen Entlastung der Risikokapitalerträge führt; Buchverluste durch steuerliche Investitionsbegünstigungen begründen die Notwendigkeit der Einschränkung ihrer Ausgleichsfähigkeit usw.¹⁰⁵.

Nur vernünftige Einsicht und ein breiter Konsens in dieser Frage kann einer weiteren Entwicklung in diese Richtung Einhalt gebieten.

Der Glaube an die geistige Beweglichkeit und Funktionsfähigkeit einer sozialen Demokratie sollte uns den Mut verleihen, dies auch in einem Staat mit starken korporatistischen Elementen zu fordern.

E. Ausblick

Fragt man eingedenk dieser Schwierigkeiten nach den Bedingungen der Möglichkeit einer Durchführung von Steuerreformen in absehbarer Zukunft, so sind zunächst zwei Typen von Steuerreformen zu unterscheiden:

- Steuerreformen, die nur Gewinner haben: Solche Steuerreformen können verhältnismäßig leicht durchgeführt werden, sie müssen aber im Normalfall mit einer Steuersenkung beträchtlichen Ausmaßes verbunden werden, um auch potentielle Verlierer der Reform (und solche gibt es fast immer) zu entschädigen. Einige Reformen dieser Art sind in Österreich erfolgreich verwirklicht worden, denkt man an die Umstellung auf das Mehrwertsteuersystem oder auf die Individualbesteuerung im Einkommensteuerrecht, wie an die Umwandlung der meisten steuerlichen Familienbegünstigungen in erhöhte Transferzahlungen. Auch bei geringeren budgetpolitischen Spielräumen sind derartige Reformen in der Zukunft möglich, wenn es sich um den Abbau überflüssiger administrativer Erschwernisse oder um die Beseitigung von verwaltungsunökonomischen Bagatellabgaben handelt.
- Steuerreformen, die neben Gewinnern auch Verlierer haben: Tiefreichende Steuerstrukturformen dieser Art sind – wie schon der Rückblick in die Geschichte zeigen sollte – nur in gesellschaftspolitischen Ausnahmезuständen realisierbar, weil sich die Steuerstruktur und das politische System eines Staates wechselseitig bedingen. Sie setzen das Vorliegen der im Kapitel B genannten vier Bedingungen voraus. Denkt man z. B. an die Einführung der Einkommensteuer modernen Typs durch das Personalsteuergesetz von 1896 in Österreich, so geschah das unter dem Zwang stark gestiegener Finanzerfordernisse am Ende des vorigen Jahrhunderts, die durch das Einkommensteuerprovisorium von 1849 nicht mehr aufgebracht werden konnten¹⁰⁶. Doch sind die vier erwähnten Bedingungen keineswegs entweder ganz oder überhaupt nicht vorhanden, sie scheinen mir oft mit unterschiedlicher Intensität vorhanden zu sein. Im Ausmaß ihres Vorhandenseins sind auch in Zeiten gesellschaftlicher Stabilität Teilreformen möglich.

Die Steuerreform in der Gegenwart kann und muß als permanenter Prozeß verstanden werden. Wichtigstes Hemmnis für einen solchen Prozeß ist jedoch die mangelnde Einsicht der Betroffenen in die komplizierten Zusammenhänge und damit das Fehlen einer entsprechenden Besteuerungsmentalität. Wie viele persönliche Gespräche, aber auch eine vom BM für Finanzen in Auftrag gegebene Umfrage

zeigen, fürchten sich die meisten Menschen vor einer Steuerreform, weil sie darin den Versuch einer höheren Belastung erblicken, sie erhoffen sich aber davon eine Steuersenkung. Beides ist aber nicht die Aufgabe der Steuerreform. Es ist sehr schwierig, ihre eigentlichen Ziele in einer allgemein verständlichen Sprache zu vermitteln, ohne sofort Fehldarstellungen in den Printmedien befürchten zu müssen. Trotzdem, in dem Maß in dem einzelne Reformschritte unumgänglich werden, werden sie auch in eine versachlichte öffentliche Diskussion Einzug finden können.

Ein solcher Prozeß einer permanenten Steuerreform braucht klar vorgegebene Ziele, denn die Gefahr hierbei ist, wie ausländische Beispiele zeigen, daß sich der Prozeß in sein Gegenteil verkehrt und zur weiteren Verkomplizierung des Rechts führt. Mir scheint hier der Hinweis W. Pokornys sehr wichtig zu sein¹⁰⁷, der, ausgehend von der Tatsache, daß das Steuerrecht seinem Wesen nach eine langfristig konzipierte Gesetzesmaterie ist, ein längeres Denkmoratorium vor umfangreichen Novellierungen empfiehlt. In diesem Denkmoratorium werden finanzwissenschaftliche, ökonomische wie auch juristische und verwaltungstechnische Aspekte gleichwertig und nicht im Verhältnis der Über- und Unterordnung zu berücksichtigen sein.

Es wird gerade die Aufgabe der Steuerjuristen sein, darauf hinzuweisen, daß sonderökonomische Zielsetzungen im Steuerrecht nur bedingt verwirklicht werden können, daß man aber damit gleichzeitig die tragenden Prinzipien des Steuerrechts (Bestimmtheit, Allgemeinheit, Gerechtigkeit und Verwaltungsökonomie) verletzt und die davon ausgehenden negativen Auswirkungen bisher unzureichend beachtet hat. Für die Erfüllung von ökonomischen Zielen ist das Steuerrecht noch am besten zur wirtschaftlichen Globalsteuerung (Stabilisierung) geeignet, doch kommen nicht nur dem Praktiker, sondern auch dem Theoretiker diesbezüglich verstärkte Zweifel auf¹⁰⁸. Überladet man das Steuerrecht mit Sonderzielsetzungen, dann wird der Punkt erreicht, ab dem das Steuerrecht keine der wichtigen Einzelzielsetzungen zureichend erfüllen kann.

Weist man darauf hin, so befindet man sich nicht nur in einer österreichischen kameralistischen Tradition¹⁰⁹, sondern auch im Einklang mit der modernen Steuerrechtslehre¹¹⁰. Wird dies berücksichtigt, dann kann der Prozeß der Steuerreform zwar nicht alle gesellschaftlichen Probleme lösen, aber doch zum Nutzen aller gedeihen.

Anmerkungen

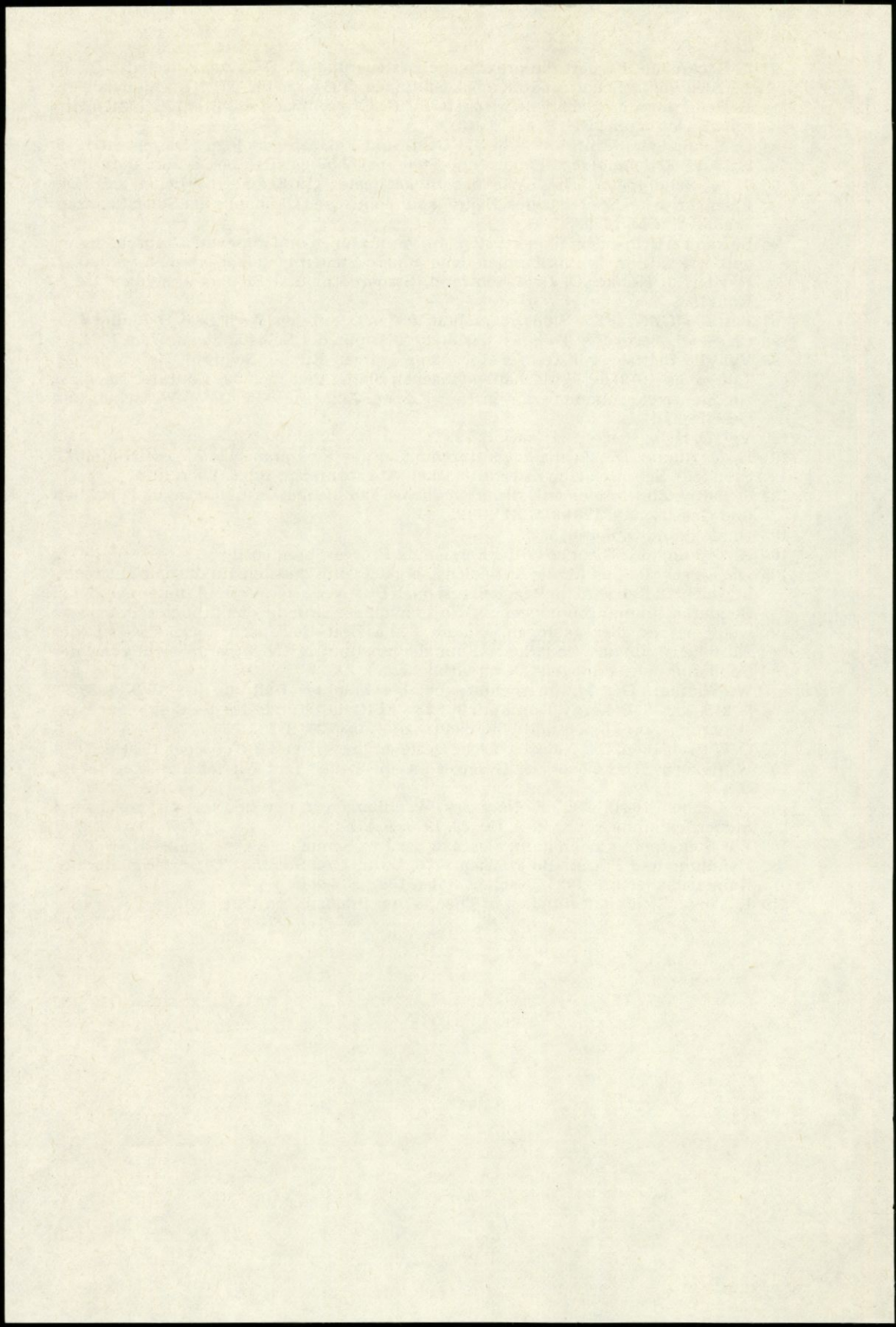
- 1 O. Helige (ed), Dokumentation zur Steuerreformkommission, Wien 1980, S 13.
- 2 O. Helige (ed), Dokumentation zur Steuerreformkommission II (1980–1983), Wien 1983.
- 3 G. Heidinger, Betriebssteuer und vollsynthetische Einkommensteuer, in: G. Stoll (ed), Schriften zum österreichischen Abgaberecht, Bd. 17, Wien 1983, S. 58 ff.
- 4 Zur Mehrwertsteuer: M. Heilmann, Die Umsatzsteuerreform in der Bundesrepublik Deutschland, Bern–Frankfurt a. M., 1975. Zur Finanzausgleichsreform: Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1966.
Und nach der Pleite der Abschaffung der Lohnsummensteuer (1980) neuerdings wieder: Wissenschaftlicher Beirat beim BM F, Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des BM F, Heft 31, Bonn 1982.
- 5 Wissenschaftlicher Beirat beim BM F, Gutachten zur Reform der direkten Steuern, Schriftenreihe des BM F, Heft 9, Bad Godesberg 1967.
- 6 „Den Vorschriften über das Anrechnungsverfahren liegt zwar eine systematische Konzeption zugrunde, sie sind aber so kompliziert und in einer so ungelungenen Sprache abgefaßt, daß sie aus sich selbst kaum verständlich sind. Aufgrund der Schwerverständlichkeit des Gesetzes pflegt sich die Besteuerungspraxis in erster Linie an den amtlichen Erklärungsvordrucken und Verwaltungsvorschriften zu orientieren, die deshalb eine noch stärkere normative Wirkung als in anderen Bereichen des Steuerrechts entfalten und das Gesetz faktisch substituieren. Gemessen am Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Besteuerung ist das bedenklich.“ K. Tipke, Steuerrecht, Köln, 1983⁹, S. 337.
- 7 Zur ökonomischen Problematik: G. Wöhe, Betriebswirtschaftliche Steuerlehre, Band I, München 1978⁵, S. 148 ff.
- 8 Gutachten der Steuerreformkommission 1971, Schriftenreihe des BM F, Heft 17, Bonn 1971.
- 9 G. Schmölders, K. H. Hansmeyer, Allgemeine Steuerlehre, Berlin 1980, S. 37.
- 10 F. Neumark, Zur Problematik von Steuerreformen in unserer Zeit, in: W. Geiger et al (ed), Der wirtschaftende Staat, Bern–Stuttgart 1971, S. 158/159.
- 11 Zur Darstellung dieser Ausnahmebestimmungen: R. Goode, The Individual Income Tax, Washington DC, 1964.
- 12 G. F. Break, J. A. Pechman, Federal Tax Reform, The Impossible Dream?, Washington DC, 1975, S. 13.
- 13 C. S. Shoup, Tax Reform, in: H. Haller et al (ed), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Tübingen 1970, S. 251/252.
- 14 Vgl. die eher hausbackenen Anweisungen Xenophons, Von den Staatseinkünften der Athener – eine Sammlung von Ratschlägen, wie die Staatskasse gefüllt werden könnte; und dazu: A. Boeckh, Die Staatshaushaltung der Athener, 2 Bände, Berlin 1886, Neudruck Berlin 1967.
- 15 W. Seston: Diokletian, die Wiederherstellung der kaiserlichen Autorität, in: G. Mann, A. Heuß (ed), Propyläen Weltgeschichte IV, Rom und die Römische Welt, Berlin Frankfurt Wien 1963, S. 495 f. G. Dulckeit, F. Schwarz, W. Waldstein, Römische Rechtsgeschichte, München 1975⁶, S. 245. H. Bott, Grundzüge der diokletianischen Steuerverfassung, Frankfurt 1928.
- 16 M. Rostovtzeff, Die hellenistische Welt, Gesellschaft und Wirtschaft, Bd. I, Tübingen 1955, S. 343 ff.
- 17 Bestenfalls beschäftigt man sich mit der Frage, unter welchen Bedingungen die Steuererhebung gerechtfertigt ist und was sie vom Raub unterscheidet. Vgl. Thomas von Aquino, Summe der Theologie, Stuttgart 1954, Bd. 3, S. 323.
- 18 Dazu: J. A. Schumpeter, Geschichte der ökonomischen Analyse, Bd. 1, Göttingen 1965, S. 263 ff.
- 19 J. F. v. Pfeiffer, Grundsätze der Universal-Cameralwissenschaft oder deren vier wichtigsten Säulen, Bd. 1, Frankfurt a. M., 1783–84, Neudr. Aalen 1970, Vorrede.
- 20 Christianus Teutophilus, Entdeckte Goldgrube in der Eccise, Zerbst 1685.
- 21 Anonymus, Geprüfte Goldgrube in der Universal-Accise, Das ist: Gündlicher Beweis,

- daß dieselbe wie von Christiano Teutophilo vorgestellt wird, nicht an allen Orthen mit Nutzen könne eingeführt werden, entworfen von einem Liebhaber der Wahrheit, Dresden 1687, S. 14.
- 22 Veit Ludwig von Seckendorff, Teutscher Fürstenstaat, Frankfurt a. M. 1656, S. 228/229.
- 20, 21, 22 cit. nach: F. K. Mann, Steuerpolitische Ideale, Stuttgart – New York 1978 (1937), S. 60, S. 68 und S. 114/115.
- 23 F. K. Mann, Der Marschall Vauban und die Volkswirtschaftslehre des Absolutismus. Eine Kritik des Merkantilsystems, München – Leipzig 1914.
- 24 John Locke, Some Considerations of the Consequences of the Lowering of Interests and Raising the Value of Money, The Works of John Locke, Bd. 5, (1692), Nachdr. Aalen 1963, S. 1–130.
- 25 F. Neumark, Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen 1970.
- 26 A. Tautscher, Geschichte der deutschen Finanzwissenschaft, bis zum Ausgang des 18. Jahrhunderts, in: W. Gerloff, F. Neumark (ed), Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1, Tübingen 1952², S. 413.
- 27 Der Fehler, Steuerreformen ohne ausreichende administrative Infrastruktur durchführen zu wollen, wird auch in unserem Jahrhundert vornehmlich in Entwicklungsländern begangen. Der bekannteste Fehlschlag ist der Versuch von Lord Kaldor, seine hochkomplizierte Ausgabensteuer in Indien einführen zu wollen. Vgl. N. Kaldor, An Expenditure Tax, London 1955.
- 28 N. F. Canard, Grundsätze der politischen Ökonomie, Übers. v. J. Völk, Augsburg 1824.
- 29 F. Engels, Zur Wohnungsfrage, in: Sozialdemokratische Bibliothek, Bd. 13, Zürich 1887, S. 26.
- 30 K. Marx, F. Engels, Manifest der kommunistischen Partei, in: I. Fetscher (ed), Marx-Engels III Studienausgabe, Geschichte und Politik I, Frankfurt a. M., S. 76.
- 31 Vgl. das Gothaer Programm der Deutschen Sozialdemokratie mit einer einzigen progressiven Einkommensteuer von 1875, das Erfurter Programm mit Einkommen-, Vermögen- und Erbschaftsteuer von 1891 und auch das Programm der österreichischen Sozialdemokratie von 1892. Dazu auch: W. Gerloff, Steuerwirtschaft und Sozialismus, Leipzig 1922.
- 32 F. Lassalle, Die indirekte Steuer und die Lage der arbeitenden Klassen, in: F. Lassalles Reden und Schriften, Berlin 1892, Bd. 2, S. 241 ff.
- 33 Casparis Klockii Tractatus de aerario, emendatio et auctior redditus a Christophoro Pellero, Norumbergae 1671.
- 34 Vor allem: A. Wagner, Finanzwissenschaft, II, Leipzig 1890², S. 372–387.
- 35 G. Lehner, Gedanken zu Problemen der öffentlichen Haushalte, in: H. Seidel, H. Kramer (ed), Die österreichische Wirtschaft in den achtziger Jahren, Wien 1980, S. 216.
- 36 Vgl. auch A. Stanzel, Die Steuern als Einnahmequelle der öffentlichen Hand, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 1979/5, S. 71.
- 37 G. Lehner, Steueraufkommen und Konjunktur, WIFO-Monatsberichte, 1984/2, S. 61.
- 38 Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Budgetvorschau 1984–1988, Wien 1984, S. 32.
- 39 R. Holzmann, Quantitative Sozialpolitik – Finanzsystem und Pensionsversicherung, Sitzungsberichte der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Bd. 345, Wien 1979.
- 40 P. C. Martin, Wann kommt der Staatsbankrott? München – Wien 1983.
- 41 D. Domar, The Burden of Debt and the National Income, in: American Economic Review, 1944/12, S. 798–827.
- 42 A. Möller, Schuld durch Schulden? München – Zürich 1981.
- 43 O. Ganderberger, Öffentlicher Kredit und Einkommensverteilung, Finanzarchiv, NF Bd. 9 (1943), S. 622 ff. D. Pohmer, Die Staatsverschuldung als Instrument der Verteilungspolitik in: H. Haller, W. Albers (ed), Probleme der Staatsverschuldung, Berlin 1972, S. 143–187.
- 44 J. Seidel, Unsere Staatsfinanzen, Wien 1978, Anhang.
- 45 Erst wenn die „Lafferkurve“ (d. h. der Zusammenhang zwischen BIP und Steuerquote) fällt, hätte man empirisch einen ausreichenden Grund, das Gegenteil zu

- behaupten. Das ist jedoch in Österreich nicht der Fall: F. Breuss, Über die Grenzen der Besteuerung, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 1980/4, S. 249–279.
- 46 Die Frage, ob das Haushaltsdefizit sich als politisch aktiv gestaltbare Größe erweist, oder sich nicht vielmehr aus anderen makroökonomischen Salden ergibt, sei hier nicht diskutiert. Vgl. J. Steindl, Die Steuerung der Wirtschaft, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 1984/1, S. 13–25.
 - 47 H. G. Ruppe, Finanzverwaltung im Bundesstaat, Schriftenreihe des Instituts für angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung, Heft 28, Wien 1977, S. 58 ff.
 - 48 Zu den Definitionen und der empirischen Evidenz: W. Weber, Theoretische und empirische Befunde zum Wachstum staatlicher Ausgaben, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 1976/1–3, S. 3–30.
 - 49 Zu einzelnen Ansätzen, die eine ungleichmäßigere Einkommensverteilung aus sich selbst heraus erklären können: G. Blümle, Theorie der Einkommensverteilung, Berlin 1975.
 - 50 Zur Terminologie: H. Recktenwald, Steuerüberwälzungslehre, Berlin 1966, S. 43 ff.
 - 51 Aufgrund der Konsumerhebung 1974 und noch ohne „Luxussteuer“ für Österreich: E. Kitzmantel, Steuern – Wer sie zahlt – Wer sie trägt, Wien 1979, S. 101. Für die BRD wird mittels Simulationsmodellen auch die ökonomische Inzidenz von der Mehrwertsteuer zu schätzen versucht; H. Dennerlein, Die Belastungs- und Verteilungswirkungen der indirekten Steuern in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin u. a. 1982.
 - 52 K. Häuser, Die Überwälzbarkeit der Einkommen- und Körperschaftsteuer bei Gewinnmaximierung, in: Finanzarchiv, NF, Bd. 20 (1959/60), S. 435 ff.
 - 53 C. Föhl, Das Steuerparadoxon, in: Finanzarchiv, NF, Bd. 17, S. 26 ff.
 - 54 M. R. Krzyzaniak, R. A. Musgrave, The Shifting of the Corporation Income Tax, Baltimore 1963.
 - 55 R. Eppler, Steuerüberwälzung, Berlin 1980/81, 2 Bände, und einer Kritik der Sinnhaftigkeit seiner Vorgangsweise: D. Schneider, Ist Steuerüberwälzung meßbar?, in: Finanzarchiv, NF, Bd. 40 (1982), S. 240 ff.
 - 56 Zu solchen Ansätzen: J. A. Pechman, B. A. Okner, Who bears the Tax Burden?, Washington DC 1974, und W. Hake, Umverteilungseffekte des Budgets, Göttingen 1972.
 - 57 A. Rainer, Zur Besteuerung der Sonstigen Bezüge, in: Arbeit und Wirtschaft, 1981/3, S. 34 f.
 - 58 Vgl. § 40 EStG 1939 und dazu: F. Hofstätter, K. Reichl, Die Einkommensteuer III C, Wien 1973–1984, Kommentar zu § 67 Abs. 1 EStG, TZ 1.
 - 59 Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Einkommenbesteuerung der Landwirtschaft, Schriftenreihe des BM F, Heft 24, Bonn 1978.
 - 60 Zu den etwa 25 verschiedenen Einkommensbegriffen im österreichischen Sozialrecht: M. Binder, Die Bedürftigkeit im Sozialrecht, in: H. G. Ruppe (ed): Sozialpolitik und Umverteilung, Wien 1981, S. 128 ff.
 - 61 Ich danke Koll. Dr. R. Neunteufel für die Übermittlung der Daten.
 - 62 In der BRD auch von den Kommentatoren genauer herausgearbeitet: Blümlich-Falk, Das Einkommensteuergesetz, Berlin – Frankfurt 1964, Bd. 1, S. 351.
 - 63 G. Mold, O. Farny, Ergänzungen zum Schlußbericht des Arbeitsausschusses „Überprüfung der Ausnahmebestimmungen des Einkommensteuergesetzes“, in: O. Helige (ed) (1983) aaO., S. 212 ff.
 - 64 Ich danke Koll. Dr. A. Rainer für die Durchführung der Berechnungen.
 - 65 Zu einem ähnlichen Erfassungsgrad der steuerrechtlich relevanten Unternehmereinkünfte wie dem der unselbständigen Einkünfte kommen nach entsprechenden Adaptierungen der VGR-Daten: A. Franz, W. Teufelsbauer, Gewinne im volkswirtschaftlichen und im steuerrechtlichen Rechnungswesen, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 1979/6, S. 16–40.
 - 66 Zur Berechnung: W. Platzer, W. Kros, Buchhaltungs- und Bilanzierungshandbuch, Wien 1981, S. 328 f.
 - 67 E. Haas, Körperschaftsteuer 1965–1975, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 1979/3, S. 323–351 und M. Kager, H. Kepplinger, Investitionsförderung in Österreich, in: Schriftenreihe des Ludwig-Boltzmann-Instituts für Wachstumsforschung, Bd. 5, Wien o. J., S. 214 ff.
 - 68 G. Heidinger, GmbH: Kapitalerhöhung oder Umwandlung?, 1. Teil, in: Steuer- und

- Wirtschaftskartei, 1984/5; für die BRD werden sogar programmierbare Modelle entwickelt, um die steueroptimale Rechtsform zu ermitteln: W. Wagner, H. Dirrigl, Die Steuerplanung der Unternehmung, Stuttgart – New York 1980, S. 187 ff.
- 69 W. Kastner, G. Stoll (ed), Die GmbH & Co KG im Handels-, Gewerbe- und Steuerrecht, in: G. Stoll (ed), Schriften zum österreichischen Abgabenrecht, Bd. 2, Wien 1977.
- 70 W. Wiesner, Verdeckte Gewinnausschüttungen im Steuerrecht, in: Steuer- und Wirtschaftskartei 1984/13–14, S. 167–191.
- 71 Zu den vielfältigen Einbringungsmöglichkeiten und ihren Problemen: W. Platzer, Handbuch der Sonderbilanzen, Wien 1979, S. 347 ff.
- 72 Vgl. etwa den Vorschlag G. Heidingers für einen $\frac{1}{2}$ -KöSt-Satz und $\frac{1}{2}$ -ESt-Satz auf Ausschüttungen, der allerdings systematisch wiederum nicht befriedigt.
- 73 Die Einkünfte aus Besitz (Def. VGR) sind von 7,64 Mrd. S (1970) auf 50,98 Mrd. S (1981) gestiegen und sind deshalb die am raschesten expandierende Einkunftsart.
- 74 Zu den Grundsätzen des Einkommensteuerrechts: W. Doralt, H. G. Ruppe, Grundriß des österreichischen Steuerrechts, Bd. I; Wien 1982, S. 17 f.
- 75 So z. B. wird die Begünstigung unselbständiger Einkünfte gegenüber anderen für zulässig erachtet: VfSlg 6233, 6874, 6906, 8472, 8622.
- 76 W. Gassner, Der Gleichheitsgrundsatz im Abgabenrecht, in: Der österreichische Betriebswirt, 19. Jahrgang, 1969, S. 204.
- 77 Vgl. VfSlg 6030, 6255, 6419, 7558, 7844, 7864, 8012 usw.
- 78 Z. B. sollten Pauschalierungen im Steuerrecht in etwa im Durchschnitt den wirtschaftlichen Verhältnissen entsprechen; vgl. VfSlg 4409, 4930, 4958, 5022 usw.
- 79 Vgl. VfGH vom 13. Juni 1984 (G 90/83, 106/84), betr. § 6 Z 9 b UStG und VfGH vom 30. Juni 1984 (G 101/84) betr. § 25 Abs. 1 Z. 3 EStG mit erheblichen Folgeproblemen.
- 80 Geradezu beispielhaft ist die Neuformulierung des umsatzsteuerlichen Liebhabereibegriffes im § 2 Abs. 5 UStG nach der Aufhebung des § 12 Abs. 2 Z. 2 lit. b UStG durch den VfGH und die darauf folgende Erlaßkonfusion. Dazu: W. Gassner, Kapitalgesellschaften und Liebhaberei, in: Österreichische Steuerzeitung, 1984/12, S. 138–148.
- 81 Nur eine auszugsweise Zusammenfassung: P. Hassler, Die österreichischen Abgabengesetze, Bd. II Durchführungserlässe, 2 Bände, Wien 1972–1984.
- 82 K. Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, Berlin – Heidelberg – New York 1975³, S. 255 ff.
- 83 Beispielhaft ist der Begriff „gewerbliche oder industrielle Produktionsstätten“ als eine Anspruchsvoraussetzung für die 40% Investitionsprämie (§ 3 Abs. 1 IPrämG), der gleich bei Einführung des Gesetzes umfangreiche erläuternde Bemerkungen und Richtlinien notwendig machte.
- 84 W. Dorazil, N. Schwärzler, Das Grunderwerbsteuergesetz, Manz'sche Großausgabe Bd. 49, Wien 1977².
- 85 W. Hofstätter, K. Reichl, Die Einkommensteuer III B, aaO, Kommentar zu § 18 EStG.
- 86 Mit dieser Vereinfachungsidee ist die Steuerreformbewegung angetreten: R. Bechini, Möglichkeiten der Steuervereinfachung in Österreich, in: C. A. Andreae (ed), Handbuch der österreichischen Finanzwirtschaft, Innsbruck – Wien – München 1970, S. 288–304.
- 87 O. Mohr, Die steuerliche Betriebsprüfung: Einsatz und Wirklichkeit, Finanzjournal 1979/10–12.
E. Bauer, Die gegenwärtige Situation der Finanzverwaltung, in: Gelbe Briefe des Instituts für Finanzwissenschaft und Steuerrecht, Nr. 135/1984.
- 88 Vgl. auch G. Stoll, Bundesabgabenordnung Handbuch, Wien 1980, Erläuterungen zu den §§ 147 BAO ff.
- 89 Man denke etwa daran, daß das Problem der richtigen Bildung von Abfertigungsrücklagen und der Wertpapierdeckung bereits eigene Bankabteilungen beschäftigt.
- 90 F. Weiler, So prüft das Finanzamt, Wien 1982, S. 65 ff.
- 91 G. Kohler, Steuerliche Behandlung von Pkws, Kombis und Krafträdern aufgrund des Abgabenänderungsgesetzes 1980, in: Steuer- und Wirtschaftskartei, 1981/5, S. 75–85.
- 92 Einige ansatzweise Ausnahmen: K. Raffer, Zur Frage der Vergleichbarkeit von Lohn- und Gewinneinkommen, Wirtschaft und Gesellschaft, Heft 1/79, S. 109–117; K. Horwitz, Wege aus dem verlogenen Steuersystem, in: Berichte und Informationen 4/78, S. 4 ff.

- 93 J. Hackmann, Fördert die progressive Besteuerung die Schattenwirtschaft?, in: R. Schäfer (ed), Schattenökonomie, Göttingen 1984, S. 102–121. B. Mettelsiefen, Besteuerung und Schattenwirtschaft, in: K. Gretschmann et al (ed), Schattenwirtschaft, Göttingen 1984, S. 45–75.
- 94 G. Schmolders, Einführung in die Geld- und Finanzpsychologie, Darmstadt 1975, S. 73 ff.; G. Schmolders, Finanz- und Steuerpsychologie, Reinbek b. Hamburg 1966.
- 95 J. A. Schumpeter, Die Krise des Steuerstaates (1918), in: R. Hickel (ed), Die Finanzkrise des Steuerstaates, Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen, Frankfurt a. M. 1976, S. 351.
- 96 So kann z. B. in einem Steuersystem mit vernünftigen umfangreichen Pauschalierungen, wie z. B. in Großbritannien, eine höhere Steuermentalität erreicht werden: J. Daviter, J. Könke, O. Graf Schwerin, Steuernorm und Steuerwirklichkeit Bd. 1, Köln 1969.
- 97 Fessel + GFK, IFES, Steuermentalität 1980 in Österreich, Wien 1980, S. 76 und 81.
- 98 Ch. Seidl, Normative Theorien der Steuerdisziplin der Selbständigen, Wien 1974.
- 99 Vgl. die Beiträge von Genser-Holzmann, Lehner, Ruppe, Seidl, im Heft 5 des 26. Jahrgangs (1979) der Wirtschaftspolitischen Blätter und auch das Editorial: Nachlese zur Steuerreformkommission in Heft 1 des 6. Jahrgangs (1980) von Wirtschaft und Gesellschaft.
- 100 Vgl. O. Helige (ed) (1984), aaO, S. 192 ff.
- 101 H. G. Ruppe, Die Ausnahmebestimmungen des Einkommensteuergesetzes, in: G. Stoll (ed), Schriften zum österreichischen Abgabenrecht, Bd. 6, Wien 1971.
- 102 O. Farny, Zur Problematik steuerrechtlicher Familienbegünstigungen, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 1984/3, S. 411–419.
- 103 G. Mold und O. Farny, aaO.
- 104 A. Coddington, Theories of the Bargaining Process, London 1968.
- 105 Die Einschränkung für die Ausgleichsfähigkeit von Verlusten, für die man zivilrechtlich nicht haftet, wird im Regelfall erst durch Buchverluste aufgrund steuerrechtlicher Sonderbestimmungen notwendig. So sinnvoll der Grundgedanke auch sein mag, so wenig ist es aber gelungen, ihn im § 23 a EStG legislatisch korrekt wegen des Abstellens auf das steuerliche Kapitalkonto und der Nichtberücksichtigung des Sonderbetriebsvermögens zu verwirklichen.
W. Wiesner, Der Mitunternehmer bei beschränkter Haftung, in: SWK 1983/20, S. 215–232, W. Pokorny, Durchbricht § 23 a EStG die Grundsätze der Einkommensbesteuerung?, in: Steuer- und Wirtschaftskartei, 1983/20, S. 233–236.
- 106 O. Wittschieben, Das österreichische Besteuerungssystem, II. Teil, Jena 1930, S. 11 ff.
- 107 W. Pokorny, Das Chaos der Gesetzesflut, in: Steuer- und Wirtschaftskartei, 1984/2, S. 4–8.
- 108 G. Lehner (1984), aaO., F. Neumark, Wandlungen in der Beurteilung eingebauter Steuerflexibilität, in: Kyklos, Bd. 32, 1979, S. 177–204.
- 109 Zur Steuerpolitik noch immer lesenswert: J. v. Sonnenfels, Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanz, Bd. 3, Wien 1776, Dazu: L. v. Sommer, Die österreichischen Kameralisten (1920–1925), Nachdr. Aalen 1967, S. 428 ff.
- 110 K. Tipke, Steuergerechtigkeit in Theorie und Praxis, Köln 1981.



Die Technologiepolitik und ihr Informationsbedarf*

Ernst Braun

Technologiepolitik stellt den Versuch des Staates oder öffentlicher Institutionen dar, den Verlauf und Gebrauch der Technik zu beeinflussen. In einer reinen Marktwirtschaft wäre die Technik nur von Angebot und Nachfrage geregelt. Doch schon sehr früh sahen sich Staaten genötigt einzugreifen um einerseits die Technik als Instrument der staatlichen Macht und wirtschaftlichen Entfaltung zu fördern und andererseits das Chaos der unregelten Anwendung der Technik zu bannen.

Bevor wir die Technologiepolitik näher betrachten, müssen wir Klarheit darüber schaffen, welche Kräfte die Entwicklung der Technik bestimmen. Wir müssen also die Frage beantworten, welche Vorteile der Mensch und die Gesellschaft von der Technik erwarten, also welche Kräfte von der Nachfrage her die Technik beeinflussen und auch untersuchen, ob und welche zusätzlichen Kräfte von der Angebotseite zum Tragen kommen.

Auf der Nachfrageseite sucht der Mensch von der Technik die Befriedigung dreier Arten von Bedürfnissen:

In erster Linie sind es lebensnotwendige Bedürfnisse, also Dinge die dem nackten Überleben dienen. Dazu zählen Nahrung, Kleidung, Unterschlupf und Heizung, aber auch Sicherheit und die Erhaltung der Gesundheit. Die riesig gewachsene Bevölkerung der modernen Welt könnte ohne entwickelte Technik nicht überleben.

* Dieser Aufsatz wurde bei einem von der österreichischen Akademie der Wissenschaften und dem Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung gemeinsam zum Nationalfeiertag 1984 veranstalteten Seminar zum Thema Technik und Gesellschaft vorgetragen. Den Veranstaltern des Seminars sage ich herzlichen Dank.

In zweiter Linie sucht der Mensch durch die Technik persönliche Unabhängigkeit zu erreichen – Unabhängigkeit von Mitmenschen und von Naturkräften. Dieses Autarkiebedürfnis des Menschen ist die Kehrseite seines Kooperationsbedürfnisses. Die Tatsache, daß die Technik viel für Autarkie und nur wenig für Kooperation tun kann ist übrigens mit ein Grund für die heute so oft beklagte menschliche Isolation. Unsere Autarkie wird durch technische Einrichtungen erhöht: so kann ein Mensch alleine mit einer Maschine riesige Mengen Erde graben, wo es früher Hunderter von Menschen bedurfte; die Tiefkühltruhe sichert eine private Versorgung in Unabhängigkeit von Jahreszeiten oder Geschäftsöffnungszeiten; die Waschmaschine befreit uns nicht nur von schwerer Arbeit, sondern auch von der Wäscherin; das Privatauto gibt uns ungeahnte Möglichkeiten scheinbar völlig autark unseren Aktionsradius zu vergrößern.

Zum dritten erwarten wir von der Technik die Befreiung von dem Fluch unser Brot im Schweiß unseres Angesichts erwerben zu müssen und die Befriedigung unserer Wünsche nach Spiel, Spaß und Bequemlichkeit. So kaufen wir Videorecorder, Kameras und elektronische Spiele; Staubsauger, Rasenmäher und Geschirrspüler und verwenden Flugzeuge und Skilifts.

Die drei Kaufmotivationen treten meist gemischt auf, denn das Auto ist ein autarkieförderndes Transportmittel und Lieblingsspielzeug zugleich; die Sachertorte ist Nahrungsmittel und Vergnügen; der Tennisschläger dient der Gesundheit und dem Spiel; die Waschmaschine gibt uns, nebst ihren anderen Vorteilen, auch gesundheitsfördernde Hygiene.

Zu den privaten Anforderungen an die Technik kommen die gesellschaftlichen Anforderungen hinzu. Die Gesellschaft verlangt von der Technik:

Erstens die Bereitstellung der für das Überleben notwendigen Infrastruktur. Dazu gehören zum Beispiel Kanalisation, Energieversorgung, Eisenbahnen, das Kommunikationsnetz, die Feuerwehr und ähnliche Einrichtungen. Auch hier findet ein Überlappen von Bedürfnissen statt, denn einerseits ist ein Straßennetz unabkömmlich für die Versorgung der Großstädte, andererseits dient es auch dem privaten Ferienverkehr.

Die zweite Anforderung der Gesellschaft an die Technik ist leider die Deckung des in manchen Ländern überwältigenden und in allen Ländern wichtigen Bedarfs an Waffen und militärischen Einrichtungen. Mit Gütern, die gleichzeitig ein Hohes an menschlicher Schöpfungs- und Zerstörungskraft darstellen, symbolisiert das Waffenarsenal die Macht und die Ohnmacht des technischen Menschen.

Die Technik wird aber nicht nur von der Nachfrage bestimmt, sondern es gibt auch antreibende Kräfte, also Kräfte der Angebotseite.

Aus dieser Sicht müssen wir vor allem die Erstellung von Produktionsmitteln betrachten. Man könnte beinahe sagen, daß die Technik einen großen Teil ihrer Produktion in der Reproduktion verbraucht. Technische Produktionsmittel stehen im Mittelpunkt der Technik, denn sie bestimmen weitgehend die Qualität und den Preis der

Gebrauchsgüter. Darüber hinaus sind Produktionsgüter auch mit der landwirtschaftlichen Produktion verknüpft. Sie ermöglichen die Ernährung der riesigen Menschenmassen der modernen Welt. Erst durch die enorm gesteigerte Produktivität der technisch gestützten Produktion – in Industrie wie in Landwirtschaft – ist eine reiche, konsumierende und relativ wenig körperlich angestrengt arbeitende Dienstleistungsgesellschaft entstanden.

Bei Produktionsgütern ist die Trennung von Angebot und Nachfrage nicht sauber durchführbar, denn etwa ein landwirtschaftliches Gerät gehört ja gar nicht zur Angebotserstellung der Technik, sondern ist ein Investitionsgut des Landwirts; der Endverbraucher ist nicht innerhalb des Technikbereichs. Auch andere Investitionsgüter sind nicht leicht trennbar. So sind Flugzeuge als Transportmittel sowohl ein wichtiges Glied in der Produktionskette, als auch ein Instrument der privaten Dienstleistung. Die Befriedigung des internen und externen Bedarfs an Produktions- und Investitionsgütern aller Art gehört zu den zentralen Aufgaben der Technik.

Die anderen beiden Kräfte, welche das Angebot der Technik bestimmen, sind hier nur ganz kurz zu erwähnen, da sie nur indirekt Objekt der Technologiepolitik sind. Es handelt sich um zwei Grundinstinkte des Menschen: erstens den Drang Reichtum zu schaffen und anzusammeln – in der kapitalistischen Gesellschaftsordnung eng mit dem Profitmotiv verknüpft – und zweitens um den erfinderischen Geist des Menschen. Technische Güter stellen Reichtum dar und werden hergestellt, um Profit und Reichtum zu schaffen. Technische Güter sind aber auch ein Ausdruck der Kreativität und erfinderischen Gabe des Menschen, vielleicht das, was den Menschen überhaupt erst zum Menschen macht.

Man kann die Technik als eine Verstärkung und Erweiterung der natürlichen menschlichen Fähigkeiten sehen: die Atombombe als unendlich verstärkte Faust, den Mähdrescher als eine riesige Leistungserhöhung der menschlichen Hand. Die Technik wird durch Kräfte bestimmt, welche menschliche und gesellschaftliche Bestrebungen auf technische Gebiete umsetzen. Technologiepolitik ist ein Aspekt und Bestandteil der Politik überhaupt und so obliegt auch ihr die Austragung und Schlichtung von Interessenkonflikten. Doch hat die Technologiepolitik sehr spezielle und spezifische Aufgaben, die sich für analytische Zwecke auf drei Gebiete aufgliedern lassen.

1. Die Beschaffung und stetige Erneuerung der technischen Infrastruktur. Diese dient dem Überleben der modernen Gesellschaft, ermöglicht aber auch die Produktion und den Konsum von Gütern und Dienstleistungen. Da die Infrastruktur ein Gemeingut ist, muß der Staat sie entweder erstellen oder überwachen.
2. Die Regelung des Gebrauchs der Technik um Interessenkonflikte zu vermeiden oder zu schlichten.
3. Die Unterstützung allgemeiner staatlicher politischer Ziele durch die Technik.

Die Beschaffung einer Infrastruktur gehört seit jeher zu den Aufga-

ben des Staates, wenn es aber früher genügte den Straßenbau zu regeln, ist inzwischen der Aufgabenbereich ins Unzählbare gestiegen. Auch die Verknüpfung mit anderen Politikbereichen ist vielfältiger geworden, denn zur technischen Infrastruktur gehören ja auch rechtliche Regelungen, Sicherheitsmaßnahmen, internationale Kooperation, Normierung und staatliche Finanzierung. Die Infrastruktur ermöglicht das Überleben in den jetzt so dicht besiedelten Ländern und Städten und sie ermöglicht auch die Benützung vieler Güter und Dienstleistungen. Ohne Straßen und Tankstellen wäre die Benützung des Autos unmöglich, ohne Transportmittel könnten Städte nicht versorgt werden, ohne Sender und Programmgesellschaften wäre es sinnlos, Fernsehgeräte zu kaufen. Schon aus diesen wenigen Beispielen ist es offensichtlich, daß die öffentliche Hand zum Teil selbst finanziert und erstellt, zum Teil aber auch nur überwacht und regelt.

Abgesehen von der gebrauchsausorientierten Infrastruktur, vorher unter der Nachfrageseite der Technik erwähnt, bedarf die Technik einer internen Infrastruktur, also einer Infrastruktur der Angebotseite. Beide überdecken sich teilweise, sind aber doch analytisch zu unterscheiden. Für die industrielle Fertigung ist der Transport von Rohmaterial, Halbfertiggütern und Fertigggütern unerläßlich; ein Teil der Energieversorgung dient der Industrie; ebenso wie ein Teil der Nachrichtenübermittlungseinrichtungen. Aber auch ein geregelter Verlauf der anderen Angebotskräfte der Technik bedarf einer Infrastruktur. So wird der erfinderische Geist durch ein weitverzweigtes und kostspieliges Netz von Forschungs- und Ausbildungsinstitutionen gestützt und durch das Patentrecht soll gesichert werden, daß der Erfinder auch materiellen Nutzen seiner Tätigkeit genießt und diesbezügliche Konflikte möglichst vermieden werden.

Als zweite Aufgabe der Technologiepolitik haben wir die Regelung des Gebrauchs technischer Güter genannt. Es ist unmittelbar offensichtlich, daß es keinen Autoverkehr ohne Fahrregeln geben kann, ebenso ist es klar, daß Dampfkessel oder elektrische Anlagen nicht nur Sicherheitsvorschriften, sondern auch Inspektionen unterliegen müssen. Übrigens waren Dinge nicht immer klar und die zahlreichen Dampfkesselexplosionen auf Mississippidampfern trugen viel zur Entwicklung der Technologiepolitik bei. Die Regelung der Technik geht noch viel weiter und dient nicht nur dem direkten Schutz des Konsumenten. Wenn man etwa den Begriff Umweltschutz aufgreift, so ergibt sich daraus ein riesiges Tätigkeitsfeld für die Technologiepolitik. Denn es ist dem einzelnen Konsumenten oder Produzenten unmöglich, seine Gebrauchsgewohnheiten oder Produktionsmethoden ohne öffentliche Koordination und Anweisung so zu gestalten, daß die Umwelt möglichst gering belastet wird. Jeder einzelne – und besonders jeder Produzent – muß auf seinen Vorteil bedacht sein und nützt daher jede Möglichkeit Kosten zu externalisieren, also auf seine Umgebung abzuwälzen. Nur der Staat kann verpflichtende Kompromisse zwischen privatem und öffentlichem Nutzen zustandebringen und dadurch die natürliche Umwelt vor verheerenden Schäden schützen.

Als dritte Verpflichtung obliegt es der Technologiepolitik nach Möglichkeit relevante politische Ziele des Staates (oder einer anderen politischen Einheit) zu unterstützen. Da der moderne Staat bestrebt ist, möglichst hohes Wirtschaftswachstum innerhalb gewisser Rahmenbedingungen zu erreichen, muß die Technologiepolitik ihren Beitrag leisten indem sie die technische Innovation fördert. Dadurch hofft man die heimische Produktion wettbewerbsfähig zu halten und auch das Angebot an Gütern zu erweitern, um neue Nachfrage anzukurbeln. Die Innovationsförderung ist zu einem wichtigen Instrument der Konjunkturbelebung und auch ein Bestandteil des Bestrebens nach einer ausgewogenen Leistungsbilanz geworden. Die Unterstützung der Konjunkturpolitik ist auch deshalb wichtig, weil die Konjunktur wesentlich den Arbeitsmarkt prägt. Die Technologiepolitik steht vor der äußerst schwierigen Aufgabe, die Konjunkturbelebung, das Wirtschaftswachstum, den Arbeitsmarkt und die Leistungsbilanz sowie den Umweltschutz und die Lebensqualität ausgewogen zu fördern.

Zur Innovationsförderung gehört auch Forschungsförderung, denn obwohl die Zusammenhänge zwischen Forschung und Innovation nicht so einfach sind wie sie manchmal dargestellt werden, so besteht doch eine starke Wechselwirkung zwischen den beiden. Technologiepolitik und Forschungspolitik sind eng verknüpft und müssen gut aufeinander abgestimmt sein.

Auch bei anderen staatlichen Bestreben kann die Technologiepolitik mitwirken. So kann zum Beispiel einer Region durch bevorzugte Infrastrukturgestaltung und Innovationsförderung zum Aufschwung verholfen werden; oder man kann durch geeignete Maßnahmen die staatliche Autarkie in der Rohstoff- oder Energieversorgung erhöhen. Ein wichtiger Bestandteil der Technologiepolitik ist der Technologietransfer und Handel in Lizenzen oder Know-how; es besteht also eine Verknüpfung zwischen Handelsbestreben und Technikbestreben. Ebenso kann der Staat besondere interne oder externe Sicherheitsprobleme zu bewältigen haben oder sonstige Prioritäten setzen, deren Erfüllung durch die Technik beschleunigt, gestützt oder ermöglicht werden kann.

Soweit es im Rahmen so zeitbegrenzter Ausführungen möglich ist, habe ich versucht anzudeuten, was der Mensch oder die Gesellschaft von der Technik verlangt und welche Hilfeleistungen bei der Erfüllung der Aufgaben der Technik vom Staat geleistet werden müssen oder können. Wenn bisher die Technik als durchaus wünschenswerte Kraft dargestellt und ihre Schattenseiten nur andeutungsweise erwähnt wurden, müssen wir uns diesen jetzt ausführlicher zuwenden.

Die Angst vor der Technik ist so alt wie die Technik selbst. Neue wirkungskräftige Produktionsverfahren wurden immer schon als Konkurrenten für menschliche Arbeitskräfte betrachtet und selbsttätige Maschinen beraubten den Menschen immer mancher seiner handwerklichen Kenntnisse. Auch die Umweltverschmutzung ist, besonders in den Städten, kein neues Problem. Allerdings wurde in diesem Bereich meist die neue Technik als der Erlöser betrachtet und die durch

moderne Technik und Chemie verursachte zeitgenössische Umweltbelastung ist tatsächlich ein relativ neues Problem.

Nebst der Sorge um Umweltverschmutzung jeder Art, vom Lärm bis zum Wald- und Fischsterben, und der Angst um Arbeitsplätze und herkömmliche handwerkliche Qualifikationen, hat die letzte Zeit noch einige Ängste mit sich gebracht. Die erste betrifft die Isolation und Entfremdung des Menschen – Entfremdung von seiner Arbeit, von der Natur, von seinen Mitmenschen. Die zweite betrifft die Überwachungsmöglichkeiten durch neue technische Hilfsmittel. Die dritte betrifft die durch technische Großprojekte hervorgerufene und geförderte Zentralisierung der Macht. Damit verbunden ist auch die Angst, daß bei neuartigen Großprojekten Fehlschläge mit katastrophalen Auswirkungen eintreten könnten. Three Mile Island und Seveso seien nur schlagwortartig genannt. Zuletzt sei noch eine Gruppe von Ängsten erwähnt, welche mit dem wahnwitzig angewachsenen Gesamtverbrauch und der noch wahnwitziger angewachsenen Gesamtbevölkerung zu tun hat. Es sieht so aus, als ob der Mensch die Erde überrennen und ihre Schätze – Rohmaterial, Energie, ungestörte Natur – ausrauben und vernichten würde und das gesamte System von Natur, Technik und Mensch zum Verfall verurteilt wäre. Bäume können eben nicht in den Himmel wachsen.

Die Ängste und Sorgen beim Einsatz der Technik sind vielschichtig und manchmal vage – wir fühlen uns als Erben des Prometheus und erwarten eine Strafe für die frevelhafte Verknechtung der Erde. Mehrere Ursachen führen zu einer Verunsicherung und sind nicht schwer zu finden. Der Einsatz der Technik bringt oft ungeahnte Folgen mit sich. Es seien nur wenige Beispiele erwähnt: Der Einsatz künstlicher Düngemittel führt zur Verseuchung und dem Sterben von Flüssen und Seen; das Auto verseucht die Städte, so daß sie kaum mehr akzeptable Lebensqualität bieten; der Videorecorder bietet ungeahnte Möglichkeiten zur Verbreitung der Pornographie; der Mikrocomputer gefährdet Arbeitsplätze und Qualifikationen; der Skilift erhöht die Lawinengefahr; Benzin mit Bleizusätzen gefährdet die Gesundheit von Kleinkindern; Kunststoffpolster in Möbel schwelen unter Entwicklung giftigen Rauchs; die energiesparende Verbrennung von Abfallölen stößt Giftgase in die Luft. Oder? Stimmt das alles, sind die Zusammenhänge eindeutig und über jeden Zweifel erhaben? Sind sie unvermeidlich oder leicht vermeidbar?

Die zweite Ursache der Verunsicherung ist durch vielschichtige Interessenskonflikte in bezug auf Technik, besonders zwischen privaten und öffentlichen Interessen, gegeben. Jeder will fliegen, aber niemand will unter einer Flugschneise wohnen. Jeder will elektrischen Strom, will aber weder die Luft verschmutzt oder Wildbäche reguliert sehen noch sich mit dem Problem der Entsorgung von Kernkraftwerken konfrontieren. Jeder will sein Auto jederzeit und überall benützen und parken, doch stören ihn alle anderen Autofahrer. Man verlangt, daß die Technik zur Erleichterung der Lebensbedingungen der Behinderten und Kranken eingesetzt wird, doch können diese nicht die Entwick-

lungskosten tragen; das betriebswirtschaftliche und volkswirtschaftliche-humanitäre Kalkül klappt auseinander. Diese kurze Liste von Interessenskonflikten könnte beinahe ins Unendliche verlängert werden, doch ist es nicht meine Absicht Sie zu langweilen, sondern nur das Prinzip an Hand von Beispielen zu erläutern.

Die dritte Ursache der Verunsicherung hat ihre Wurzeln in der Wissenschaft. Nicht nur ist die Wissenschaft dem Außenstehenden völlig unverständlich, sondern sie stellt auch immer wieder später widerlegte Behauptungen auf. Wenn alle vielversprechenden wissenschaftlichen Ergebnisse zur Tatsache geworden wären, würden wir in einem problemfreien Schlaraffenland leben.

Viele Probleme im Umkreis der Anwendung wissenschaftlicher und technologischer Erkenntnisse entziehen sich dem Zugriff naturwissenschaftlicher Methoden und die Probleme wachsen über den Rahmen der Einzelwissenschaft und über den Rahmen der gesamten Wissenschaft hinaus. Als Beispiel sei hier wieder das verbleite Benzin genannt. Es wird von manchen Wissenschaftlern – keineswegs von allen – behauptet, daß das von Autoabgasen stammende Blei die geistige Entwicklung von Kleinkindern gefährdet. Vielleicht ist sogar eine Gefährdung des ungeborenen Kindes und erwachsener Menschen vorhanden. Man sollte also Blei aus dem Benzin entfernen. Dann kommen aber andere Wissenschaftler aus anderen Disziplinen daher und sagen, daß erstens Bleizusätze den Energieverbrauch vermindern, zweitens weder die Gesundheitsschäden erwiesen sind noch bekannt ist welcher Anteil des in den menschlichen Körper gelangenden Bleis aus Benzin kommt und drittens sämtliche Ölraffinerien umgebaut werden müßten, wollte man auf Bleizusätze verzichten. Die gesamte Diskussion ist verzweigt, kompliziert und schwierig und zeigt eigentlich nur eines mit Sicherheit, nämlich daß das Problem interdisziplinär ist und eine politische Entscheidung über bleifreies Benzin keineswegs auf eindeutige wissenschaftliche Befunde zu begründen ist.

Die vierte und letzte Ursache der Verunsicherung des Publikums in Angelegenheiten Technik ist die Unmöglichkeit die Problematik zu durchschauen. Daher ein Gefühl der Ohnmacht, der Entmündigung. Beschlüsse fallen hinter verschlossenen Türen, Politiker und andere Entscheidungsträger werden von Wissenschaftlern jeder Art beraten deren Gutachten nicht nur unverständlich sondern auch widersprüchlich sind. Der Bürger wird nur selten nach seiner Meinung gefragt und auch nicht nach seinen Werten und Zielvorstellungen, die sich ja in einzelnen Beschlüssen in technologischen Fragen niederschlagen. Doch auch der befragte Bürger fühlt sich überfragt und der Entscheidungsträger oft überfordert. Als das Parlament der Vereinigten Staaten sich immer hilfloser Entscheidungen über Zuwendungen, Bewilligungen und Regelungen der Technik gegenübergestellt sah, nahm es nach vielen Verhandlungen den Vorschlag von Congressman Emilio Daddario an, ein Office of Technology Assessment zu gründen. Diese bahnbrechende Institution wurde 1973 gegründet und deren Aufgaben wurden von Daddario wie folgt definiert:

Technology assessment is a form of policy research which provides a balanced appraisal to the policymaker. Ideally, it is a system to ask the right questions and obtain correct and timely answers. It identifies policy issues, assesses the impact of alternative courses of action and presents findings. It is a method of analysis that systematically appraises the nature, significance, status, and merit of a technological progress.

Das Idealbild der Technologiefolgenabschätzung (wie technology assessment verdeutscht wurde) ist eine objektive und umfassende Beschreibung möglichst aller Folgen eines zukünftigen technischen Projektes zu erstellen um damit dem Entscheidungsträger die Möglichkeit zu geben, nach eigenen Zielsetzungen ein solches Projekt zu unterstützen, zu kontrollieren oder zu verhindern. Natürlich ist das Ideal der Objektivität und Vollständigkeit unerreichbar, aber immerhin kann eine gut durchgeführte Technologiefolgenabschätzung nicht nur eine Entscheidungshilfe bieten, sondern auch dazu beitragen, Entscheidungen über technische Projekte durchschaubarer und demokratischer zu gestalten.

Der letzte Stein des Anstosses für die Schaffung des OTA waren die äußerst schwierigen Diskussionen über den Bau des Ultraschallpassagierflugzeugs. Das Parlament entschied schließlich gegen den Bau und traf damit die im Rückblick richtige Entscheidung, fand sich aber bei den Debatten durch verschiedenste Gutachten überfordert und verlangte dringend nach einem Gesamtüberblick über die Problematik – eine Durchleuchtung des Problems von allen wissenschaftlichen, sozialen, ökonomischen und politischen Standpunkten. Der Bau des Anglo-Französischen Überschallpassagierflugzeugs wurde übrigens ziemlich diskussionslos beschlossen und an den enormen Kosten zehren die beiden Regierungen und die nationalen Fluggesellschaften bis heute.

Das OTA wurde mit riesigen Erwartungen gestartet, als ob es in Zukunft nie wieder technische Fehlentwicklungen oder Fehlinvestitionen geben könnte. Es wurde ein großer Apparat an Wissenschaftlern aufgebaut und riesige Forschungsaufträge vergeben. Die Euphorie wurde bald von Enttäuschung abgelöst. Die ersten Studien ließen viel an Qualität zu wünschen übrig und es stellte sich heraus, daß das von Daddario und seinen Anhängern gezeichnete Idealbild eben unerreichbare Vorstellung bleiben mußte. Das OTA wurde ein politischer Fußball, doch schließlich überlebte es und lebt auch heute noch. Die Erwartungen wurden zurückgeschraubt und die Qualität verbessert, so daß jetzt wirklich nützliche Berichte erstellt werden. Dabei wurde auch klar, daß der Bericht nicht einmal das wichtigste Resultat einer TA Studie ist. Das wichtigste daran sind die vielen Diskussionen zwischen den drei Parteien: Technologieentwickler, Folgenabschätzer und Entscheidungsträger. Dadurch wird das Problem von allen Beteiligten aus viel weiterer und umfassenderer Sicht betrachtet.

Zur Beurteilung gelangen Projekte dreierlei Art:

1. Größere technische Projekte welche öffentlicher Kontrolle unterliegen oder Kostenzuschüsse aus öffentlicher Hand erhalten sollen.

Dabei kann es sich sowohl um Forschungs- und Entwicklungsprojekte als auch um Investitionen in Industrieanlagen oder Bauprojekte handeln oder um öffentliche Förderung oder Kontrolle weitgestreuter privater Investitionen.

2. Zur Beurteilung können auch Möglichkeiten technischer Lösungen für aktuelle gesellschaftliche Probleme gelangen, also etwa Waldsterben, Energieversorgung, städtischer Verkehr, Zukunft der Arbeit oder ähnliche umfassende Probleme, bei deren Lösung die Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Technik eng verflochten sind.
3. Drittens geht es darum, das Potential neuer Forschungsergebnisse oder technischer Entwicklungen zu überprüfen um rechtzeitig wirtschaftliche Möglichkeiten zu nützen oder Gefahren vorzubeugen. Als aktuelles Beispiel könnte man hier die Biotechnologie anführen. Im österreichischen Rahmen ist es besonders wichtig die aus dem Ausland auf Österreich zukommenden Entwicklungen rechtzeitig zu beachten und darauf passend zu reagieren.

In den ersten Jahren der Technologiefolgenabschätzung wurde viel über die Methodik diskutiert und die verschiedensten Methoden vorgeschlagen. Es würde leider den Rahmen dieser Veranstaltung sprengen in Einzelheiten zu gehen, aber einige Bemerkungen mögen hier am Platz sein.

Der erste Schritt jeder TA Studie muß die Definition des Problems und seines relevanten Umkreises sein. Wenn man wirklich alle Folgen jeder Handlung vom heutigen Tag bis in alle Ewigkeit verfolgen wollte, müßte die Studie von Krösus finanziert und von göttlicher Inspiration geleitet werden. Steckt man aber den Rahmen zu eng, dann wird aus der Studie keine Technologiefolgenabschätzung sondern ein konventionelles Gutachten aus der Scheuklappensicht einer einzigen Wissenschaft. Das Abstecken des Problems ist keineswegs trivial und muß einvernehmlich zwischen dem Gutachter und seinem Auftraggeber geschehen. Nach der Definition des Problems kann das Gutachterteam zusammengestellt werden, welches die relevanten Disziplinen vertreten muß, aber doch nach gemeinschaftlichem Konzept arbeiten soll. Die Gesamtheit muß mehr darstellen als die Summe der Teile.

Der zweite Schritt des TA ist eine Beschreibung der relevanten Technik, wobei unter relevant keineswegs nur die vorgeschlagene Technik zu verstehen ist, sondern auch rivalisierende Lösungen der gleichen Probleme. Nehmen wir an es geht um einen Brüterreaktor. Bei einer diesbezüglichen Studie wären nicht nur sämtliche vorgeschlagene Lösungen der Brüterkonstruktion und seiner Subsysteme zu beachten, wobei der Brennstoffkreislauf auch zu den Subsystemen zählt, sondern auch sämtliche rivalisierende langfristige Lösungen der Energieversorgung welche den Brüter unnötig oder obsolet machen könnten. Dazu muß man Fusionsreaktoren ebenso wie Sonnenenergie und andere sogenannte weiche Technologien zählen und darf auch Energiesparmaßnahmen nicht außer acht lassen.

Der dritte Schritt besteht aus was die Amerikaner so schön „state of society assumptions“ nennen. Dabei geht es darum abzuschätzen, wie

sich eine Gesellschaft im betrachteten Zeitraum entwickeln wird. Typische Fragen wären demographische Entwicklungen, die politischen Verhältnisse, gesellschaftliche Werte und ihr Wandel, religiöse Tabus, Entwicklungen der Volkswirtschaft und der internationalen Beziehungen. Es ist klar, daß diese Abschätzungen mit dem Zeitabstand von der Gegenwart immer unsicherer werden und daß man überhaupt nur wahrscheinliche Szenarien beschreiben kann. Da aber manche große technische Entwicklungen auf sehr viele Jahre vorausgeplant werden müssen, bleibt nichts anderes übrig als solche Prognoseversuche zu machen und ihre Relevanz für die begutachtete Technik zu erörtern. Wenn möglich, soll man auch versuchen, die technische Entwicklung flexibel zu gestalten und je nach Notwendigkeit die TA Studie zu wiederholen.

Der vierte Schritt des Technology Assessment besteht aus der Identifizierung der von der vorgeschlagenen Technik betroffenen Bevölkerungsgruppen oder Interessen. Dabei sollen nicht nur direkt sondern auch indirekt Betroffene berücksichtigt und rivalisierende Technologien sowie gesellschaftliche Entwicklungen beachtet werden.

Der fünfte Schritt besteht aus der Beschreibung der zu erwartenden Einflüsse und Veränderungen welche auf die vorher identifizierten Gruppen zukommen. Wieder müssen die verschiedenen Technologien und Szenarien berücksichtigt werden. Nehmen wir als Beispiel die vielbesprochene Mikroelektronik. Hier werden als Betroffene zuerst Büroangestellte, dann Fabriksangestellte und Arbeiter, schließlich die gesamte Bevölkerung identifiziert. Die Art der Betroffenheit ist für jede Gruppe unterschiedlich. Büroangestellte müssen an Bildschirmen arbeiten, müssen programmieren lernen und Einbussen an Arbeitsplätzen hinnehmen. Fabriksarbeiter müssen mit hochautomatischen Maschinen umgehen lernen und auch wieder Einbussen an Arbeitsplätzen hinnehmen. Diese sind allerdings an eine *ceteris paribus* Annahme gebunden und die Lage sieht anders aus, wenn man die von der Mikroelektronik ausgehenden Marktanstöße berücksichtigt. Für die Gesamtbevölkerung wirkt sich die Mikroelektronik wieder anders aus, so zum Beispiel in besserem Zugang zu Informationsdiensten, in Bankomaten und elektronischen Spielen, in Quartzuhren und Taschenrechnern.

Im ursprünglichen amerikanischen Modell der Technologiefolgenabschätzung war bei der Impaktanalyse keine direkte Befragung und Stellungnahme der potentiell Betroffenen vorgesehen. Inzwischen wurden aber vielerlei Varianten entwickelt bei denen eine Demokratisierung des Vorgangs der Technologiefolgenabschätzung angestrebt wird. Die von mir bevorzugte Variante verpflichtet die Gutachter, die Meinungen der unmittelbar Betroffenen anzuhören und im Gutachten darzustellen und entsprechend zu berücksichtigen.

Der sechste Schritt besteht aus einer Beschreibung der möglichen Aktionen der verschiedenen beteiligten Akteure. Dabei geht es nicht um Politikberatung, sondern um eine Klärung der Aktionsmöglichkeiten und deren wahrscheinliche Folgen. Nehmen wir als Beispiel eine

Technologiefolgenabschätzung zur Lösung des Abgasproblems von Automobilen. In diesem Beispiel hätten die Regierungsbehörden wahrscheinlich folgende Aktionsmöglichkeiten: drastische Geschwindigkeitsbegrenzungen, massive Unterstützung des öffentlichen Verkehrs und des Bahnverkehrs zu Ungunsten des Autos, die Einführung des Abgaskatalysators und des dazu nötigen bleifreien Benzins nach amerikanischem und bundesdeutschem Muster, Forschungsförderung für die Erforschung weiterer Möglichkeiten der Abgasbekämpfung durch neue Motorkonstruktionen, elektronische Steuerungen und elektronische Überwachung des Motors und der Effizienz der Abgasentgiftung, Unterstützung und fördernde Maßnahmen für die Einführung des Elektroautos im Stadtverkehr. Die bevorzugten Lösungen wiederum lassen sich durch Steuermaßnahmen, direkte finanzielle Zuschüsse, gesetzliche Regelungen, Infrastrukturmaßnahmen und Investitionen, etwa in Bahnen und öffentliche Verkehrsmittel, stützen, fördern oder erzwingen.

Der siebente und letzte Schritt einer Technologiefolgenabschätzung besteht aus der Zusammenfassung und neuerlichen Überprüfung der erzielten Resultate, also einer zweiten Runde der Betrachtungen und einem Schlußbericht. Die Aktionsmöglichkeiten müssen besonders klar hervorgehoben werden, etwa in der Form: wenn diese oder jene Maßnahme getroffen wird, dann sind diese oder jene Folgen wahrscheinlich.

Natürlich läßt man absurde Maßnahmen und Wahnsinnsfolgen außerhalb der Diskussion, aber jede akzeptable Maßnahme mit akzeptablen Folgen sollte zur Diskussion gestellt werden. Der oder die Entscheidungsträger setzen dann ihre politischen Bewertungen um zu den ihnen genehmen Maßnahmen zu gelangen oder sich für die Untätigkeit zu entscheiden.

Innerhalb dieses grob umrissenen Schemas einer TA Methodik gibt es nicht nur unzählige Varianten, sondern auch unzählige Methoden für jeden einzelnen Schritt der TA Studie. Dazu gehören natürlich die herkömmlichen Methoden der Wirtschaftsanalyse aber auch neuere Methoden des Modellbaus und der Prognose. Die Methoden selbst unterliegen einer stetigen Entwicklung und bedürfen einer angewandten Forschungstätigkeit. Auch die für TA Studien so wichtigen Zusammenhänge zwischen technischen und gesellschaftlichen Entwicklungen sind bei weitem nicht ausreichend erforscht. Die Tätigkeit der Technologiefolgenabschätzung muß mit einer Forschungstätigkeit auf diesem Gebiet Hand in Hand gehen.

Das amerikanische Modell wurde in vielen Ländern aufgegriffen, ohne nachgeahmt zu werden. Eine genaue Nachahmung wäre auch unangebracht, da das Office of Technology Assessment auf die Bedürfnisse des amerikanischen Parlaments ausgerichtet ist und den Realitäten der amerikanischen Politik entspricht. Sogar in den USA besteht noch ein zweites System für Technology Assessment, nämlich das der National Science Foundation. Andere Länder versuchen ihre eigenen Varianten zu finden, doch von den vielen Systemen sei hier nur das

schwedische Secretariat for Futures Studies erwähnt, welches mit der Studie „Solar versus Nuclear“ nicht nur Aufsehen erregt hat, sondern auch politisch sehr einflußreich war. In dieser Studie aus dem Jahr 1980 wurde gezeigt, daß Schweden seine Kernkraftwerke nicht weiter ausbauen müsse, sondern die zukünftige Energieversorgung durch den Anbau von bestimmten Holzarten auf riesigen Flächen sichern könne. Das wurde dann auch zur offiziellen schwedischen Energiepolitik. Dieses Beispiel zeigt allerdings auch, daß ein Bericht am einflußreichsten ist wenn er Aktionsmöglichkeiten aufzeigt, die dem Wunschdenken der Gesellschaft entsprechen. Wenn eine Studie das gerne Gehörte sagt, dann hört man auf sie; das Unerwünschte stößt meist auf taube Ohren.

Ich glaube, daß auch Österreich sich der Notwendigkeit, die Technik gezielt in gesellschaftlich erwünschte Bahnen zu steuern, nicht entziehen kann. Wir schulden es unseren Wäldern und unserer Umwelt, wir schulden es unseren Forschern, Technikern und Erfindern, wir schulden es schließlich der breiten Öffentlichkeit eine durchschaubare und von dem besten verfügbaren Wissen getragene Technologiepolitik zu betreiben, die auch langfristige Probleme nicht außer acht läßt. Um diesem von allen angestrebten Ziel einen Schritt näher zu kommen, plädiere ich für die Schaffung eines Instituts zum Studium von Technologiefolgen und Langzeitentwicklungen, welches Gruppen von Wissenschaftlern bei der Erstellung von Technologiefolgenabschätzungen koordiniert und methodisch betreut, sowie auf diesem Gebiet Forschung betreibt. Ein kleines Land muß seine Kräfte gezielt einsetzen und die Technologiefolgenabschätzung kann dazu beitragen, die Kräfte der Wissenschaft, der Technik und der Industrie dem allgemeinen Nutzen besser dienstbar zu machen.

Literatur

- J. E. Armstrong, W. W. Harman, *Strategies for Conducting Technology Assessments*, Boulder, Westview Press, 1980
C. Böhret, P. Franz, *Technologiefolgenabschätzung*, Frankfurt, Campus, 1982
E. Braun, *Wayward Technology*, London, Frances Pinter, 1984
E. Braun, *Technology Assessment and the Role of the Universities*, Science and Public Policy, 4, S. 224–229, 1977.
D. Collingridge, *The Social Control of Technology*, London, Frances Pinter, 1980
M. Dierkes, V. v. Thienen, *Science Court – ein Ausweg aus der Krise? Wirtschaft und Wissenschaft*, 4, S. 2–14, 1977
F. Hetman, *Society and the Assessment of Technology*, Paris, OECD, 1973
M. Lönnroth, T. B. Johansson, P. Steen, *Solar versus Nuclear*, Oxford, Pergamon Press, 1980
A. L. Porter, F. A. Rossini, P. A. Carpenter, G. A. Roper, *A Guidebook for Technology Assessment and Impact Analysis*, New York, North Holland, 1980

Chancen und Hindernisse des „Dritten Weges“

EIN INTERVIEW MIT OTA ŠIK VON
G. SCHEUNEMANN

Scheunemann: Herr Šik, unser Gespräch soll handeln von den Durchsetzungschancen Ihres Modells einer humanen Wirtschaftsdemokratie, wobei ich diese erst einmal auf die Bundesrepublik Deutschland bezogen wissen will.

Sie sagen an einer Stelle Ihres Werkes, daß die Theorie die Massen ergreifen muß, um geschichtswirksam werden zu können. Nun würde ich zu Anfang die These aufstellen wollen, daß es in dieser Hinsicht nicht besonders gut aussieht. Daß Ihr Werk bei der großen Masse der arbeitenden Menschen so gut wie nicht bekannt ist, das kann man ja noch verstehen. Unverständlich ist mir hingegen, daß es bei der kleinen akademischen Masse der politiktheoretischen Diskutanten nicht viel besser aussieht. Ich habe mir mal die Mühe gemacht und die letzten fünf Jahrgänge der wichtigen fachwissenschaftlichen, d. h. politikwissenschaftlichen Zeitschriften durchgearbeitet – man findet darin noch nicht einmal einen Rezensionen-zweispalter über Ihr 1979 erschienes Hauptwerk „Humane Wirtschaftsdemokratie“.

Herr Šik, wie erklären Sie sich die politikwissenschaftliche – ich kann

hier natürlich nur für meinen Fachbereich sprechen – Ignoranz?

Šik: Das hat wahrscheinlich sehr viele Gründe. Erstens geht es ja um ein theoretisch grundlegend neues Werk, das sehr umfassend aufgefaßt werden muß und in seiner Komplexität auch schwer verständlich ist. Ein solche Arbeit benötigt allgemein schon sehr viel Zeit, um in das Bewußtsein der Fachkollegen einzudringen. Das liegt, wie ich glaube, natürlich auch daran, daß inzwischen in allen Fachgebieten eine kaum noch zu übersehende Masse an Literatur vorhanden ist.

Wenn mein Buch dann aber durchgelesen wurde und eine Diskussion zustande kam, dann waren die Einwände eigentlich ziemlich minimal. Ich würde sagen, daß hier sogar ein breites Einverständnis entstand und hinsichtlich meiner theoretischen Argumentation und Begründung meiner vorgeschlagenen Systemänderungen kein grundsätzliches Gegenargument kam. Es wurden die allgemeinen Befürchtungen vorgebracht, ob etwa die Planung des Wirtschaftsprozesses nicht zu einer Bürokratisierung führen müßte und verschiedene Prozesse genügend voraussehbar sind – also die allgemein bekannten Einwände bezüglich der Prognosemöglichkeit und der Bürokratisierungsgefahr ökonomischer Planung.

Eine eingehendere Diskussion dieser Probleme zeigt, daß es Bürokratisierungsprozesse in der westlichen Welt, z. B. in der Bundesrepublik, auch ohne ökonomische Planung in einem sehr breiten Ausmaß gibt und daß mit der von mir gedachten Verteilungsplanung der Umfang der Bürokratie eher verringert wird. Gerade die vielen Ad-hoc-Eingriffe, die immer erst dann in die Wege geleitet werden, wenn große Mängel entstanden sind –

also im nachhinein und immer zu spät –, führen ja zu der allgemein beklagten Bürokratisierung, die, so glaube ich, durch das rechtzeitige Voraussehen großer Prozesse durch rechtzeitige Gegenmaßnahmen verringert werden könnte – man denke nur an die Umweltproblematik, die am besten zeigt, wie Einzelreaktionen auf schon vorhandene Mängel zur Bürokratisierung führen. Ich bin überzeugt, daß man für die sogenannte makroökonomische Verteilungsplanung, die ich vor Augen habe, gar nicht so große Apparate braucht.

Wahrscheinlich sind die Vorurteile, die gegenüber jeder Systemänderung bestehen, doch sehr stark. In dem Moment, in dem von einem neuen System oder einer neuen Wirtschaftsordnung gesprochen wird – und im Grunde geht es in meinem Modell um solche Ordnungsänderungen –, denkt gleich ein zu großer Teil der Menschen im Westen an ostsozialistische Änderungen, an Änderungen in Richtung einer Planwirtschaft usw. Da sind natürlich riesige Vorurteile aufgebaut, die nicht so rasch abgebaut werden können.

Scheunemann: Der dritte Weg sitzt also zwischen sämtlichen ideologischen und fachwissenschaftlichen Stühlen?

Šik: Genau. Schließlich – das hängt mit dem zusammen, was Sie eben sagten – sind die Ökonomen nun einmal interessemäßig stark an die Ordnung gebunden, in der sie leben – und nicht schlecht leben –, so daß hier überhaupt kein großes Interesse an Ordnungsänderungen vorhanden ist. Das große und komplizierte ökonomische Ideen in das Denken von Nicht-Ökonomen eindringen können, dazu benötigt es natürlich noch mehr Zeit.

Ich halte eine Unmenge von Vorträgen und schreibe sehr viele Popularisierungsartikel. Die Zustimmung, die diese finden, ist meistens sehr stark, doch kann man in der kurzen Zeit eines Vortrages und der darauffolgenden Diskussion natürlich nicht tiefge-

hend die Vor- und Nachteile meines Modells vergleichen mit den bisherigen Systemen. Eine Operationalisierung, d. h. die Umsetzung dieser allgemeinen grundlegenden Theorien in ein konkretes politisches Programm wird erst noch zu finden sein. Die politischen Parteien etwa halten sich ziemlich opportunistisch an das Gegebene und denken nicht an eine Systemänderung. Dazu müßten sich einfach viel größere soziale Kräfte entwickeln.

Scheunemann: Auf die Parteien möchte ich später zu sprechen kommen. Zunächst erscheint mir doch interessant festzuhalten, daß Ihr Werk ignoriert wird in einer Situation, in der in den sozialwissenschaftlichen Seminaren eigentlich nur noch diskutiert wird über die Nachmoderne, über den Postmaterialismus, über Alternativen und dritte Wege allgemein. In diesen Diskussionen wird ihr Modell – so sehe ich das zumindest – schlichtweg geschnitten. Ich kann mir vorstellen, daß das an Gründen liegt, die Sie gerade genannt haben. Womöglich hat das auch ganz profane Gründe, wenn nämlich politiktheoretische Diskutanten, die eher am prosaischen Stil orientiert sind, Ihre mathematischen Formeln sehen, dann schreckt das wahrscheinlich ab – man sollte da ehrlich sein.

Vielleicht ist es auch gar nicht so wichtig, daß Ihr Modell in der genannten Diskussion nicht vorkommt. Wichtiger wäre, wenn Ihre Konzeption einer humanen Wirtschaftsdemokratie Verbreitung fände in einer ganz bestimmten Erscheinungsform der so heiß diskutierten Nachmoderne – in den neuen sozialen Bewegungen. Sie haben eben die starken sozialen Kräfte angesprochen, die Ihres Erachtens für eine politisch-programmatische Operationalisierung Ihres Modells vonnöten wären und benutzen auch in Ihrem Hauptwerk, in dem Sie auf den letzten sechzig Seiten die Durchsetzungschancen Ihrer Modellkonzeption behandeln, den Terminus „neue politische Bewegungen“.

Herr Šik, wie beurteilen Sie die neuen sozialen Bewegungen in der Bundesrepublik – speziell hier, weil sie hier besonders stark ausgeprägt sind – und wie sehen Sie, ganz konkret gefragt, „Die Grünen“ als potentiellen Bündnispartner, als potentiellen Dritten-Weg-Gefährten?

Šik: Ich war in Kontakt mit Gruppen und Initiativen, die schon weit vor der Entstehung der Grünen Partei Kristallisationspunkte der sozialen Bewegungen waren. Ich habe aber gemerkt, daß die Zusammensetzung dieser Gruppen doch zu unterschiedlich war, als daß es da eine Einigung über grundsätzliche und langfristige Systemvorstellungen hätte geben können. Es war eine ausgesprochen heterogene Gruppe von Idealisten anthroposophischer Richtung, linken Sozialdemokraten bis hin zu kommunistischen und trotzkistischen Grünen – an eine grundsätzliche Einigung war da natürlich nicht zu denken. Worüber man sich in dieser Situation und Konstellation nur einigen konnte, das waren gewisse konkrete tagespolitische Forderungen – also meinetwegen der Kampf gegen genau das Atomkraftwerk oder der Kampf gegen die Ausweitung genau dieses Flugplatzes. Hier konnte ein Konsens gefunden werden, aber nicht was grundlegende und langfristige, schon überhaupt nicht systemverändernde Programme anbetrifft.

Scheunemann: Die Theorielosigkeit der „neuen“ Neuen Linken?

Šik: Erschreckend. Sie ist so ausgeprägt, daß es mich bestürzt. Wir waren zu unserer Zeit doch viel tiefergehender theoretisch orientiert. Heute hingegen herrscht eine starke Aversion gegen sehr komplizierte Theorien, und vielleicht hängt das auch damit zusammen, daß – was Sie auch vorhin angesprochen haben – die Theorie sich zu sehr mathematisiert hat und die Menschen damit abstößt. Hinzu kommt, und das ist wahrscheinlich kaum zu leugnen, daß viele Theorien und theoretische Modelle in der Tat nur Selbst-

zweck sind und sich kaum dazu eignen werden, junge Menschen anzuziehen. Aber ich halte das auch nicht für unbedingt notwendig, weil, so glaube ich, gegenüber jeder mehr ausdetaillierten und in die Konkretheit gehenden Theorie eine gewisse Aversion besteht – gefragt sind die breiten und sehr vagen Gedanken über neue gesellschaftliche Entwicklungen, so à la Gorz und Huber. Wenn Sie deren Theorien konkret auseinandernehmen, dann werden Sie neben großen theoretischen Widersprüchen vor allem eine frappierende Realitätsfremdheit entdecken. Alles sehr nett für intellektuelle Diskussionen, aber kaum praktikabel als konkretes Modell. Da ist der hochkomplexe und hochtheoretische dritte Weg sehr viel realitätsnäher als alle diese Theorien zusammengenommen und wenn ich etwa an Gorz' Idee des autonomen und heterogenen Sektors denke, dann zeigen mir nur wenige Überlegungen, daß das für die nächste Zukunft keine Lösung sein kann. Die durchschnittliche Lebensarbeitszeit eines Arbeiters beträgt heute beispielsweise ungefähr 80.000 Stunden. Man kann nun in sehr nüchternen Berechnungen zu dem Ergebnis kommen, daß durch den Produktivitätsfortschritt irgendwann einmal diese Lebensarbeitszeit auf 20.000 Stunden zusammenschrumpfen kann und wird, wie es sich Gorz vorstellt. Gut, doch aber erst in dreißig oder gar fünfzig Jahren, d. h. Zeiträume werden verstreichen, die man einstweilen überhaupt nicht voraussehen kann. In diesem Sinne ist die Vorstellung doch viel utopischer als mein theoretisch kompliziertes Modell. Dabei möchte ich nicht mißverstanden werden – ich verstehe unter dem Begriff Utopie nicht etwas grundsätzlich nicht Realisierbares, sondern etwas, was nur in einer sehr fernen Zukunft realisiert werden kann. Insofern liefert mir Gorz aber kein Programm für die nächste Generation oder für die nächsten zwei Generationen – ganz zu schweigen von verschiedensten ökonomischen

Vorstellungen von Joseph Huber oder Rudolf Bahro, die mir völlig unrealistisch erscheinen. Sie werden verstehen, daß ich hier kaum in die Details gehen kann.

Zusammenfassend würde ich sagen, daß diese neuen Bewegungen etwas signalisieren, was ich selbst auch immer erwartet habe – eine wachsende Unzufriedenheit mit dem gegebenen System und den gegebenen Bedingungen, ein Suchen nach neuen Entwicklungsmöglichkeiten, die eben nicht nur die Befriedigung der ökonomischen Bedürfnisse, sondern vor allem die der stark anwachsenden sozial-kulturellen Bedürfnisse sichern sollen. Aber ich sehe eben nicht mehr als dieses Suchen – sonst lebt sich das aus in ganz aktuellen politischen und unmittelbaren Forderungen und Kämpfen und in nichts mehr.

Scheunemann: Es mag ja sein, daß die Theorielosigkeit der neuen sozialen Bewegungen die Zusammenarbeit mit diesen erschwert. Doch läßt sich ganz gut begründen, daß die sozialstrukturelle Basis dieser Bewegungen im Kapitalismus bzw. Spätkapitalismus zwingend und notwendig anwachsen muß. Ich würde mit James O'Connor behaupten wollen, daß der Spätkapitalismus auf einer sehr hohen theoretischen und abstrakten Ebene funktional in die Kategorien Akkumulation und Legitimation gefaßt werden kann. Akkumulation steht dabei für den Systemzwang des Spätkapitalismus – bedingt durch die Konkurrenz und den Primat der Profitmaximierung –, den technischen Fortschritt zu fördern und zu forcieren, mit der Folge der Herausbildung einer technisch-ökologischen Intelligenz. Diese muß im Spätkapitalismus also zwingend wachsen.

Ebenso erfordert das Legitimationssystem die wachsende Herausbildung human-sozialer Dienstleistungsberufe, so daß sich auch hier die sozialstrukturelle Basis der neuen sozialen Bewegungen verbreitern muß.

Man könnte nun – in einer Neuaufla-

ge des Gedankens von Kautsky – eine attentistische Haltung einnehmen und abwarten, wie der Kapitalismus aus sich heraus über sich hinauswächst, wenn nicht der ökologische Zeiger auf fünf vor zwölf stehen würde. Weil nun aber der Problemdruck so ungeheuer stark ist und weil man andererseits mit dem strukturellen Anwachsen des Protestpotentials rechnen muß – wobei beide Prozesse sich wechselseitig fördern –, wäre meine Frage, wie man dieses Potential für die Beförderung Ihres dritten Weges operationalisieren könnte. Wie könnte man da reingehen und die genannte Theorielosigkeit in eine theoriefundierte Richtung verändern?

Šik: Nun, die von Ihnen angedeutenden Probleme sind, wie ich glaube, nur mit einer makroökonomischen Verteilungsplanung langfristig zu lösen. Das Problem der Entwicklung einer völlig andersgearteten Arbeitsteilung mit der Folge der Herausbildung einer sehr elitehaften technischen Intelligenz, die sich mit der von ihr beherrschten Technik noch weiter von der Masse der Normalarbeiter absondern wird, sowie das Problem eines großen Ausstoßes von Menschen aus der Produktion, die nur absorbiert werden kann durch eine enorme Verbreiterung des Dienstleistungssektors, das sind alles richtige Erkenntnisse. Diese Probleme wird man aber nur meistern können, wenn man vorausgehend die Zusammenhänge berechnet, etwa zwischen dem Tempo der technischen und produktiven Entwicklung und der Arbeitszeit, der Einkommens- und Bedürfnisentwicklung und der Entwicklung der Umweltschutzbedürfnisse. Es geht also um die vorausschauende Berechnung und Regulierung dieser Entwicklungsprozesse.

Wenn diese Prozesse weiter ungeplant vor sich gehen, wie sie im Kapitalismus nur vor sich gehen können, dann werden in der Tat immer erst die erschreckenden Folgen dieser ungeplanten Entwicklung zu Gegenmaß-

nahmen führen, die dann zu retten versuchen, was noch zu retten ist. Diese Maßnahmen können aber nur widersprüchlich sein im gegenwärtigen System. Es wird etwa, um die Arbeitslosigkeit zu verringern, staatlicherseits der Versuch unternommen, die Konjunktur anzukurbeln. Das führt aber oft zu so hohen Staatsdefiziten, daß die Zinsen in ungeahnte Höhen steigen – widersprüchliche Prozesse also, die zu nichts anderem als Krisensituationen führen können.

Ich bin der Überzeugung, daß man diese großen Prozesse in ihren Zusammenhängen ohne weiteres voraussehen kann und daß hier die Prognosemöglichkeiten, eben weil es große und globale Prozesse sind – es geht ja nicht um die Voraussage etwa der Detailnachfragestruktur –, vorhanden sind. Insofern könnte man den Menschen auch Auswahlmöglichkeiten und Alternativen vorlegen, wie die Entwicklungsprozesse grundsätzlich zu beeinflussen wären. Wenn der Grad der Ausdetaillierung meines Modells sehr hoch ist, dann muß ich betonen, daß nur das im Hinblick auf die Instrumentarien zutrifft, die diese grundsätzlichen Prozesse steuern und lenken sollen, d. h. ich sage nichts darüber aus, wie sich die Gesellschaft konkret und inhaltlich zu entscheiden hat. Das ist deren Sache.

Ich halte den Versuch, konkrete und inhaltliche Alternativen für die Gesellschaft auszuarbeiten – ich habe vorhin einige Theorien kurz angesprochen –, eigentlich für einen Unsinn. Kein Theoretiker kann voraussehen, wie die Menschen in der Zukunft leben wollen und wie sich ihre Bedürfnisstruktur entwickeln wird, was Priorität haben soll und was nicht. Kein Theoretiker und keine Theorie kann ein konkretes Bild einer zukünftigen Gesellschaft entwerfen.

Ich sage dagegen immer, daß wir Instrumente schaffen müssen, mit denen ich solche Bilder dann viel realistischer ausarbeiten kann. Dabei wäre die Schaffung von Auswahlmöglich-

keiten für die betroffenen Menschen eine Weiterentwicklung der Demokratie und also das genaue Gegenteil etwa einer Ökodiktatur. Diese Alternativprogramme könnten dann auch so gestaltet werden, daß die Mehrheit zwar entscheidet, ein ausreichender Mindestheitenschutz aber gewährleistet ist.

Scheunemann: Es fällt in der Tat auf, daß Sie in Ihrem Werk auf die Beschreibung eines politischen Modells eigentlich vollkommen verzichten und daß Sie sozusagen „nur“ die ökonomische Basis strukturieren und organisieren wollen, auf der sich dann einmal ein vielleicht herrschaftsfreier Diskurs, d. h. ein politisch-kultureller Überbau entwickeln kann. Sie verzichten damit, wenn dieser Vergleich erlaubt sein sollte, ähnlich wie Marx darauf, ein detailliertes Modell der politisch-kulturellen Konstitution eines Staates auszuformulieren. Marx hatte in seinem Gesamtwerk ja nur vage Hinweise darauf gegeben, wie eine zukünftige sozialistische Gesellschaft konkret organisiert sein würde oder sollte. Erst später wurde der Versuch unternommen, im nachhinein empirisch-historische Prozesse modelltheoretisch zu legitimieren – was daraus geworden ist, wissen wir inzwischen.

Wichtiger erscheint mir im Moment, daß die Diskussion um gesellschaftliche Alternativen ja nicht nur in den akademischen Seminaren abläuft – zum Glück, müßte man sagen –, sondern daß dieser Diskussionsprozeß beispielsweise auch in der deutschen Sozialdemokratie in Gang gekommen ist. Deren Bundesgeschäftsführer, Peter Glotz, hat kürzlich eine Arbeit vorgelegt über die Organisation einer regierungsfähigen Linken. Diese Arbeit ist nun nicht deswegen so interessant, weil sie grundsätzlich neue Gedanken bringen würde – Glotz denkt ja im Grunde an die bereits lange in der Diskussion befindliche Koalition zwischen technisch-ökonomischer Intelligenz, klassischer Industriearbeiter-

schaft, fortschrittlich orientierten Kapitalfraktionen und Teilen des human-sozialen Dienstleistungssektors. Interessant ist diese Arbeit deswegen, weil sie von einem hohen Funktionär der deutschen Sozialdemokratie stammt und somit Rückschlüsse auf die konkrete Bündnispolitik der Sozialdemokraten in nächster Zukunft erlaubt. Glotz würde sich bestimmt mit Händen und Füßen dagegen wehren, wenn seine Konzeption auf das rot-grüne Bündnis reduziert wird. Dennoch: sehen Sie, Herr Šik, im rot-grünen Bürgerschreckbündnis Ansätze, die den dritten Weg befördern könnten?

Šik: Meine Grundidee, die eigentlich sehr einfach ist und dennoch so schwer begriffen wird, ist die, daß man die Interessen der Menschen als den entscheidenden Motivator der individuellen Tätigkeit betrachten muß – eine Feststellung, die vorerst kaum Widersprüche provozieren wird. Meine zweite, viel wichtigere Behauptung ist aber, daß diese Interessen, d. h. die konkrete Interessenausrichtung der Menschen, geändert werden kann durch die Änderung der Stellung, die diese Menschen im Produktionsprozeß einnehmen. Ich muß mich also nicht ewig mit dem Gegensatz zwischen Kapital- und Gewinninteressen und Lohn- und Konsuminteressen abfinden, sondern kann durch eine Kapital- bzw. Gewinnbeteiligung eine Änderung der einseitigen Lohninteressen erreichen, d. h. auch ein Kapitalinteresse entwickeln. Wenn diese Interessenproblematik ignoriert wird, wie es in vielen neuen sozialen Theorien geschieht, dann werden politische Programme, die auf diesen Theorien basieren, immer scheitern müssen.

Ich glaube, daß gerade hier sehr viele Widerstände gegen meine Theorie aufkommen. Wenn ich etwa sage, das einseitige Lohninteresse muß überwunden werden, dann entstehen sofort, wie ich die Erfahrung machen mußte, Befürchtungen, ich wolle die Tarifautonomie oder gar die Existenz

der Gewerkschaften in Frage stellen. Ich muß schon etwas weiter ausholen, um zu verdeutlichen, daß Gewerkschaften in meinem Modell ganz und gar nicht aufhören würden zu existieren, sondern sich nur ihre Aufgaben und ihr Tätigkeitsbereich ändern werden.

Ich behaupte einfach, daß ohne eine Änderung der Interessenlage der breiten Bevölkerungsschichten die Grundprobleme der westlichen und östlichen Industriegesellschaften nicht überwunden werden können. Ich befürchte, daß alle Bemühungen etwa der Grünen um einen besseren und effektiveren Umweltschutz immer wieder scheitern müssen, solange es zyklische Rezessionen und Krisen geben wird. In Krisenzeiten werden die Umweltprobleme erfahrungsgemäß völlig beiseite geschoben, weil kein Geld da ist. Es bestürzt mich immer wieder, daß gerade bei den Grünen nicht der Gedanke aufkommt, daß diese Krisenhaftigkeit überwunden werden muß, und zwar an erster Stelle. Denn wenn das nicht gelingt, dann schlägt auch alles andere fehl.

Scheunemann: Ab und zu etwas Materialismus.

Šik: Aber ja. Ich glaube, daß die negativen Erscheinungen, die heute der Kapitalismus mit sich bringt, auf eine andere Art überwindbar sind, als es sich der Marxismus einst vorgestellt hat. Dieser hat die konkrete Interessenproblematik ja ziemlich ignoriert und sich mit der Feststellung des Interessengegensatzes zwischen Kapitalisten und Arbeitern begnügt. Ein tieferes Nachdenken über die sehr differenzierte Interessenproblematik sowie über die Bedingungen, unter denen sich die Interessen ändern werden – das fehlt im Marxismus völlig. Die Vorstellung, daß im Sozialismus ein vielleicht noch viel furchtbarer Widerspruch zwischen absolut herrschenden Bürokratien und der breiten Masse des Volkes entstehen könnte – das konnte der Marxismus natürlich kaum erahnen.

Ich würde so weit gehen und sagen, daß die Interessenproblematik, d. h. die Erkenntnis der Interessen und der Bedingungen, unter denen sie sich ändern, das Kernstück meiner Theorie darstellt. Gerade darin sehe ich, im Gegensatz zu vielen anderen neuen sozialen Theorien, die Realitätsnähe meines Modells.

Scheunemann: Könnte man, etwas salopp formuliert, sagen, daß beim klassischen Marxismus das Feeling fehlt so wie bei den sozialen Bewegungen die Theorie: während Ihr Modell den Versuch darstellt, beide Kategorien miteinander zu verknüpfen?

Šik: Ja, genau. Beim Marxismus fehlt die ganze Problematik der persönlichen Bedürfnisse, Interessen und Motivationen, das, was die Menschen zu dieser oder jener Tätigkeit führt und antreibt. Die individuelle Seite wird also mit der Begründung beiseite gelassen, daß das reiner Psychologismus sei und daß es nur auf die großen Entwicklungsgesetze ankommt. Selbst wenn man annimmt, daß diese historischen Entwicklungsgesetze existieren – das könnte man auch noch hinterfragen –, dann sind dies doch Gesetze, die nur sehr langfristige, sich nur über Jahrhunderte äußernde Entwicklungstendenzen beschreiben, während das konkrete menschliche Leben doch auf eine sehr kurze Zeitspanne konzentriert ist. Und da spielt das Individuelle natürlich eine ungemein starke Rolle. Selbst reine Zufälligkeiten können dann, etwa in der Politik, die sich ja aus den verschiedensten Interessen und Machtaspirationen zusammensetzt, eine große Rolle spielen.

Umgekehrt sind die Theorien, auf die sich die neuen sozialen Bewegungen stützen, meines Erachtens dadurch gekennzeichnet, daß sie sich um die ganze Problematik der ökonomischen Grundlagen des menschlichen Lebens viel zu wenig kümmern. Hier wird das Emotionale und Ideelle zu sehr in den Vordergrund gestellt, während das ewig Materielle und Öko-

nomische beiseite geschoben wird. Damit wird aber das wichtigste im menschlichen Leben – und ich behaupte, daß das nach wie vor das wichtigste ist – beiseite geschoben. Mir ist wichtig, daß ich hier richtig verstanden werde. Für mich ist der Mensch weit mehr als nur der Homo oeconomicus. Ich kann aber auch nicht übersehen und ignorieren, daß materielle Bedürfnisse und Interessen noch immer einen sehr starken Faktor in der individuellen Tätigkeitsmotivation darstellen. Ich muß den Menschen in seiner ganzen Komplexität und Vielfalt begreifen und darf ihn weder auf den selbstlos ausgerichteten Altruisten noch auf den egoistischen Homo oeconomicus reduzieren. Nur dann werden die anstehenden Probleme zu lösen sein.

Scheunemann: Wenn es also auf die Kovergenz dieser beiden theoretischen Ansätze ankommt, dann würde ich jetzt gerne auf den eher materialistisch ausgerichteten Part im potentiellen rot-grünen Bündnis zu sprechen kommen, auf die deutsche Sozialdemokratie. Hier ist ja einiges an theoretischer Diskussion gelaufen, und es wurden streckenweise auch Vorstellungen entwickelt, die in die Richtung Ihres Modells zeigen.

Šik: Ich habe im Gegenteil den Eindruck, daß gerade von dieser Seite sehr viele Vorurteile gegen mein Modell vorgebracht werden bzw. existieren. Vor allem auch von seiten der Gewerkschaften. Wenn ich etwa sage, daß die Funktion, die die Gewerkschaften heute im Verteilungskampf haben, eher ein Hindernis für die weitere Entwicklung darstellt, dann wird das aus dem Zusammenhang gerissen und letztlich als gewerkschaftsfeindlich abqualifiziert. Ich denke da auch an einen Vortrag, bei dem zufällig jemand aus der Gewerkschaftsspitze anwesend war. Da kam es sofort zu einer sehr kontroversen Diskussion, in der in bezug auf meine Person bzw. in bezug auf mein Modell, wenn ich mich recht erinnere, das Wort „antige-

werkschaftlich“ fiel. Interessant ist aber auch, daß in der doch längeren Diskussion, die da ablief, in der ich mich näher erklären und meine Gedanken vertiefen konnte, die Stimmung doch noch umschlug und letztlich eine relative Übereinstimmung der Standpunkte entstand.

Das Problem besteht nicht zuletzt darin, mit diesen Kreisen in eine nähere Diskussion einzutreten.

Scheunemann: Weil Sie eben die Gewerkschaften angesprochen haben, will ich dieses Stichwort aufnehmen. Sie greifen die Gewerkschaften streckenweise ja ziemlich hart an und sind etwa mit Ihrer Modellvorstellung von Mitarbeitergesellschaften, die den Gegensatz zwischen Kapital und Arbeit auf betrieblicher Ebene lösen sollen, auch ziemlich über Kreuz mit den Vorstellungen des DGB, die auf überbetriebliche Vermögensfonds hinauslaufen. Sie haben eben Beispiele genannt, die eher eine reservierte Haltung von einzelnen Gewerkschaftern Ihrem Modell gegenüber zum Ausdruck bringen.

Šik: Ein Gewerkschaftsfunktionär warf mir beispielsweise vor, daß meine Vorstellung von Mitarbeitergesellschaften nur den Betriebsegoismus fördern würde und er deswegen ganz entschieden dagegen sein müsse. Wenn Sie sagen, daß ich die Gewerkschaften ziemlich scharf kritisiere, dann tue ich das deswegen, weil ich gerade in der Vorstellung überbetrieblicher Vermögensfonds, so à la Realisierung in Schweden, eine grundsätzlich falsche Entwicklung sehe.

In Schweden wird wieder die Interessenproblematik vollkommen ignoriert. Mit ihrer Regelung können sie die Interessenausrichtung der Lohnempfänger überhaupt nicht ändern. Mir geht es primär darum, die Entfremdung der Lohnempfänger vom Kapital ihres Betriebes und von der Wirtschaft allgemein zu überwinden und bei ihnen ein Interesse an der Wirtschaftsentwicklung zu wecken, d. h. ein möglichst direktes personel-

les Interesse an der Effektivitäts- und Investitionsentwicklung durch eine möglichst direkte Beteiligung der arbeitenden Menschen an der Entscheidungsfindung über diese Entwicklungen. Das kann man mit überbetrieblichen Vermögensfonds aber nicht erreichen. Das zeigt auch die ganze Entwicklung in Schweden, wo man erwartete, daß sich die reine Konsumorientierung der Lohnempfänger durch die überbetrieblichen Fonds rückentwickeln ließe, daß also eine gewisse Lohnzurückhaltung entstehen würde. Die brauchte man in Schweden, um Investitionssteigerungen und eine Abbremsung der zu stark konsumorientierten Einkommensentwicklung zu erreichen. Man hat dies aber nicht erreicht, weil die Fonds keine Kompensation darstellen für die unmittelbaren Lohn- und Konsuminteressen der Lohnempfänger, weil diese sich nach wie vor nicht als Miteigentümer ihrer Betriebe fühlen können und also auch kein Verantwortungsgefühl entwickeln.

Ich habe schon damals in Schweden, bevor das eingeführt wurde, vor dieser Entwicklung gewarnt und bin auch da mit meiner Kritik und meinem eigenen Modell, das ich damals vorstellen konnte, gerade auch bei Gewerkschaftsrepräsentanten kaum angekommen.

Es mag sein, daß meine Kritik hier etwas schärfer ist. Aber man kann die anstehenden Probleme nicht einfach lösen, indem man lediglich die Macht der Gewerkschaften über die Wirtschaft erhöht. Es geht nicht primär darum, neben der Macht der Kapitalisten die Gewerkschaftsmacht zu stärken, sondern es geht vor allem darum, die Einstellung der Masse der Arbeitnehmer zu ändern, d. h. bei ihnen ein Interesse an der Entwicklung des eigenen Betriebes und der Wirtschaft allgemein zu schaffen.

Scheunemann: Wenn also die Aktien von den Depots der Kapitalisten in die Depots der Gewerkschaften transferiert werden, ändert sich nichts an der

Einstellung und Interessenlage des einzelnen im Betrieb.

Šik: Nichts, überhaupt nichts. Es ist nur ein Wechsel des Personenkreises, der Macht über die Wirtschaft erreicht. Die existierenden Probleme werden damit nicht gelöst.

Scheunemann: Sie wollen den klassischen Gegensatz zwischen Kapital und Arbeit also auf betrieblicher Ebene auflösen mittels Ihrer Konzeption selbstverwaltender Mitarbeitergesellschaften. Setzen wir einmal voraus, daß Ihr Konzept in sich stimmig ist.

Gehen wir also davon aus, daß Ihre Mitarbeitergesellschaften grundsätzlich funktionieren werden. Mir ist dabei aber nicht ganz klar, wie Sie die Existenznotwendigkeit einer Arbeitnehmerorganisation, also von Gewerkschaften, in einer humanen Wirtschaftsdemokratie – nennen wir das mal so – herleiten, in der der Gegensatz zwischen Kapital und Arbeit überwunden ist. Ich kann mich nicht ganz des Eindrucks erwehren, daß die Tatsache, daß Gewerkschaften auch in Ihrem neuen System noch existieren werden, ein kleines taktisches Zugeständnis an die heutigen Gewerkschaften ist. Da Sie nach einer Vorstellung Ihres Modells beim DGB womöglich unhöflich zur Tür hinauskomplimentiert würden, käme dieser in Ihrem Modell nicht mehr vor. Sehe ich das richtig?

Šik: Nein. Ich möchte nochmals betonen, daß es sich hier nicht im entferntesten um ein taktisches Manöver handelt, sondern ich bin tatsächlich davon überzeugt, daß es so etwas wie, wenn Sie so wollen, Branchenorganisationen der Mitarbeiter-Miteigentümer weiterhin geben muß. Es geht nicht ohne eine Organisation der Arbeitnehmer, auch wenn sich deren Stellung in den Mitarbeitergesellschaften grundsätzlich ändern wird, da...

Scheunemann: ... aber wem in welcher Stellung treten die Gewerkschaften dann gegenüber?

Šik: ... es geht nicht darum, wem

sie gegenüber treten sollen, da dieser Gegensatz zwischen einseitigem Lohninteresse und einseitigem Kapitalinteresse ja gerade abgebaut werden soll. Es geht vielmehr darum, daß auch weiterhin Interessenwidersprüche entstehen werden und gelöst werden müssen, etwa bei der Festsetzung der Entwicklung der Löhne und anderer Bedürfnisse der Gesellschaft, die dieser Lohnentwicklung entgegenstehen können. Es wird immer ein Interessenproblem bleiben, wie schnell meinetwegen die Investitions- und Akkumulationsentwicklung vor sich gehen soll und wie schnell die Entwicklung der Konsumtion. Hier gibt es unterschiedliche Entwicklungsvarianten, die entschieden werden müssen. Sie werden auch weiterhin unterschiedliche Entwicklungstempi der Löhne festsetzen müssen, beispielsweise zwischen Branchen und Regionen – ganz abgesehen von den Interessenwidersprüchen zwischen den einzelnen Berufen. Das alles sind Interessenprobleme, die irgendwie ausgehandelt werden müssen.

Es wird niemals eine Theorie bestehen – und bestehen können –, die die Einkommensverteilung im Detail vorausplanen könnte, sondern – und das ist für das makroökonomische Gleichgewicht auch allein wichtig – man kann nur die großen Relationen nach globalen Kriterien vorausbestimmen, etwa wie sich die Einkommensdifferenzen der einzelnen Berufe entwickeln sollen. Die Konkretisierung dieser Größen ist dann aber, wenn Sie so wollen, Sache einer augenblicklichen politischen Entscheidungssituation, in der die verschiedenen Interessen sich ausgleichen werden müssen. Ich bin überzeugt, daß in Lohnkommissionen, so wie ich sie vor Augen habe, in denen Vertreter verschiedener Branchen und Berufsgruppen zusammensitzen würden, sehr lebhaft und harte Auseinandersetzungen stattfinden, daß viele Widersprüche und Konflikte entstehen würden. Nur die Lösung dieser Widersprüche und Kon-

flikte würde eben auf eine andere Art ablaufen als heute. Heute, wo der Gegensatz zwischen Gewinn- und Lohninteresse noch nicht überwunden ist, ist das Interesse der einen Seite immer das Desinteresse der anderen Seite. Das Lohninteresse ist zugleich das Desinteresse am Gewinn, und der Versuch, auf Kosten des Gewinnes möglichst viel herauszuschlagen. Genauso wie umgekehrt. Ich will jetzt nicht die marxistischen Termini der antagonistischen und nichtantagonistischen Widersprüche benutzen, weil das meines Erachtens eine zu starke Simplifizierung des Problems darstellt. Ich glaube aber, daß dieser Hauptwiderspruch zwischen Gewinn- und Lohninteresse aufgelöst werden kann, was aber nicht heißt, daß damit alle Interessenwidersprüche überwunden wären. Diese Interessenwidersprüche kann man dann aber auf mehr oder weniger friedliche Weise lösen, man kann Kompromisse aushandeln, einen Konsens finden oder zwei drei Alternativen, etwa der Lohn- bzw. Konsumtionsentwicklung, der Bevölkerung zur Auswahl vorlegen. Man würde also weiterhin Gewerkschaften brauchen, die die Interessen der Arbeitnehmer vertreten. Nur würden sich deren Aufgaben- und Tätigkeitsbereiche natürlich ändern, da ihre heutige Hauptaufgabe, Kampforganisationen gegen die Unternehmer zu sein, wegfallen wird. Sie werden aber weiter Interessengruppenvertreter sein und müssen.

Scheunemann: Also die „Gegner“ der Gewerkschaften werden in Ihrem neuen Modell schlichtweg andere Interessengruppen sein in den Planungskommissionen, in den politischen Gremien...

Šik: ... genau. Ich muß aber hinzufügen, daß die Gewerkschaften auch auf Betriebsebene ihre Aufgaben behalten werden. Auch wenn ich selbstverwaltete Mitarbeitergesellschaften habe, wird der Aufsichtsrat und das Management eher an der grundsätzlichen und langfristigen Entwicklung

des Betriebes interessiert sein. Weil dieses Interesse auch sehr wichtig ist, wäre ich sogar dafür, dieses Interesse an der langfristigen Entwicklung durch eine Beteiligung am Gewinnzuwachs zu fördern, etwa wenn die Gewinne über fünf Jahre kontinuierlich gestiegen sind. Damit die Interessen der Arbeitnehmer bzw. der Mitarbeiter-Miteigentümer nicht zu kurz kommen, muß es aber auch hier so etwas wie eine Gewerkschaftsorganisation geben, die die kurzfristigen und unmittelbaren Arbeitnehmerinteressen vertreten muß. Ich stelle mir also ein Dreier-Gremium vor, das aus der Selbstverwaltung, dem Management und der Gewerkschaftsorganisation besteht und das in jährlichen Kollektivverträgen über die konkrete Entwicklung der Gewinnbeteiligung, die Konkretisierung der Lohnentwicklung, die Arbeitsbedingungen und die sozialkulturellen Bedingungen im Betrieb entscheiden muß – das wird ja alles weiter existieren. Die Gewerkschaften werden sich dann nur mit anderen Gesprächspartnern auseinandersetzen müssen als heute, wo sie ja ziemlich gegen das ihnen völlig entfremdete Kapital eingestellt sind. Widersprüche werden, wie Sie sagten, weiter existieren, aber sie werden doch anderer Art sein.

Scheunemann: Wir können also vorerst festhalten, daß die Vorstellung eines Bündnisses zwischen Sozialdemokraten bzw. Gewerkschaften und neuen sozialen Bewegungen, das als potentieller sozialer Träger und Beförderer eines dritten Weges fungieren könnte, im Moment noch als Utopie erscheint. Und wenn die Krisenhaftigkeit des Kapitalismus so voranschreitet wie bisher, dann erscheint diese Utopie noch utopischer – geht's der Wirtschaft schlecht, wählt der Wähler rechts. Ich nehme an, daß die nächste größere Krise, in der das Krisental noch weiter unten liegen wird, anfang der neunziger Jahre voll durchschlagen wird. Die kapitalistische Prosperitätsphase der Nachkriegsjahre war

kurz, sieht man sie in der historischen Perspektive, und der Kapitalismus scheint sich in seinen Krisenrhythmus besser und besser einzuleben. Der „Kapitalismus mit Herz“ ist also schon wieder passé. Insofern sieht es für das rot-grüne Bürgerschreckbündnis nicht sonderlich gut aus, zumindest bleibt es theoretische Spekulation.

Aber es gibt ja vielleicht so etwas wie einen „realen Sozialismus“ im Westen: Portugal, Spanien, Griechenland, Schweden, vor allem, das eine zeitlang sozialistisch-kommunistisch regierte Frankreich. Anhand des Fallbeispiels Frankreich läßt sich also diskutieren, worüber wir in der Bundesrepublik nur spekulieren können – die Erfolgsaussichten der Politik einer linken Mehrheit.

Das Projekt Frankreich, d. h. die Zusammenarbeit von Sozialisten und Kommunisten lief nun beinahe vier Jahre, und meine grundlegende Frage wäre, wie Sie dieses Projekt vorerst resümieren würden. Liegen die Gründe für das, was da gelaufen ist – ich rede in der vollendeten Vergangenheit, weil das Projekt meines Erachtens vorerst gescheitert ist – in der modelitheoretischen Konzeptionslosigkeit des sozialistisch-kommunistischen Frankreich, d. h. ist das hier so ähnlich wie bei den neuen sozialen Bewegungen in der Bundesrepublik? Oder sind die Systemimperative im Spätkapitalismus doch so stark, daß man selbst dann, wenn man das beste theoretische Modell hätte, nicht viel machen kann? Es muß ja einen Grund geben, warum dieses Projekt gescheitert ist – will man nicht unterstellen, daß die sozialistisch-kommunistische Realpolitik, vergleicht man sie mit den programmatischen Äußerungen ihrer Initiatoren, der nackte Verrat ist.

Šik: Nein, nein. Das sozialistisch-kommunistische Bündnis unterlag einfach – wie Sie schon sagten – Sachzwängen, die man mit der Politik, die dieses Bündnis betrieb, nicht beseitigen kann. Solange die materiellen Bedürfnisse die stärksten sind – und das

sind sie noch, wie mir gerade das französische Beispiel zeigt –, solange es also noch darum geht, das Lebensniveau der breiten Masse der Bevölkerung anzuheben und die ökonomisch begrenzten Bedürfnisse besser zu befriedigen, solange wird das Effektivitätsprinzip das entscheidende sein. Das sieht man gerade auch, ohne daß ich das hier vertiefen kann, am Ostsozialismus. Es geht einfach nicht ohne technischen Fortschritt, ohne Produktivitätssteigerung und, ganz konkret, ohne Gewinne. Gewinne, die eben nicht primär als das Einkommen der Kapitalisten zu sehen sind, sondern als genau der Produktionsüberschuß, aus dem die Investitionsentwicklung allein gesichert werden kann. Solange es um diese Gewinnsteigerung geht, aus der ja alles gedeckt werden muß, sowohl die sozialen Bedürfnisse, die Investitionen als auch die sozialen Bewegungen, als auch die staatlichen Bedürfnisse, solange muß einfach alles getan werden, um diese Effektivitätssteigerung abzusichern. Es geht also um die Forcierung des technischen Fortschrittes, der heute nur arbeitsparend wirken kann, um strukturelle Änderungen, die die Produktionskapazitäten gewisser Branchen stark einschränken müssen oder gar die Liquidation einzelner Betriebe erfordern sowie um die schnelle Transferierung der frei werdenden Mittel in neue und innovative Branchen. Das alles ist natürlich mit wahnsinnigen sozialen Problemen verbunden, mit Arbeitslosigkeit, der Notwendigkeit, von der ich heute immer spreche, die Entwicklung der Löhne abzubremsen und diese Mittel in die innovative, technische und strukturelle Entwicklung zu stecken. Die Lösung dieser Probleme kann man jedoch von der Politik des sozialistisch-kommunistischen Bündnisses nicht erwarten. Ich muß klar sagen, daß hier weiterhin die Vorstellung grassiert, daß der Staat diese Effektivitätsentwicklung am besten absichern kann und man also nur die Staatsmacht erhöhen muß. Man

glaubt, daß die privaten Interessen, etwa die der Banken, das größte Hindernis für die wirtschaftliche Planung des Staates seien und diese, wenn sie nur könnte, wie sie wollte, schon alles in den Griff bekommen würde. Diese Vorstellung von der Allmächtigkeit des Staates, der alle strukturellen Probleme und Verteilungserfordernisse lösen könnte, ist ja die Idee, auf deren Basis das sozialistisch-kommunistische Bündnis erst zustande kam. Man dachte, daß mit der Nationalisierung der Schlüsselindustrien alles andere schon irgendwie laufen werde und erahnte nicht im entferntesten, welche gewaltige technische und strukturelle Probleme zu lösen waren – Probleme, deren Auswirkungen, wie wir inzwischen sehen, den Widerstand der Masse der Beschäftigten auf den Plan rufen.

Es bestätigt doch nur das, was ich immer sage, daß durch diese Form der Kollektivierung sich nichts ändert an der Interessenlage der Beschäftigten, daß die Masse der Mitarbeiter nach wie vor nur das unmittelbare Lohn- und Konsuminteresse hat bzw. was heute aktueller ist, das Arbeitsplatzerhaltungsinteresse und sich gegen alles stellt, was über diese unmittelbaren Interessen hinausgeht und nur sehr langfristig im Interesse der Lohnempfänger steht – und eben deswegen durchgeführt werden muß. Weil nun der Staat diese langfristigen Erfordernissen durchsetzen soll, die unmittelbaren Interessen der Arbeitnehmer aber gegen sich hat, muß er bei dieser Aufgabe völlig scheitern. Das sind unlösbare Widersprüche. Auf der einen Seite etwa die Kommunisten, die sich demagogisch auf die Seite der Betroffenen schlugen, obwohl sie die langfristige Politik letztlich mittragen mußten, wollten sie in der Regierung bleiben. Auf der anderen Seite die Stahlwerke, die betroffenen Branchen, die in dieser Form nicht gehalten werden können, deren Produktionskapazitäten drastisch abgebaut werden müssen. Auf der ande-

ren Seite also die Probleme riesiger Umschulungs- und Umsiedlungserfordernisse, der Abbremsung der Lohnentwicklung, weil die neuen Investitionen ungeheuer kapitalintensiv sind – was für eine Politik sollte dieses Bündnis machen? Sollte es die langfristige wählen, die die einzig richtige ist, wenn das Wachstum des Lebensniveaus gesichert werden soll, oder sollte es die unmittelbaren Forderungen der Arbeitnehmer, deren Interessenlage sich ja nicht geändert hat, verteidigen?

Diese Probleme sind mit der genannten politischen Vorstellung nicht zu lösen – ganz abgesehen von den inneren politischen Widersprüchen im französischen Linksbündnis. Da sich der kommunistische Partner nicht darüber den Kopf zerbrach, wie das alles langfristig weitergehen sollte und sich auf kurzfristige Demagogie beschränkte, konnte die politische Koalition nicht mehr aufrecht erhalten werden.

Scheunemann: Man könnte also etwas pointiert sagen, daß sich durch die Auswechslung des Arbeitgebers weder die Interessenkonstellation der arbeitenden Menschen ändert, noch sich die Produktivität der installierten Maschinen erhöht.

Šik: Genau.

Scheunemann: Das ist Ihres Erachtens der Hauptgrund für das Scheitern des französischen Experiments?

Šik: Richtig.

Scheunemann: Würden Sie also auch sagen, daß man das französische Experiment einem potentiellen rotgrünen Bündnis in der Bundesrepublik als Negativbeispiel warnend vor Augen halten sollte?

Šik: Ja. Solange man sich nicht über grundlegende Wirtschaftsreformen, vor allem die Einführung eines demokratischeren Entscheidungssystems betreffend die volkswirtschaftliche Entwicklung auf der Basis breiterer Interessen und einer neuen Wirtschaftsverantwortung der Arbeitnehmer einigen kann, bin ich skeptisch.

Der Widerspruch zwischen langfristigen ökonomischen und ökologischen Bedürfnissen der Gesellschaft und kurzfristigen Lohn- und Arbeitsplatzinteressen kann mit einer Wirtschafts-

politik allein nicht überwunden werden – es verlangt den Übergang zu einem effektiveren Entscheidungs- und Interessensystem.

DER NEUE WOHLSTAND

Rezension von: Werner Meißner, Karl Georg Zinn, *Der neue Wohlstand.*

Qualitatives Wachstum und Vollbeschäftigung. C. Bertelsmann-Verlag, München 1984, 240 Seiten.

Die Autoren sehen die gegenwärtige Situation in der Bundesrepublik Deutschland gekennzeichnet durch das gleichzeitige Auftreten von geringen Wachstumsraten und hoher Arbeitslosigkeit einerseits sowie ökologischer Knappheit andererseits.

Die genannten ökonomischen Probleme werden zurückgeführt auf die Stagnation des privaten Verbrauchs und die anhaltende Schwäche kapazitätserweiternder Investitionstätigkeit. Der langfristige Rückgang der Konsumneigung resultiert nach Meißner und Zinn aus Sättigungserscheinungen in einigen Bereichen und mangelnden Produktinnovationen. Die Bereitschaft zur Durchführung von Erweiterungsinvestitionen hängt wesentlich von den Erwartungen der Unternehmer hinsichtlich der zukünftigen Nachfrage ab. Unzureichendes Mengenwachstum im Konsumbereich akzelerierte folglich die Flaute bei arbeitsplatzschaffenden Investitionen.

In der Phase inländischen Nachfragerückgangs – so 1981/82 – verstärkten die Unternehmungen ihre Anstrengungen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, um hohe Exportzuwächse zu erzielen, Produktivitätssteigernde Rationalisierungsinvestitionen blieben daher auf hohem Niveau.

Ausgehend von dieser Analyse empfehlen die Verfasser wirtschaftspolitische Maßnahmen, die in ihrer Gesamtheit sowohl auf die Lösung der ökonomischen als auch der ökologischen Problematik abzielen.

Der Umweltpolitik kommt innerhalb dieses Programms besonderes Gewicht zu, da langfristig eine Wohlstandsmehrung nur möglich ist, „wenn die Produktion in Richtung auf weniger Materialeinsatz, geringeren Energieverbrauch und auf abnehmende Umweltbelastung verändert wird.“ (S. 82) Befürwortet wird in diesem Zusammenhang ein öffentliches Umweltinvestitionsprogramm mit folgenden Prioritäten, die sich auch aus dem akuten Bedarf ergeben: Kläranlagen und Kanalisation; Abgasreinigung in Industrie und im Energiesektor; Müllbeseitigung; Lärmschutzeinrichtungen; Stadtсанierung; Fernwärmeversorgung; öffentlicher Verkehr und Auslagerung des Individualverkehrs; Landschaftspflege. Darüber hinaus kann der Staat die umweltgerechte Veränderung der Produktionsstruktur durch schärfere Auflagen, die Anwendung des Verursacherprinzips und direkte Investitionsanreize beschleunigen. Mittels des Umweltinvestitionsprogramms werden neue oder bislang weitgehend brach liegende Nachfragefelder für die privaten Produzenten erschlossen und wesentliche Beschäftigungseffekte im Bereich der Bauwirtschaft, des Anlagenbaus etc. ausgelöst.

Wachstumsimpulse gehen zweitens von der Einführung der neuen Techniken – Mikroelektronik, Telekommunikation, Industrieroboter, Biotechnik u. a. – aus. Auch hierbei handelt es sich um „sauberes Wachstum“, da relativ weniger Umwelt, Rohstoffe und Energie benötigt werden. Allerdings

wird auch Arbeit durch Kapital substituiert. In einer durch den Außenhandel eng verflochtenen Weltwirtschaft läßt sich freilich die Konkurrenzfähigkeit ohne Rationalisierungs- und Innovationsinvestitionen nicht aufrechterhalten.

Die rasche Einführung und Verbreitung neuer Techniken kann nicht allein dem Markt überlassen werden. Die Autoren empfehlen öffentliche Förderungen von – im obigen Sinn – zukunfts- und wachstumssträchtigen Bereichen, wo der Marktprozeß den Strukturwandel zu langsam vorantreibt und die marktgemäßen Anreize nicht ausreichen, z. B. weil die Risiken und Kosten, die im Zusammenhang mit Innovationen auftreten, unverhältnismäßig hoch sind. Die finanziellen Anreize der öffentlichen Hand können durch die sozialen Erträge der Innovationen gerechtfertigt werden.

Die von Meißner und Zinn konstatierten Sättigungserscheinungen sind z. T. ein verteilungsabhängiges Phänomen. Die Verfasser sehen darin im Hinblick auf die erwünschte Expansion der Konsumnachfrage ein Argument für Umverteilung von Kaufkraft zu jenen Schichten, die von Sättigungsgrenzen noch weit entfernt sind. Wichtigstes Instrument der Verteilungspolitik sollen weiterhin Steuern und Transfers bleiben. Wenn im Zuge der Substitution von Arbeit durch Kapital die Lohnquote sinkt, müssen die Kapitaleinkommen stärker zur Finanzierung der Transfers herangezogen werden.

Ziel der genannten Maßnahmen ist zum einen die Belebung des privaten Verbrauchs und der Investitionstätigkeit, d. h. die Beseitigung der diagnostizierten Diskrepanz zwischen Produktions- und Absatzmöglichkeiten. Zum anderen ist die resultierende Expansion „qualitatives Wachstum“, gekennzeichnet durch ressourcensparende (Senkung von Rohstoff- und Energieeinsatz je produzierter Einheit) und umweltfreundliche (Senkung der sozialen Kosten) Produktion

sowie vielfältige Reformen in der Organisation und Gestaltung des Produktionsprozesses.

Der Nettoeffekt des Maßnahmenpakets auf die Beschäftigungsentwicklung dürfte jedoch infolge des technischen Fortschritts, der überwiegend in Prozeßinnovationen zum Ausdruck kommt, negativ sein. Zur Erreichung des angestrebten Zieles der Vollbeschäftigung bedürfen daher qualitatives Wachstum und Umverteilung der Ergänzung durch Arbeitszeitverkürzung. Die Autoren plädieren in diesem Zusammenhang für die Reduktion der Wochenarbeitszeit auf 35 Stunden und die vorzeitige Pensionierung.

Von den sich anbietenden Politikmustern erscheint Meißner und Zinn ein Kooperationsmodell, das auf einem Klassenkompromiß, der Respektierung fundamentaler Interessen der gesellschaftlichen Gruppen und einem Konsens über die gemischte Wirtschaftsordnung und den sozialstaatlichen Interventionismus beruht, am ehesten geeignet, rasch und effizient die ökonomischen Probleme zu lösen. Das vorgeschlagene wirtschaftspolitische Konzept verlangt einen langfristigen Lösungsansatz und erfordert daher Kontinuität, die nur von diesem Modell gewährleistet wird.

Letztlich fordern die Autoren ein koordiniertes Vorgehen der westeuropäischen Länder. Derzeit bleibt den einzelnen Staaten nichts anderes übrig, als – z. T. auf Kosten der Nachbarn – ihre Konkurrenzfähigkeit zu stärken, was zumeist mehr Deflation auf den Binnenmärkten bedeutet. Auch im Bereich der Umweltpolitik können isolierte Aktivitäten nur Teilerfolge bewirken.

Leider belassen es Meißner und Zinn im Zusammenhang mit den beiden letztgenannten Aspekten – Kooperation und europäische Koordination – bei der theoretischen Begründung, ohne Möglichkeiten der praktischen Umsetzung zu erwägen.

Das Buch stellt ein Konzept zur

Diskussion. Es ist keine mit Überheblichkeit vorgetragene Heilslehre von Missionaren, die sich im alleinigen Besitz der Lösungen wähnen. Flüssig geschrieben, Abgleiten ins Fachchinesisch vermeidend, ist es daher auch dem interessierten Laien zugänglich.

Zündstoff für Auseinandersetzungen wird ausreichend geboten: die bedeutende Rolle der öffentlichen Hand bei der Einleitung eines qualitativen Wachstumsschubes, Umverteilung, die Durchsetzbarkeit eines kooperativen Politikmusters, um nur einige Punkte zu nennen.

Umfassende Lösungsvorschläge darzustellen ist angesichts der fortschreitenden Spezialisierung auch in den Wirtschaftswissenschaften in jedem Fall ein Wagnis. Insbesondere bietet das vorliegende Buch den Vorzug, die Umweltproblematik in engem Zusammenhang mit den verschiedenen Bereichen der Wirtschaftspolitik zu diskutieren. Der vielstrapazierte Gegensatz von wirtschaftlicher Expansion und Umweltschutz erweist sich als Symptom eines Wachstumsmodells, für dessen Überwindung die Autoren plädieren.

Michael Mesch

DEMOGRAPHIE UND GESELLSCHAFTLICHE PLANUNG

Rezension von: Herwig Birg (Hg.);
Demographische Entwicklung und
gesellschaftliche Planung.
Forschungsbericht des Instituts für
Bevölkerungsforschung und
Sozialpolitik. Campus Verlag,
Frankfurt/New York 1984, 224 Seiten,
DM 44,-

Bis vor wenigen Jahren spielten demographische Faktoren in den Überlegungen der Nationalökonomien – zumindest jener in den Industriestaaten – kaum eine größere Rolle. Zum einen, weil eine insgesamt weitgehend stabile Bevölkerungszahl das Interesse nicht gerade stimulierte, zum anderen, weil sich die Ökonomen vor allem auf nur kurz- oder mittelfristig relevante Probleme konzentrierten.

Erst die Beschäftigung mit Fragenkomplexen wie jenen der Begrenzung der natürlichen Ressourcen und mit Umweltfragen hat zu einer gewissen Renaissance langfristiger Betrachtungshorizonte geführt. Damit traten auch wieder demographische Entwicklungen, die oft über sehr lange Zeiträume wirksam werden, in das Blickfeld. Nicht zuletzt haben aber die Beschäftigungsprobleme in den Industriestaaten wieder in Erinnerung gerufen, daß demographische Faktoren (wie die Zahl jener, die ins Berufsleben eintreten; die Zahl derer, die aus dem aktiven Berufsleben ausscheiden; der Altersaufbau der Bevölkerung generell) wichtige Bestimmungsgründe der jeweiligen Situation am Arbeitsmarkt sind. Ebenso wie das Interesse der Ökonomen an demographischen Perspektiven erwacht ist, beginnen auch die Demographen sich stärker mit ökonomischen Ansätzen,

wie z. B. zur Erklärung der Fruchtbarkeitsentwicklung auseinanderzusetzen.

Der deutliche Geburtenrückgang in den sechziger und vor allem den siebziger Jahren (Zahl der Lebendgeborenen 1960: 126.000, 1979: 86.000) und längerfristige Bevölkerungsprognosen¹ haben auch in Österreich die Aufmerksamkeit einer breiten Öffentlichkeit auf die Möglichkeit gelenkt, daß etwa ab dem Jahr 2000 mit einer deutlich abnehmenden Bevölkerungszahl gerechnet werden muß. Dieses Bild einer deutlich geringen Bevölkerung und eine geänderte Altersstruktur hat einerseits bei jenen Resonanz gefunden, die für das System der sozialen Sicherheit verantwortlich sind, andererseits aber auch zu einer grundsätzlicheren Diskussion längerfristiger wirtschaftspolitischer Strategien angeregt.

Vor diesem Hintergrund wird derzeit von einer Reihe von Wirtschaftsforschern – unter den Auspizien des Arbeitskreises für ökonomische und soziologische Studien – an einer größeren empirischen Arbeit unter dem Titel „Bevölkerungsrückgang und Wirtschaft“ gearbeitet. Es werden also auch in absehbarer Zeit für Österreich zumindest in den Größenordnungen zu einigen wesentlichen Aspekten wie Finanzierungsfragen der Sozialversicherung, Effekte der Altersstruktur auf die Konsumnachfrage und Auswirkungen des Bevölkerungsrückganges auf die Investitionsnachfrage, quantifizierende Analysen vorliegen.

Die in letzter Zeit zunehmende Zahl von Büchern², die sich mit den Wechselbeziehungen zwischen Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung beschäftigen, wird so auch in Österreich ihren Leserkreis finden. Dazu wird sicher auch der von Herwig Birg herausgegebene Band zu zählen sein, der Referate enthält, die bei einem zweitägigen Symposium zum Thema „Demographische Entwicklung und gesellschaftliche Planung“ im Dezember 1982 an der Universität Bielefeld

gehalten wurden.

Die Veranstaltung war drei thematischen Schwerpunkten gewidmet, zu jedem Themenkreis wurden zwei Beiträge in den Sammelband aufgenommen. Im Teil 1 wird die Rentenproblematik aufgegriffen. Ein Beitrag von Heinz Grohmann beschäftigt sich mit Anpassungs- und Entlastungsstrategien zur Lösung des demographisch bedingten Rentenproblems. Er zeigt deutlich, daß für die Bundesrepublik bei Extrapolierung des geltenden Rechts besonders ab dem Jahr 2000 der erforderliche Beitragssatz zur Finanzierung der Altersversorgung markant angehoben werden müßte. Entlastung könnte etwa von einer Ausweitung der Versicherungspflicht, einer Verringerung der vorzeitigen Erwerbsunfähigkeit, nicht zuletzt aber auch von einer Erhöhung der Zuwanderung erhofft werden.

Der Beitrag von Hans-Jürgen Krupp (des Präsidenten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung in Berlin) stellt ein Modell einer voll eigenständigen sozialen Sicherstellung der Frauen vor und beschreibt anschaulich die doch recht drastischen Konsequenzen eines solchen Lösungsansatzes. Der Beitrag ist allerdings nicht ein Abdruck des in Bielefeld gehaltenen Referats, sondern ein Wiederabdruck einer schon früher publizierten Darstellung, welche „die wesentlichen Aussagen des Bielefelder Referats in ausführlicherer Form wiedergibt“. Bei einem Sammelband von nur sechs Beiträgen eine sicher nicht unproblematische „Lösung“.

Unter dem Thema „Bevölkerungsstruktur, Wirtschaftswachstum und Arbeitsmarkt“ enthält Teil 2 wieder zwei Referate. Der Beitrag von Wolfgang Klauder mit dem Titel „Demographische Entwicklung, Erwerbsbeteiligung und Arbeitsmarkt – Tendenzen und Methoden“ enthält Projektionen des Arbeitskräfteangebots bis 2000, eine Arbeitsmarktbilanz (Konfrontation der Angebotsprojektionen

mit aus dem sektoralen Strukturwandel und den bereichsspezifisch berücksichtigten Änderungen der Arbeitsproduktivität abgeleiteten Nachfrageprojektionen) bis 2000 und auch Perspektiven für die Zeit danach. In einem eigenen Kapitel werden methodische Probleme bei der Erstellung solcher Projektionen angeschnitten. Im zweiten Beitrag beschreibt Klaus-Peter Möller unter dem ziemlich irreführenden Titel „Der Einfluß demographischer Strukturveränderungen auf die Entwicklung der Wirtschaft“ ein Bevölkerungs- und Haushaltsmodell, mit dessen Hilfe der Einfluß demographischer Faktoren auf den privaten Konsum untersucht wird.

Teil 3 ist unter dem Generalthema „Bevölkerungsmodelle“ vor allem methodischen Fragen vorbehalten. Heinz P. Galler gibt einen Überblick über die Möglichkeiten, die Mikrosimulationsmodelle bieten („Mikrosimulationsmodelle als demographische Planungsgrundlage“). Neben einer Typologie solcher Ansätze werden auch die Chancen der Differenzierung innerhalb solcher Modelle, aber auch die Grenzen und der implizierte Aufwand sehr anschaulich dargestellt. Von einem Modell der Familienökonomie, das ökonomische Faktoren (vor allem Einkommensvariable) zur Erklärung des generativen Verhaltens heranzieht, geht Gábor Gyárfás aus („Ein familienökonomischer Ansatz zur Erklärung der Fertilitätsentwicklung; eine Überprüfung seiner Erklärungskraft und Prognoseeignung für die Bundesrepublik Deutschland“) und versucht mit ökonomischen Schätzungen den Stellenwert solcher Faktoren abzutasten. Die ausgezeichnete Dokumentation der einzelnen Ansätze und der verwendeten Daten erleichtert dabei die Interpretation der Ergebnisse sehr.

Wie bei einem Sammelband nicht anders zu erwarten ist, unterscheiden sich die einzelnen Beiträge ihrer Qualität nach nicht unbeträchtlich. Alle bieten aber zumindest einen Einstieg

in einen wichtigen Problemkreis und helfen mit zahlreichen Literaturhinweisen – die in einer relativ neuen Disziplin besonders wertvoll sind – dem Interessenten weiter. Dem österreichischen Leser werden zwar die vielen, ihm ungeläufigen Abkürzungen stören und er wird auch nicht alles Inhaltliche unreflektiert auf österreichische Gegebenheiten übertragen dürfen. Trotzdem ist auch ihm das Buch zu empfehlen. Es weist auf viele – vor allem langfristig sehr relevante –

Aspekte hin, denen auch bei uns größere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte.

Josef Richter

Anmerkungen

- 1 Zuletzt Peter Findl: Die Bevölkerungsvorausschätzung des Österreichischen Statistischen Zentralamts für Österreich 1984–2015. Statistische Nachrichten 11/12 1984
- 2 S. z. B. auch Bernhard Felderer: Wirtschaftliche Entwicklung bei schrumpfender Bevölkerung, Berlin, Heidelberg, New York, Tokyo 1983

DIE WOHLSTANDSVERTEILUNG IN DER SCHWEIZ

Rezension von: Urs Ernst, Die Wohlstandsverteilung in der Schweiz, Stand und Entwicklung der Personellen Einkommens- und Vermögensverteilung, Verlag Rügger, Diessenhofen 1983. 417 Seiten mit 146 Tabellen und 18 Abbildungen.

Das im Untertitel angegebene Ziel, also eine Beschreibung von „Stand und Entwicklung der personellen Einkommens- und Vermögensverteilung“ in der Schweiz zu geben, wäre wohl zu hoch gesteckt und sicher nicht in einer Arbeit, wahrscheinlich auch nicht in mehreren zu erreichen. In der Einleitung wird deshalb schon wesentlich kürzer getreten, wenn als Hauptziel der Studie angegeben wird, „durch die Erarbeitung von statistischen Fakten... einen Beitrag zur Versachlichung von Verteilungsfragen zu leisten.“ (S. 1)

Und tatsächlich schwankt man beim Durcharbeiten des Buches zwischen diesen doch weit auseinanderliegenden Ansätzen: Einerseits sind aufgrund der Natur von Vermögens- und Einkommensdaten und -statistiken präzisen und aussagekräftigen Arbeiten auf diesem Gebiet enge Grenzen gesetzt, andererseits spürt man von der ersten Seite an die Ambitionen des Autors, doch das Unmögliche schaffen zu wollen, nämlich die im Untertitel angegebene umfassende Darstellung nicht nur der Einkommensverteilung, sondern auch gleichzeitig der Vermögensverteilung und nicht nur des Standes, sondern auch der historischen Entwicklung.

Diesem umfassenden Anspruch ent-

spricht auch der erste Teil des Buches, der eine äußerst detaillierte Beschreibung der theoretischen und methodischen Grundlagen der Wohlstandserfassung und der Ungleichheitsmessung enthält. Im zweiten Teil wird versucht, ein aus theoretischer Sicht wünschbares und ein realisierbares empirisches Konzept, also Datenbasis und Untersuchungsmethoden zu finden. Im eigentlichen Kernstück, dem dritten Teil, werden die empirischen Ergebnisse präsentiert. Diesem folgt als vierter Teil ein Anhang mit umfangreichem Tabellenteil.

I.

Der erste Teil, also das Grundlagen-Kapitel, versucht einleitend eine Definition des Wohlstandsbegriffes zu geben. Wie nicht anders zu erwarten, kommt der Autor zu dem Schluß, man müsse sich dabei auf materielle, in Geldeinheiten meßbare Lebensbedingungen beschränken, womit also Begriffe wie etwa Sicherheit und Arbeitsfreude ausgeklammert werden. Da auch nichtmonetäre öffentliche Leistungen (z. B. Ausgaben für Landesverteidigung) nicht erfaßt werden können, reduziert sich der Wohlstandsbegriff auf Einkommen und Vermögen. Aber selbst bei diesen beiden Größen müssen Abstriche gemacht werden.

Nicht erfaßbare Einkommensbestandteile wären etwa Lohnnebenleistungen (Werksküche, werksinterne Bildungs- und Freizeitzentren, Dienstwagen etc.). Ebenso fallen durch steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten v. a. bei Selbständigen, zahlreiche nicht realisierte Wertänderungen des Vermögens sowie nicht unbedeutende Einkommen durch Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung durch den Rost.

Weiters wird als Wohlstand die Versorgungslage mit materiellen Gütern zu einem bestimmten Zeitpunkt definiert, sodaß das Konzept des Lebens-einkommens von untergeordneter Bedeutung bleibt. Die staatliche Umverteilung wird an der Primärinzidenz-

stufe gemessen, also nur an der sichtbaren Oberfläche, wobei die durchschnittliche Einkommen- und Vermögenssteuerbelastung nach Dezilen zugrundegelegt wird.

Zur Abgrenzung des Vermögensbegriffs werden unterschiedliche Vermögensarten, nämlich steuerliche Aktiva (Immobilien, Betriebsvermögen, Beteiligungspapiere, Geldforderungen, Vermögen bei Personengesellschaften, Guthaben bei Lebensversicherungen), Arbeitsvermögen, Gebrauchsvermögen, (dauerhafte Konsumgüter), öffentliche Vermögen und Sozialversicherungsansprüche in einer Matrix mit den Anforderungen an einen aussagekräftigen Vermögensbegriff (Dispositionsmöglichkeit, Vererbbarkeit, intertemporärer Ausgleich des Lebensstandards, Vorsorge für Notfälle, Begründung individueller Macht, Substanzerhaltung bei Inflation) gegenübergestellt. Das Ergebnis der Gegenüberstellung überrascht nicht: In einer personellen Wohlstandsverteilungsanalyse können nur die steuerlich erfaßten Vermögen herangezogen werden, und diese nur unter all den bekannten Einschränkungen der Aussagekraft von Steuerdaten.

Auch eine Reihe statistischer Meßzahlen wird nach ihrer Tauglichkeit untersucht, der Autor entscheidet sich für den Gini-Koeffizient, daneben bedingt für das Maß von Atkinson und die Darstellung in Quantilen.

II.

Der zweite Teil stellt die empirische Konzeption der Untersuchung dar. Als Datenbasis erweisen sich von den gesamtschweizerischen Statistiken zur personellen Einkommens- und Vermögensverteilung nur die periodischen Statistiken der Wehrsteuer als brauchbar. Die besonderen Schwierigkeiten dabei sind die Existenz von Freigrenzen, eine Verzögerung von sechs Jahren bis zur Veröffentlichung, sowie die Tatsache, daß die letzten verfügbaren Vermögensdaten aus

dem Jahre 1957 (!) stammen. Die Suche nach einer realisierbaren Untersuchungsmethode mit realistischen Ergebnissen ergab eine konzeptionelle Zweiteilung:

Erstens werden amtliche Statistiken aufbereitet und ausgebaut. Als Grundlagen werden für die Einkommensverteilung die Wehrsteuerstatistiken 1955/56 und 1973/74 sowie für die Vermögensverteilung eine nicht publizierte Untersuchung der eidgenössischen Steuerverwaltung herangezogen, welche 1969 im Zusammenhang mit einer Steueramnestie erstellt wurde.

Zweitens wurde in den repräsentativen Kantonen Zürich, Bern und Waadt eine Stichprobenuntersuchung durchgeführt, die im wesentlichen eine Statistik über die Einkommensverteilung im Jahr 1978 ergab, die sich mit den Statistiken von 1955/56 und 1973/74 verknüpfen läßt, sowie eine Vermögensstatistik für den 1. Jänner 1979, die mit der aufbereiteten Statistik von 1969 vergleichbar ist.

III.

Trotz aller methodologischen Abhandlungen bilden wohl die empirischen Ergebnisse der personellen Einkommens- und Vermögensverteilung das Kernstück der vorliegenden Arbeit. Da absolute Beträge in Schweizer Franken ohne Angabe von Kaufkraftparitäten dabei ohne wesentliches Interesse für Nicht-Schweizer-Leser sind, sollen hier weniger absolute als relative Ergebnisse widergegeben werden. Diese sind, in zusammenfassenden Stil:

- Der 19 Prozent über dem Modalwert liegende Einkommensmittelwert liegt 1978 bei 39.800 Franken; 10 Prozent aller Steuerpflichtigen verfügen vor Steuerabzug über ein Einkommen von weniger als 12.800 sFr. pro Jahr, wobei dieses Dezil 1,9 Prozent des gesamten Nettoeinkommens erhält. Die obersten 10 Prozent (über 65.900 sFr.) beziehen 27 Prozent des gesamten Einkom-

mens. Nach Abzug der Einkommens- und Vermögenssteuer zeigt sowohl der Gini-Koeffizient als auch das Maß von Atkinson ein egalitäreres Bild.

- Der Gini-Koeffizient für die Verteilung des Vermögenseinkommens ist im Vergleich zur Verteilung des gesamten Nettoeinkommens rund doppelt so hoch: die obersten fünf Prozent der Steuerpflichtigen beziehen rund zwei Drittel des gesamten Vermögenseinkommens, die obersten zwei Prozent über die Hälfte. Anhand der durchschnittlichen Nettorendite des Wertschriftenvermögens wird gezeigt, daß dieser Effekt auf mit dem Vermögensniveau steigende Renditen zurückzuführen ist.
- Die sozioökonomische Struktur des untersten Quantils 1978 zeigt, daß die ärmsten 20 Prozent der Steuerpflichtigen zu 67 Prozent aus Nicht-Aktiven bestehen. Die Rentner sind dabei mit knapp 45 Prozent anteilmäßig doppelt so stark vertreten wie in der Grundgesamtheit der Steuerpflichtigen. Im Bereich der hohen und höchsten Einkommen ist anhand der Zusammensetzung der reichsten 10 und 5 Prozent eine trendmäßige Zunahme in erster Linie der Selbständig-erwerbenden auf Kosten der Arbeitnehmer auszumachen.
- Innerhalb der Gruppe Selbständig-erwerbender ist eine im Vergleich zur Grundgesamtheit aller Steuerpflichtigen hohe Verteilungsungleichheit zu bemerken, da hier Kleinunternehmer, Handwerker und kleine Landwirte hochbezahlten Fachspezialisten, Großfabrikanten, Großgrundbewirtschaftenden und vor allem Freiberuflern im Gesundheits-, Rechts- und Beratungswesen gegenüberstehen.
- Ein Vergleich der sozialen Gruppen zeigt, daß das Einkommen der Arbeitnehmer deutlich egalitärer verteilt ist als bei den Rentnern, und dies wiederum egalitärer als bei

den Selbständigen.

- Die Berücksichtigung der Wirkung der Einkommens- und Vermögenssteuern auf die personelle Einkommensverteilung ergibt einen progressiven Effekt, konkret eine Verteilung vom obersten Dezil zu den unteren acht Dezilen.
- Innerhalb der unselbständig Beschäftigten weist der öffentliche Sektor ein im Vergleich zur Privatwirtschaft sowohl höheres Lohnniveau als auch eine gleichmäßigere Verteilung auf. Innerhalb des privaten Sektors sind die Löhne und Gehälter im sekundären Sektor gleichmäßiger verteilt als im tertiären Sektor. Die Lohndisparität ist dabei bei Frauen etwas größer als bei Männern.
- Die Schätzung der Vermögen beruht auf einer Untersuchung, bei der ein fiktiver Verkehrswert von Liegenschaften mit 150 Prozent des Steuerwertes angenommen wird. Die obersten 10 Prozent der Steuerpflichtigen verfügen demnach über zwei Drittel des Gesamtvermögens, das oberste Prozent verfügt über 30,8 Prozent des Vermögens. Die Klasse der Vermögenslosen bzw. der Besitzer von Kleinstvermögen bis 5000 sFr. setzt sich dabei vorwiegend aus Arbeitnehmern zusammen.
- Die Einbeziehung der kapitalisierten Vermögensansprüche an die Sozialversicherung ergibt eine deutliche Nivellierung der Verteilung, wobei natürlich die Ergebnisse nicht im Sinne von statistisch exakten Meßdaten, sondern als ungefähre Dimensionen von Orientierungsgrößen zu verstehen sind.
- Aus der durchschnittlichen Höhe des Nettovermögens in den einzelnen Einkommensquantilen ist ersichtlich, daß das durchschnittliche Nettovermögen mit dem Einkommensniveau deutlich ansteigt. 10,5 Prozent der Steuerpflichtigen (ca. 280.000 Personen) verdienten 1978 weniger als 19.700 sFr. und

besitzen weniger als 14.000 sFr. Vermögen. Acht Prozent (ca. 218.000 Personen) liegen sowohl bezüglich Einkommen als auch Vermögen im obersten Quintil. Sie konzentrieren dabei 21,7 Prozent des Nettoeinkommens und 53,3 Prozent des Nettovermögens auf sich. Das unterste Quintil besteht (außer Jugendlichen wie Schülern und Lehrlingen) vor allem aus Arbeitnehmern und Rentnern, im obersten Quintil sind besonders Rentner überrepräsentiert.

- Die dynamische Betrachtung der Einkommen, genauer deren Entwicklung zwischen 1955/56 und 1978 zeigt eine deutliche Nivellierungstendenz, der Gini-Koeffizient ging von 0,51 auf 0,41 zurück. Trotz dieser Abnahme der relativen Einkommenskonzentration wurden durch das absolute Einkommenswachstum auch die absoluten Abstände zwischen den Einkommen erheblich größer.
- Die Nivellierungstendenz der Einkommen verlief nicht stetig. Bis 1965/66 trat eine leichte Entnivellierung ein. In der Phase bis 1973/74 eine starke Nivellierung, die sich danach nur mehr abgeschwächt fortsetzte. Als wesentlichster Bestimmungsgrund für die Nivellierung wird vom Autor die Strukturverschiebung von den Selbständigen zu den Rentnern angegeben.
- Durch eine leicht ansteigende progressive Umverteilungswirkung der Steuern erscheint der Nivellierungsprozeß bei den Einkommen nach Steuerabzug geringfügig verstärkt.
- Die Entwicklung der personellen Vermögensverteilung im Zeitablauf (1969–1979) zeigt eine leichte Umschichtung vom obersten Dezil zu den unteren Vermögensklassen, wobei der Autor bloß Änderungen von gruppenspezifischem Sparverhalten als Ursache vermutet.
- Der Einfluß von Konjunkturschwankungen auf den Wohlstand

soll durch eine nähere Analyse der Periode 1974 bis 1978 untersucht werden. In dieser Periode konnten 54 Prozent der Steuerpflichtigen eine relative Verbesserung ihrer Einkommensposition erzielen. Zwei Fünftel sind bezüglich ihres Nettoeinkommens 1978 real schlechter gestellt als 1974.

- Während das durchschnittliche Nettoeinkommen vor Steuerabzug bei den Arbeitnehmern von 1974–1978 real um 8,1 Prozent zunahm (Bestätigung des antizyklischen Verlaufs der Lohnquote), fallen die Durchschnittseinkommen der Rentner um 6,1 Prozent, der Selbständigen um 6 Prozent.
- Innerhalb der unselbständig Beschäftigten waren die Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor weit weniger vom Konjunktureinbruch betroffen als im Gesamtdurchschnitt. Im sekundären Sektor mußten zwei Fünftel der Arbeitnehmer Realeinkommensverluste hinnehmen, und knapp 60 Prozent verzeichneten unterdurchschnittliche Lohnzuwächse.

IV.

Ein erster Ansatzpunkt der Kritik an der vorliegenden Arbeit liegt wie bei fast allen ähnlichen Arbeiten in der Natur der Datenbasis. Der Informationsverlust durch die Verwendung von Steuerstatistiken, die vor allem bei Selbständigen und Landwirten wesentliche Einkommens- und Vermögensbestandteile nicht erfassen, führt zu einem unrealistisch egalitären Bild.

Weiters ist kritisch anzumerken, daß der hohe methodologische Aufwand zu relativ bescheidenen und erwarteten Ergebnissen führt. Überhaupt beschränkt sich die Arbeit, wie aus dem vorigen Abschnitt ja ersichtlich sein dürfte, vorwiegend auf die Auflistung von Daten, aufbereitet durch quantilmäßige Betrachtung und Berechnung von Gini-Koeffizienten. Eine inhaltliche Analyse der ge-

wonnenen Daten bleibt weitgehend ausgespart. Symptomatisch dafür ist ein Zitat aus dem Kapitel, das die Entwicklungen der Periode 1974–1978 untersucht: „Mit diesem methodischen Ansatz kann zwar nicht erklärt werden, inwiefern die beobachteten Prozesse direkt auf die Krise und die daran anschließende Konsolidierungsphase zurückzuführen sind, jedoch können aufgrund dieser Fallstudie Daten gewonnen werden, die als Basismaterial zur Erstellung neuer oder Überprüfung bestehender Hypothesen dienen können.“ (S. 226)

Daß der inhaltliche Schwerpunkt der Arbeit nicht unbedingt in erleuchtenden Ergebnissen, sondern eher in der Art der Erstellung der Datenbasis liegt, ist allerdings kein großes Manko. Denn erstens enthält die umfassende Beschreibung der methodischen Grundlagen der Wohlstandsverteilungsanalyse und der Aufbereitung der Statistiken – natürlich unter Berücksichtigung der schweizerischen Spezifika – eine Fülle wertvoller Anre-

gungen für zukünftige Arbeiten, und zweitens wird ein äußerst umfangreiches Zahlenwerk präsentiert, das trotz aller oben erwähneter Einschränkungen der Aussagekraft für weiterführende Analysen verwendet werden kann. Dabei ist vor allem die Zusammenführung von Einkommens- und Vermögensdaten zu erwähnen, die beispielsweise eine Untermauerung der in der laufenden österreichischen Verteilungsdiskussion nicht unwesentlichen These ergibt, daß die Einkommen aus Besitz von Vermögen nur zum geringsten Teil den unselbstständig Beschäftigten zufließen.

Abgesehen von diesen speziellen positiven Aspekten der vorliegenden Arbeit sei noch darauf hingewiesen, daß die Einkommens- und Vermögensverteilung nach wie vor international ein solch unerschlossenes Gebiet darstellt, daß ohne besondere weitere Legitimation fast jede Arbeit auf diesem Gebiet als wertvoller Beitrag zu bezeichnen ist.

Thomas Delapina

DER ENERGIESEKTOR –
EIN SCHLÜSSELBEREICH
DER OSTEUPÄISCHEN
WIRTSCHAFT

Rezension von: Raimund Dietz, Die
Energiewirtschaft in Osteuropa und
der UdSSR. Studien über Wirtschafts-
und Systemvergleiche, hrsg. Von F.

Levcik, Wiener Institut für
Internationale Wirtschaftsvergleiche,
Bd. 11, Wien/New York: Springer
Verlag, 1984, 248 S.

Raimund Dietz hat sich in seinem Buch über die osteuropäische Energiewirtschaft ein äußerst ehrgeiziges Ziel gesetzt: er will nicht nur die bisherige Entwicklung der Energieproduktion analysieren und deren Perspektiven abschätzen; es geht ihm darüber hinaus um die vielschichtige Bewertung der Kooperation zwischen Ost und West auf dem Energiesektor, die neben wirtschaftlichen Aspekten zweifellos auch politische Implikationen besitzt. All diese Probleme im Zusammenhang zu beurteilen, erfordert die Aufarbeitung vielfältiger empirischer Daten, ohne die eine sachliche Basis für die Bewertung der brisanten Fragen nicht möglich ist. Um dies vorwegzunehmen: dem Autor ist es gerade deswegen weitgehend gelungen, die anspruchsvolle Aufgabe zu meistern, weil er seine Aussagen auf eine Fülle von gut verarbeiteten Materialien stützt und sie im Zusammenhang hervorragend zu interpretieren versteht:

„Der Energiebereich (im RGW-Raum) strahlt ... wie ein neuralgischer Knotenpunkt in die verschiedenen Problemfelder aus“ (S. 17): auf das Gebiet der Intra-Blockbeziehungen, insbesondere des Verhältnisses

der Sowjetunion als dominierendem Lieferanten von Primärenergieresourcen (Erdöl, Erdgas) zu den kleineren Ostblockstaaten als Abnehmern; auf die Exportfähigkeit der UdSSR angesichts der schwieriger werdenden Förderpotentiale (entlegene Regionen, erschwerte Produktionsbedingungen); auf die Exportmöglichkeiten der kleineren RGW-Ländern (z. B. Polen: Steinkohle); auf das Problem der Abhängigkeit des Westens von der Sowjetunion als Konsequenz umfangreicher Energieimporte. Damit umreißt Dietz einleitend (Kap. 1) die Problemstellungen.

Der Verfasser vermittelt anschließend einen Überblick über die Energiereserven, die Entwicklung von Produktion und Verbrauch in den vergangenen drei Jahrzehnten, und in diesem Kontext auch den außenwirtschaftlichen Selbstversorgungsgrad des RGW insgesamt sowie der Mitglied-Länder im einzelnen (Kap. 2). Die entsprechende Datenanalyse zeigt, daß das Energiepotential der Sowjetunion, bedingt durch die immensen Rohstoffvorkommen, im Verlauf von 30 Jahren zunehmend für die Partnerländer nutzbar gemacht worden ist. Dabei verschob sich nur im Falle der UdSSR die Struktur der Primärenergieträger – dem weltweiten Trend folgend – von der Kohle zum Erdöl und Erdgas, während Länder wie Polen (Steinkohle), die DDR (Braunkohle) und die ČSSR (Braun- und Steinkohle) die Förderung fester Brennstoffe in forciert Weise vorangetrieben haben.

Die Funktionsweise des zentralistischen Planungssystems sowjetischen Typs führt bekanntlich zu einem ineffizienten Einsatz der Produktionsfaktoren. Dietz belegt diese in den osteuropäischen Reformdiskussionen begründete These mit Hilfe detaillierter Zahlen (Kap. 3). So sind Länder, die aufgrund ihrer Struktur sowie Tradition gut vergleichbar sind, wie etwa die ČSSR mit Österreich oder die DDR mit der BRD berechnete Beispiele

für die Effizienzverluste der beiden „östlichen“ Volkswirtschaften. (In der CSSR betrug die Energieintensität des BIP je Einwohner fast das Dreifache derjenigen Österreichs, im Falle der DDR übertraf dieser Indikator den doppelten Wert der BRD, obwohl in den beiden „östlichen“ Ländern der Lebensstandard der Bevölkerung niedriger liegt als bei den „westlichen“ Vergleichsländern). Die Ursachen für dieses Phänomen liegen, systembedingt, in den Verschwendungseffekten bei der Produktion in Kraftwerken und beim Transport von Strom. Daß dabei das energie-intensive, sowjetische Industrialisierungsmodell das durch den Vorrang der Schwerindustrie gekennzeichnet ist, eine zusätzliche Belastung darstellt, wird vom Verfasser ebenfalls klar herausgestellt.

In Kapitel 4 über den Außenhandel der RGW-Länder mit Energie- und Brennstoffen wird nicht nur die seit den siebziger Jahren extrem gestiegene Bedeutung der sowjetischen Lieferungen von Erdöl und Erdgas innerhalb des Ostblocks ausführlich referiert. Der Autor untersucht die Ost-West-Beziehungen auf dem Energiesektor unter dem Blickwinkel der Interdependenzen von inländischer Produktion, Aus- und Einfuhren, sowie der regionalen Ausrichtung der Exportlieferungen. Damit ist bereits das im Buch einige Mal erörterte Problem eines Dilemmas der sowjetischen Führung angesprochen, nämlich die Frage der Aufteilung der knappen Energieressourcen auf die eigene Binnenwirtschaft, die Blockpartner, sowie die devisenbringenden OECD-Staaten.

Die Explosion der Rohstoffpreise, die mit den beiden Ölpreisschocks der siebziger Jahre einhergingen, beeinflussten – da im Intra-RGW-Handel die Übernahme der Weltmarktpreise seit den fünfziger Jahren als *Maxime* galt – die Terms of Trade der Ostblockländer in unterschiedlicher Weise: während die UdSSR von dem galoppierenden Preisanstieg profitierte, ver-

schlechterten sich die Austauschbeziehungen der rohstoffabhängigeren kleinen RGW-Staaten erheblich (Kap. 5). Im Warenaustausch zwischen den Blockpartnern gilt zwar seit 1975 eine „gleitende Preisformel“, der zufolge Preise jeweils auf der Basis des vergangenen Fünfjahresdurchschnittes gebildet werden. Trotz dieser für die kleineren osteuropäischen Länder relativ günstigen Maßnahmen mußten diese der Sowjetunion 1979 bereits ein Vierfaches und 1981 ein Sechsfaches des Preises von 1973 für sowjetisches Erdöl bezahlen. 1983 dürfte allerdings infolge der nicht mehr steigenden Preise auf den OPEC-Märkten der Verzögerungseffekt, der sich durch die gleitende Preisformel ergibt, nicht mehr – wie zuvor – einen unter dem Niveau des Weltmarktes liegenden Erdölpreis zur Folge gehabt haben, sondern nunmehr einen Preis, der das Weltmarktniveau überschreitet: m. a. W. der relative Preisvorteil der kleineren Länder gegenüber der UdSSR ist jetzt für dieselben von Nachteil. Zu Recht weist allerdings Dietz auf die vielschichtigen Plus- und Minuspunkte des Handels der Sowjetunion mit den übrigen osteuropäischen Ländern hin, die weder die These von einer Ausbeutung der „Satellitenstaaten“ durch die „Hegemonialmacht“, noch die Gegenbehauptung von einer Subventionierung der „Kleinen“ durch die „Großmacht“ als berechtigt erscheinen läßt.

Im Kapitel 6 untersucht der Verfasser, der sich hier auf Einzelstudien seines Wiener Institutes stützt, die je spezifische Lage der sieben europäischen RGW-Staaten (UdSSR, Bulgarien, CSSR, DDR, Polen, Rumänien, Ungarn). Es zeigt sich, daß man fehlgehen würde, wollte man die erheblichen Unterschiede bezüglich des Umfangs der Produktion von Energie und Brennstoffen, der Struktur der verfügbaren Ressourcen, der Außenhandelsabhängigkeit u. a. m. vernachlässigen. Es würde jedoch den Rahmen dieser Rezension sprengen, wenn

auf die materialreichen Ausführungen dieses Abschnittes im einzelnen näher eingegangen werden sollte.

Es gehört zu den schwierigsten Unterfangen, Energieprojektionen über einen Zeitraum von zwei bis drei Jahrzehnten zu erstellen. Bislang haben sich alle Voraussagen – ob sie nun als Prognosen im Westen oder als Perspektivpläne im Osten formuliert worden sind – als Fehleinschätzungen sowohl auf der Bedarfs- als auch der Produktionsseite der Energiebilanzen erwiesen. Dietz geht an diese ambitionöse Aufgabe mit der gebotenen Vorsicht heran (Kap. 7). Er vergleicht westliche Prognosen der Energiewirtschaft in der UdSSR mit den übrigen osteuropäischen Ländern, zieht – soweit bekannt – die sowjetischen Planzahlen heran und diskutiert die von einander abweichenden Daten. Daß er sich wie bereits in den vorangehenden Abschnitten insbesondere auf die Berechnungen der ECE (Genf) stützt, ist nur allzu berechtigt. Erfahrungsgemäß arbeiten in der Genfer Institution Experten aus den RGW-Ländern mit, die weit mehr und vermutlich auch verlässlichere Informationen liefern, als sie in der offiziellen Statistik Osteuropas zu finden sind. Der Rezensent sieht sich allerdings nicht in der Lage, die vom Verfasser formulierten Szenarios bezüglich der konkreten Prognosezahlen von Umfang, Struktur (nach Energieträgern) und von Verwendung (Inland, RGW-Partner, Westexporte) zu bewerten. Jedoch scheint eine der

wichtigsten Schlußfolgerungen – den sowjetischen Energieexporten in den Westen könne „eine relativ große Verlässlichkeit beigemessen werden“ (S. 202) – solide begründet zu sein.

Abschließend erörtert der Autor die sich aus der vorausgehenden Analyse ergebende handels- und energiepolitischen Implikationen für die westlichen Industrieländer, im einzelnen dann für Österreich (Kap. 8). Die Argumentation von Dietz ist überzeugend, wenn er u. a. sagt: „Langfristig gesehen scheint die UdSSR (jedoch) mehr von Westeuropa als Westeuropa von der UdSSR abhängig zu werden. Westeuropa kann auf andere Bezugsquellen ausweichen, die UdSSR ist mit ihren Gasleitungen auf die Abnahmebereitschaft Westeuropas angewiesen. Wie mehrfach schon erwähnt, werden die Energielieferungen voraussichtlich die Hauptstütze der sowjetischen Hartwährungseinnahmen bleiben.“

Raimund Dietz hat mit der vorliegenden Arbeit einen hervorragenden Beitrag nicht nur zur Erforschung eines der neuralgischen Bereiche der RGW-Wirtschaft, des Energiesektors, geleistet. Es ist ihm darüber hinaus gelungen, dem Leser einen Einblick in die binnen- und außenwirtschaftlichen Funktionsprobleme sozialistischer Planwirtschaften sowjetischen Typs zu vermitteln, der die Reformbedürftigkeit dieser Systeme eindringlich nahelegt.

Jiří Kosta

WIRTSCHAFTSREFORM IN POLEN

Rezension von: Piotr Pysz,
Wirtschaftsreform in Polen. Der
Entwurf aus der Hochschule für
Planung und Statistik 1980,
Dokumentation Ostmitteleuropa,
Neue Folge, Jg. 9, Dezember 1983,
Heft 5/6, Verlag J. G. Herder-Institut,
Marburg 1983, 141 Seiten

Reformdiskussionen in Osteuropa sind immer auch für den westlichen Ökonomen und im speziellen für den Wirtschaftssystemanalytiker von beträchtlichem Interesse, zeigen sie doch grundsätzliche Probleme des „Realsozialismus“, aber auch – durch ihre Suche nach einem „dritten Weg“ – des Kapitalismus auf. Die *polnischen Reformdiskussion* der Jahre 1980/81 zeigte dies erneut. Man erinnert sich: Damals wurden in Polen fünf Konzepte von Hochschulinstituten und ähnlichen Gremien ausgearbeitet, schließlich ergänzt durch ein sechstes Konzept aus der Feder einer Regierungskommission (vgl. Kosta, J., *Wirtschaftsreformen und Entscheidungspartizipation in Osteuropa: Das Beispiel Polens und der Tschechoslowakei*, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* Heft 3, 1981, 289-303). Schwerpunkte der Diskussion stellten einerseits das Regierungskonzept, andererseits die viel weitergehenden Vorschläge einer Autorengruppe aus der Hochschule für Planung und Statistik in Warschau dar. Letztere wurden bekannt – nach dem polnischen Namen der Hochschule – als SGPiS-Konzept oder – nach dem Arbeitsgruppenleiter – als Entwurf der Gruppe Balcerowicz. Autor und Herausgeber der vorliegenden Publikation ist zu danken, daß das Konzept nun erstmals in einer voll-

ständigen deutschen Übersetzung vorliegt.

Neben den inhaltlichen Aspekten gewinnt die Übersetzung zusätzlich durch die Person des Übersetzers: Dr. Piotr Pysz, ein Ökonom aus Gleiwitz und Warschau, war einer der elf Mitglieder der Arbeitsgruppe Balcerowicz und lebt seit 1982 in der Bundesrepublik. Er leitet seine Übersetzung mit einer interessanten, auf Insider-Wissen beruhenden Schilderung der historischen und ideenmäßigen Umstände des Konzepts ein.

Dieser Einleitung entnimmt man, daß die Arbeit der Gruppe 1978 vom Leiter eines Instituts beim ZK der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei angeregt wurde und daß dahinter wahrscheinlich „eine in der Staatshierarchie noch viel höher eingestufte Stelle (stand), die nach Auswegen aus der allmählich immer sichtbarer werdenden Krise der polnischen Volkswirtschaft und Gesellschaft suchte“ (S. 17). Zwar lag das SGPiS-Konzept durchaus im Rahmen der damaligen breiten reformerischen Strömung, die entstehenden freien Gewerkschaften sind sogar im Entwurf explizit erwähnt. „Trotzdem hatte die SGPiS-Autorengruppe mit der polnischen politischen Opposition in diesem Zeitraum nichts zu tun.“ Sie war eher eine „informelle Beratungsstelle einiger Teile des regierenden Establishments“ (S. 16), weshalb die Kompromißlosigkeit der SGPiS-Vorschläge erstaunlich ist. Im November 1980 wurde das Konzept veröffentlicht, wobei es von der Öffentlichkeit, die sich damals in einer „einzigartigen Aufbruchstimmung“ befand, sehr positiv aufgenommen wurde. Im Jahre 1981 arbeitete die Gruppe ein vollständiges Konzept für die Einführung der Reformen aus, dessen Druck jedoch im Zusammenhang mit der Ausrufung des Kriegsrechts bald gestoppt wurde. Obwohl daraufhin die Reformkonzepte in den Schubladen verschwanden, ist die vorliegende Übersetzung von mehr als „nur“ historischem Interesse:

Die polnischen Bemühungen stehen in einer längeren Tradition schwieriger osteuropäischer Versuche zur Wirtschaftsreform. Während die Reformmodelle in Jugoslawien und Ungarn allmählich weiterentwickelt werden, wurden die tschechischen Reformen bereits in der Einführungsphase 1968 abgewürgt, und die polnischen Vorschläge kamen nie über die Diskussionsphase hinaus. Obwohl zahlreiche, teils substantielle Unterschiede zwischen den Reformmodellen in diesen vier Ländern bestehen, so handelt es sich doch immer wieder um Varianten des Themas „Sozialistische Marktwirtschaft“, um einen dritten Weg zwischen Kapitalismus und „Realsozialismus“.

Die meisten entsprechenden Reformkonzepte – auch das hier besprochene – sehen den Markt mit mindestens teilweise freien Preisen als Allokationsmechanismus vor, sie fordern relativ unabhängige, sich selbst finanzierende Unternehmen, an denen die Mitarbeiter in stärkerer oder schwächerer Form beteiligt sind, sowie eine Form von nicht-direktiver staatlicher Planung (teils auch Planung „von unten“). Alle diese Modelle bezeichnen sich in dem Sinne als „sozialistisch“, als mindestens die größeren Unternehmen nicht in Privatbesitz übergehen, sondern eher Ansätze in Richtung von Selbstverwaltung vorsehen. Das SPGiS-Konzept nennt zudem in politischer Hinsicht Veränderungen, die als Voraussetzung der Reform bezeichnet werden: Die Demokratisierungstendenz verlangt nicht nur eine stärkere Beteiligung von Volk und Sejm (Parlament), sondern auch die Beseitigung des „Einflusses des Parteiapparats auf die laufende Wirtschaftsführung“ (S. 29). Gefordert werden „Veränderungen im gesamten System der Machtausübung im Lande“ (S. 71).

Der Inhalt des polnischen Konzepts ist ein genaues Studium wert, da es sich um ein komplex ausgearbeitetes Modell mit modernem Gedankengut

138-elt. Nach einer kurzen Beschreibung der katastrophalen Lage des polnischen Wirtschaftssystems werden detailliert die erstrebten funktionalen und organisatorischen Änderungen bei den zentralen Organen, den Wirtschaftsorganisationen und Unternehmen, dem Bankensystem und den regionalen Regierungsorganen beschrieben. Angelpunkt der Reform soll das Ersetzen des „Befehls-Zuteilungs-Mechanismus“ durch „direkte Vertragsbeziehungen zwischen den Anbietern und den Nachfragern“ sein (S. 23 ff. und S. 47 ff.). Ein zweiter Teil ist der „Strategie zur Einführung der Wirtschaftsreform“ (S. 124 ff.) gewidmet, innerhalb der dafür plädiert wird, nicht auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation durch konventionelle Methoden zu warten, sondern die Wirtschaftsreform nach einer minimal nötigen Vorbereitungszeit sofort einzuführen und mit ihrer Hilfe beispielsweise zu Effizienzsteigerungen und einer besseren Versorgungslage zu gelangen. Nebst dem Einbau von besonderen „Sicherungen“ würde dies auch eine „ganzheitliche und zeitlich stark konzentrierte Reform“ (S. 124) erfordern.

Die Formulierungen sind für eine osteuropäische Veröffentlichung im Bereich von Wirtschaft und Politik ungewohnt klar und offen. Keine ideologischen „Pflichtübungen“, keine verklausulierten zaghaften Hinweise, sondern relativ schonungslose Darstellung von Mängeln und Verbesserungsmöglichkeiten. Angenehm wirkt sich die teils erstaunlich genaue Kenntnis der westlichen, „bürgerlichen“ Oekonomie durch die osteuropäische Autoren aus. Sie erhöht Verständlichkeit und Vergleichbarkeit der Vorschläge. Interessant auch, daß hierzulande brennende Probleme wie Verbesserung der (immateriellen) Lebensqualität oder Umweltschutz auch in Polen als echte Bedürfnisse formuliert werden, obwohl die rein materielle Versorgung noch keineswegs zufriedenstellend ist. So werden unter

dem Stichwort „gesellschaftliche Adäquanz“ u. a. die „Unterordnung der wirtschaftlichen Entwicklung unter das Ziel der Lebensqualität“ (S. 32) oder „progressive Steuern für die Emission umweltschädlicher Stoffe“ (S. 52) gefordert.

Gewiß enthält das Konzept der SGPiS-Gruppe Elemente, die vor dem Hintergrund westlicher Erfahrung verbesserungsfähig sind (so z. B. das

Problem der Monopolisierung). Aber auch damit verdeutlicht die Arbeit von Pysz wieder einmal sehr eindrücklich, wie wichtig die Diskussion über die Gestaltung von Wirtschaftssystemen ist, und zwar keineswegs nur für die Staaten des Ostblocks – wenn auch dort der Problemdruck sicher stärker ist – sondern auch für unsere westlichen Systeme.

René Höltschi

100 JAHRE POSTSPARKASSE

Rezension von: Michael Wagner/Peter Tomanek, Bankiers und Beamte.
Hundert Jahre Österreichische Postsparkasse, Wien 1983, 430 Seiten

Die Leitung der Österreichischen Postsparkasse beauftragte die beiden Wirtschaftswissenschaftler Michael Wagner und Peter Tomanek zur Feier des hundertjährigen Bestandsjubiläums eine ausführlich dokumentierte Geschichte des Instituts zu verfassen. Man muß der Postsparkasse dankbar sein, daß sie nicht der Versuchung erlegen ist, eine „Jubelschrift“ in Auftrag zu geben, was leider noch viel zu oft bei derartigen Anlässen der Fall ist. Das vorliegende, mit wissenschaftlicher Akribie verfaßte, Buch kann so eine Lücke in der Wirtschaftsgeschichtsschreibung Österreichs, die immer noch in den Kinderschuhen steckt, schließen helfen.

Die Darstellung der hundertjährigen Geschichte der Postsparkasse ist in vier große Abschnitte gegliedert. Der erste umfaßt die „Ära Coch (1883–1886)“ und beschreibt die Zeit von der Gründung des Instituts bis zum Sturz ihres geistigen Vaters und ersten Leiters. Der zweite Teil behandelt die Jahre von 1886 bis 1918. Während der zweiten Gründerzeit, vom Ende der 1880er Jahre bis zum Ersten Weltkrieg, stieg die Postsparkasse von kleinen Anfängen bis zur Staatsbank empor und übernahm gegen den erbitterten Widerstand der alteingesessenen Finanzhäuser im Jahr 1909 die Syndikatsführung bei Staatsschuldenemissionen. Der Zusammenbruch der Habsburgermonarchie brachte auch die auf dem ganzen Gebiet Cisleithaniens operierende Postsparkas-

se in arge Bedrängnis. Größere Verluste aber als aus der Auflösung des Reiches entstanden in der ersten Hälfte der 1920er Jahre aus mißglückten Finanztransaktionen, die mit Hilfe des Inflationsgewinners Bosel getätigt wurden. Der dritte Teil der Geschichte der Postsparkasse, der den bezeichnenden Titel „Auf schwankendem Boden“ trägt, geht auf die Vorgeschichte des „Postsparkassenskandals“ ausführlich ein. Er behandelt auch die mühevolle Sanierung des Instituts, dessen Reorganisation nach der Okkupation Österreichs durch Deutschland und die Wiederaufbauperiode bis zum Jahr 1955. Im vierten Abschnitt des Buches, „Neue Wachstumschancen (1955–1983)“, wird zunächst die schwierige Zeit bis zur Erlassung des Postsparkassengesetzes 1969 geschildert, in der das Wachstum der Postsparkasse nicht mit der allgemeinen Expansion des österreichischen Kreditwesens Schritt halten konnte. In den 1970er Jahren gelang es aber einem Neubestellten, dynamischen Management, verlorenes Terrain wieder gutzumachen und die Postsparkasse zu einem modernen Institut auszugestalten, dessen Erfolge oft nicht wohlmeinende Kritik provozieren.

Wagner/Tomanek beschränken sich in ihrer Geschichte der Postsparkasse nicht auf die Darstellung der wirtschaftlichen Entwicklung des Instituts, sondern gehen auch ausführlich auf die Arbeitsbedingungen und die Entlohnung der Mitarbeiter ein. Interessant sind die Abschnitte über die interne Organisation des Postsparkassenamtes. Die Verarbeitung beleggebundener Informationen war schon von Anfang an „so streng nach Prinzipien rationeller Betriebsführung aufgebaut“, betonen die Autoren, „daß die Postsparkasse für sich in Anspruch nehmen kann, Frederic Taylors ‚Wissenschaftliches Management‘ praktisch vorweggenommen zu haben.“

Die Gründung der PSK im Jahr 1883 ging auf die Initiative feudal-

konservativer Reichsratsabgeordneter zurück, die nach dem Ende der politischen Vorherrschaft der Liberalen zu Ende der 1870er Jahre die Stunde gekommen sahen, dem Monopolspruch des liberalen Wiener Finanzkapitals entgegenzutreten. Die Pläne für die Errichtung einer „Staatsparcasse“ stammten von Georg Coch, der 1880 vom Handelsminister Pino-Friedenthal den Auftrag erhielt, eine Studie über die ausländischen Erfahrungen mit dem Postsparkassenwesen auszuarbeiten.

Coch befaßte sich eingehend mit der 1861 errichteten „Post Office Savings Bank“ in England, die als Vorbild für die Errichtung von Postsparkassen in Belgien, Holland, Italien und Frankreich gedient hatte. Der von ihm verfaßte Gesetzentwurf wurde vom Abgeordneten- und Herrenhaus mit nur geringfügigen Abänderungen am 28. Mai 1882 angenommen, da die Gründung von „Postsparkassen“ einem wirklichen Bedürfnis der Bevölkerung zu entsprechen schien. „Daß die in diesen Ländern (Cisleithanien, H.K.) dermalen bestehenden 328 Sparcassen lange nicht so zahlreich sind“, heißt es in dem Bericht der Volkswirtschaftlichen Kommission des Herrenhauses über die Gesetzesvorlage, „um den Sparsinn einer über den Flächenraum von 300.234 Quadratkilometern verbreiteten Bevölkerung von 22.144.244 Seelen wirksam genug zu beleben, steht wohl außer Zweifel.“

Diese Überlegungen erwiesen sich als zutreffend, denn schon sieben Wochen nach der Aufnahme ihrer Tätigkeit verwaltete die Postsparkasse rund 200.000 Konten. Der geschäftliche Erfolg der PSK beruhte aber weniger auf der Sammlung und Verwertung kleiner Ersparnisse als darauf, daß sie dem überregionalen Scheckverkehr in Österreich zum Durchbruch verhalf und damit die Versendung von Bargeld weitgehend überflüssig machte. So konnten ab 1896 Steuerzahlungen in Niederösterreich, später dann in der gesamten österrei-

chischen Reichshälfte, über das Postschecksystem geleistet werden. Eine wichtige Rolle war dem Institut auch im Bereich des Staatsschuldenmanagements zugedacht. Sie legte ihre Einlagen dauerhaft in Staatspapieren an und trug so zur Stärkung und Festigung des Rentenmarktes bei.

Die Expansion der PSK hielt auch nach dem Sturz Cochs im Jahr 1886 an. 1887 wurde sie in das von der Rothschildgruppe geführte Emissionssyndikat für Staatsanleihen aufgenommen, zwölf Jahre später übernahm die PSK selbst die Syndikatsführung. In den folgenden Jahren, insbesondere während der Kriegszeit, konnte die PSK große Gewinne aus der Plazierung von Staatspapieren ziehen.

Der steile Aufstieg der PSK wurde durch den Zerfall der Habsburgermonarchie jäh unterbrochen. Während der Nachkriegsinflation, die erst 1922 zum Stillstand gebracht werden konnte (Genfer Sanierung), schmolzen die Gewinne rasch dahin. Die Leitung des Instituts glaubte durch eine gewagte Veranlagungspolitik die benötigten Einnahmen erwirtschaften zu können, doch resultierten aus diesem Versuch von Beamten, sich als Bankiers zu betätigen, Verluste in der Höhe von rund 300 Millionen Schilling oder 3,5 Prozent des Volkseinkommens von 1926. In diesem Jahr wurde ein neues Postsparkassengesetz beschlossen, das die Voraussetzung für die Sanierung mit Hilfe öffentlicher Gelder schuf.

Nach der Besetzung Österreichs wurde das Postsparkassensystem auf das gesamte Deutsche Reich ausgedehnt. Die „reichsumfassende Postsparkasse“, die das Verfügungsrecht über die ihr zufließenden Mittel an das Reichsfinanzministerium in Berlin abtreten mußte, wurde in den Dienst der Mobilisierung aller finanziellen Ressourcen für die Kriegsvorbereitung gestellt. Die Anzahl der PSK-Konten stieg bis 1942 auf über 8 Millionen an, die Guthaben wuchsen bis September

1944 auf nahezu 7 Milliarden RM. Der größte Teil der Einlagen der PSK mußte in Schuldtitel des Deutschen Reiches angelegt werden, die mit dem Zusammenbruch des 1000jährigen Reiches wertlos wurden.

Die Konsolidierung der PSK war ein langwieriger und mühevoller Prozeß. Noch 1952 bestand mehr als die Hälfte der Aktiva der PSK in uneinbringlichen Forderungen an das Deutsche Reich, für die der Bund die Haftung übernommen hatte. Da der Bund nicht bereit war, der PSK für diesen Betrag (ca. 1,4 Milliarden Schilling) zinstragende Werte zur Verfügung zu stellen, verliefen zunächst alle Rekonstruktionsverhandlungen im Sand. Erst seit 1958 konnte die PSK ihre Betriebsüberschüsse zur Tilgung dieser Forderung an den Bund verwenden, die 1967 endlich auf Null abgeschrieben werden konnte.

Die vorsichtige, an überkommenen geschäftspolitischen Methoden orientierte, Politik der PSK führte in den 1960er Jahren zu andauernden Marktanteilsverlusten. Dazu trug auch die ungünstige Personallage bei, da viele qualifizierte Mitarbeiter zu Banken und Sparkassen abwanderten, wo sie höhere Gehälter und z. T. auch bessere Arbeitsbedingungen vorfanden.

Das PSK-Gesetz vom 26. November 1969 schuf endlich die Basis für eine erfolgreiche Erneuerung der „Staats-

sparkasse“. Dem Vorstand wurde wiederum die geschäftliche Generalkompetenz eingeräumt, die die an die Spitze der PSK berufenen Männer zum Wohle des Instituts zu nutzen verstanden. Umfangreiche Investitionen in maschinelle (EDV) und bauliche Einrichtungen zusammen mit einem neuen Unternehmenskonzept („Vom Amt zum Unternehmen“) hatten ein rasches und überdurchschnittliches Wachstum des Geschäftsvolumens zur Folge. In ihrer Veranlagungspolitik ist die PSK nach wie vor gewissen Beschränkungen unterworfen, da ihr insbesondere die Kreditvergabe an Private nicht gestattet ist. In den 1970er Jahren konnte die PSK ihr Leistungsangebot durch die Umwandlung der Appell Kundenkredit Teilzahlungsbank reg. Gen. m. b. H. in eine Aktienbank (PSK-Bank) und den Erwerb des Bankhauses Feichtner & Co. deutlich ausweiten.

In dieser kurzen Besprechung konnten nur einige Hinweise auf die Fülle des im Buch von Wagner/Tomanek enthaltenen Materials gegeben werden. Dieses gut lesbare, mit Bildern und Grafiken reich illustrierte, Werk sei allen jenen zur Lektüre empfohlen, die sich für die wirtschaftliche Entwicklung Österreichs im letzten Jahrhundert interessieren.

Hans Kernbauer

KAPITALISMUS: 500 JAHRE OHNE FORTSCHRITT?

Rezension von: Immanuel
Wallerstein, *Der historische
Kapitalismus*, Argument-Verlag,
Berlin 1984, 110 Seiten

1) Zum Rezeptionsdefizit

Im angelsächsischen Bereich fand Wallersteins neue Kapitalismusinterpretation, die er in umfangreichen Studien während der vergangenen zehn Jahre vorgelegt hat¹, breite Resonanz. Im deutschen Sprachraum beschränkte sich die Auseinandersetzung mit Wallersteins Thesen auf einen engen Kreis von Wirtschafts- und Sozialhistorikern. Den meisten Ökonomen dürfte nicht einmal der Name Wallerstein geläufig sein.

Der anzuzeigende Essay über den „historischen Kapitalismus“ erschien erstmals 1983 (Verso, London) und skizziert unter Verzicht auf bibliographische Angaben und historische Details den Kapitalismus als historische und geographische Ausbreitung jener sozioökonomischer Strukturen, die sich im Akkumulationsprozeß (Reproduktion des Kapitals) herausbilden.

Die folgenden Ausführungen können die Breite der Perspektive, die Wallersteins Analyse eröffnet, nicht angemessen referieren, geschweige denn eine tiefergehende Auseinandersetzung mit Wallersteins Thesen versuchen. Vielmehr konzentriert sich die Rezension auf einen Aspekt, der exemplarisch Originalität und Ambivalenz der ausgreifenden Interpretation Wallersteins deutlich werden läßt. Es geht um die spezifische Wirkung

der Akkumulation auf die Menschen im kapitalistischen System. Im Gegensatz zu allen geläufigen Sichtweisen ist für Wallerstein die dem kapitalistischen Interesse adäquate Reproduktionsform der Arbeitskraft nicht die vollständige Proletarisierung, sondern die halbproletarische Struktur.

2) Der Kapitalismus als Transformation feudaler Herrschaftsprivilegien

Kapitalismus stellt für Wallerstein die – keineswegs zwangsläufige – Antwort der durch Machtdezentralisierung und religiöse Egalisierungstendenzen bedrohten Feudalschicht auf die spätmittelalterliche Gesellschaftskrise dar. Der Kapitalismus war der rettende Ausweg für die feudalen Oberschichten, um sich ihre Herrschaftsposition zu bewahren. „Es ist schwer zu sagen, wo (es) geendet hätte, wäre Europa den Weg, auf dem es ging, weitergegangen; aber es wäre nicht plausibel, zu glauben, daß eine Rekonsolidierung der Muster des mittelalterlichen feudalen Europa mit seinen hochstrukturierten Systemen von „Ordnungen“ sehr wahrscheinlich gewesen wäre. Es ist viel wahrscheinlicher, daß sich Europas feudale Sozialstruktur zu einem System relativ gleicher Kleinproduzenten entwickelt hätte, in dem die Aristokratien noch weiter dezentralisiert worden wären.“ (S. 36) Also keine geschichtliche Zwangsläufigkeit am Anfang der kapitalistischen Entwicklung – und auch nicht am möglichen Ende. Wallerstein sieht den Kapitalismus als eine Art gelungenes Experiment der Feudalschicht, den Egalisierungstendenzen der beginnenden Neuzeit zu entfliehen und Herrschaft in eine neue Epoche hinüberzuretten. „... es ist deutlich, daß die Aussicht (wachsenden Machtverfalls, KGZ) Europas obere Schichten bestürzt haben muß – bestürzt oder erschreckt haben muß, besonders, da sie merkten, daß ihnen

auch ihre ideologischen Waffen aus den Händen glitten. Ohne behaupten zu wollen, daß irgend jemand einen solchen Versuch bewußt verbalisierte, können wir, wenn wir Europa 1650 mit Europa 1450 vergleichen, sehen, daß folgende Dinge passiert waren: 1650 waren die grundlegenden Strukturen des historischen Kapitalismus als ein lebensfähiges Sozialsystem errichtet und konsolidiert. Der Trend zu einer Egalisierung der Vergütung war drastisch umgedreht worden. Die oberen Schichten hatten die ideologische und politische Kontrolle wieder fest im Griff. Es gab ein angemessen hohes Maß an Kontinuität unter den Familien, die 1450 und 1650 Oberschicht waren.“ (S. 36 f.)

Der Kapitalismus stellt sich als eine Sozialtechnologie dar, die die *Kontinuität* nicht nur von ausbeuterischer Herrschaft schlechthin, sondern auch die der (feudalen) Oberschicht sicherte. Eine nichtkapitalistische Zukunft könnte somit eine analoge Entwicklung zeitigen: Systemtransformation, um die Herrschaft mittels veränderter Strukturen zu perpetuieren.

Der zentrale Prozeß des Kapitalismus bildet auch bei Wallerstein die Akkumulation. Sie tendiert dazu, alle ökonomischen und sozialen Verhältnisse in Warenbeziehungen zu verwandeln. Der Entwicklungsstand des kapitalistischen Weltsystems bemißt sich an dem jeweils erreichten Grad der Realisierung des Warenprinzips. Doch die Genesis der Warenwelt ist zugleich Ausdruck der Widersprüchlichkeit des Systems, aber nicht in dem allenthalben verstandenen Sinn der Parallelität von Ausbeutungsintensität und Durchsetzungsgrad des Warenprinzips, sondern maximale Ausbeutung korrespondiert mit einer gewissen Unvollkommenheit der Verwandlung der sozialen Welt in einen reinen Warenmechanismus. Die kapitalistische Tendenz zur Warenuniversalität (commodification) kommt sich sozusagen selbst ins Gehege: Die vollständige Verwandlung der Arbeits-

kraft in Ware reduziert den Profit. Krisentheoretisch lassen sich Anklänge an das profit-squeeze-Theorem bei Wallerstein ausmachen, obgleich er solche Deutung wohl als ökonomistische Verengung zurückweisen würde.

Die Charakterisierung des historischen Kapitalismus als Durchsetzung des Warenprinzips (Wertgesetz) stellt Wallerstein in die weite Strömung der von Marx beeinflussten Sozialwissenschaft. Doch mit solcher Zuordnung ist kaum mehr über Wallersteins „historischen Kapitalismus“ gesagt, als es sich eben um eine Kapitalismusanalyse handelt, die den kapitalistischen Verwertungsprozeß ins Zentrum der sozialökonomischen Totalität stellt.

Etlichen Kernaussagen der Marx'schen Theorie wird von Wallerstein prinzipiell widersprochen. Am Beispiel des zentralen Theorems der *Halbproletarisierung* läßt sich dies eindringlich nachweisen.

3) Halbproletariat: das wehrloseste Ausbeutungsobjekt

Die *tatsächliche* Expansion des Kapitalismus stellt für Wallerstein von Anfang an eine auf weltweite Ausbeutung hin orientierte Bewegung dar. Nicht die schrittweise Proletarisierung der Arbeitskraft, von den Zentren zur Peripherie durchdringend, bildet die charakteristische Konstellation für das Verhältnis von Kapital und Arbeit, sondern die Peripherisierung der Arbeitskraft, die Verfestigung der als „Halbproletarisierung“ bezeichneten Mischung aus subsistenzwirtschaftlicher Existenz und einer auf Zusatzeinkommen beschränkten Lohnarbeit.

Für Wallerstein bildet die Halbproletarisierung der *Familien* eine den zwei zentralen Bedürfnissen der kapitalistischen Arbeitskräfteversorgung optimal entsprechende Struktur: *Verfügbarkeit* entsprechend den schwankenden Absatzbedingungen der Wa-

ren und *Verbilligung* der Arbeitskraft werden durch den halbproletarischen Status besser gewährleistet als durch die völlige Proletarisierung, d. h. die ausschließliche Abhängigkeit der Arbeitskraft vom Lohneinkommen. Von diesem Blickwinkel aus betrachtet erklärt sich denn auch Wallersteins Feststellung: „Was überrascht, ist nicht, daß es so viel Proletarisierung gegeben hat, sondern, daß es so wenig gegeben hat. Wenigstens 400 Jahre besteht ein historisches soziales System – aber, man kann nicht sagen, daß der Umfang vollproletarisierter Arbeit in der kapitalistischen Weltwirtschaft heute auch nur 50 Prozent erreicht hätte.“ (S. 18)

Die Familie als Reproduktionseinheit der Arbeitskraft stellt ein flexibles und extrem billiges Arbeitskräftereservoir gerade dadurch bereit, daß sie das nackte Überleben bis zu einem gewissen Grad auch ohne Lohnarbeit, also auf subsistenzwirtschaftlichem Weg gewährleistet. Die aus dem Subsistenzsektor angebotene Lohnarbeit ist konkurrenzlos billig, gerade weil und soweit Lohneinkommen nur als Zusatzeinkommen verdient werden muß, etwa um monetäre Steuerabgaben entrichten zu können.

4) Proletarisierung und Profitniveau

Halbproletarisierung als wesentliches Phänomen kapitalistischer Ausbeutung korrespondiert mit einer grundsätzlichen Neubewertung des Haushalts im Reproduktionsprozeß. Der Haushalt – nicht das Individuum – ist das soziale und ökonomische Elementarsystem, welches in Korrespondenz zum kapitalistischen Umfeld erst das kapitalismusspezifische Verhältnis von Mann und Frau (Sexismus) verständlich macht. Die ideologische Abwertung der (Haus-)Frauenarbeit bzw. die Aufwertung der „produktiven“, weil mehrwertschaffenden männlichen Arbeit findet sich als statistisch institutionalisierter Sexismus

(S. 20 f.) in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen aller Länder der Erde: erfaßt werden nur die marktvermittelten Einkommen bzw. Tätigkeiten. „Als Ideologie haben diese Unterscheidungen geholfen, daß die Verwandlung der Arbeit in Ware umfassend, aber gleichzeitig begrenzt war.“ (S. 21)

Die geographische Expansion des Kapitalismus folgte jenen beiden akkumulationsimmanenten Zielen: die Verfügbarkeit der Arbeitskraft den Flexibilitätserfordernissen marktwirtschaftlicher Ungleichgewichte anzupassen und die billigere Arbeitskraft zu präferieren. Denn „in dem Ausmaß, wie der proletarische Haushalt vorrangig von einem Lohnabkommen abhängig, mußte dieses Lohneinkommen die Mindestkosten für Überleben und Reproduktion decken.“ (S. 22) Es lag somit in der Logik der profitabelsten Kapitalverwertung, der Vollproletarisierung der Arbeitskraft auszuweichen und in den geographischen und sozialen Randzonen des kapitalistischen Zentrums Arbeitskraft zu kaufen.

Die Vollproletarisierung der Arbeitskraft in einigen Zentren verlief somit gegen die Interessen des Kapitals, bedarf daher einer besonderen Erklärung, die sich erst aus der Analyse der realen Widersprüche des Systems herleitet. Wallersteins These, daß sich die Proletarisierung quasi gegen die Interessen der Unternehmer durchsetzte, gewinnt auch unter dem politischen Aspekt Plausibilität, daß erst ein vollproletarisiertes Milieu einen kontinuierlich organisierten Widerstand der Arbeiter ermöglichte.

Vollständige Proletarisierung stellt sich für Wallerstein als das Ergebnis gewisser Erfolge der Arbeiter im Klassenkampf dar! „Einer der effektivsten und unmittelbarsten Wege der Arbeiterschaft, das Realeinkommen zu vergrößern, war, ihre Arbeit noch weiter in Ware zu verwandeln... Eine der wichtigen Kräfte hinter der Proletarisierung war tatsächlich die Weltarbei-

terschaft selbst. Sie hat begriffen, oft besser als ihre selbsternannten intellektuellen Sprecher, wie viel größer die Ausbeutung im halbproletarisierten als im vollständig proletarisierten Haushalt ist.“ (S. 31) Und mit der Vollproletarisierung, so ließe sich folgern, wird auch der Sexismus schwächer.

Mit wachsender Proletarisierung verminderte sich das Profitniveau. Damit erhöhte sich wiederum der Anreiz, die geographische Peripherie auszudehnen, um durch Einbeziehung halbproletarischer Haushalte das Lohnniveau zu senken. Nicht die Suche nach neuen Märkten, sondern die Suche nach billigen Arbeitskräften erscheint für die weltweite Ausbreitung des Kapitalismus motivierend gewesen zu sein (vgl. S. 33 ff.).

Die Markterweiterung und damit die Lösung des Absatzproblems erscheint in Wallersteins Deutung als ein vom Kapital selbst hervorgebrachter Innovationsprozeß: „Jede wichtige technologische ‚Innovation‘ war zuallererst die Schöpfung neuer ‚knapper‘ Produkte, die deshalb sehr profitabel waren, und erst an zweiter Stelle die Schöpfung arbeitssparender Prozesse².“ Die Produktinnovation geht sozusagen der Prozeßinnovation voran. In der Tat würde eine solche Sequenz Realisierungsproblemen vorbeugen.

Die Rationalisierungseffekte der Prozeßinnovationen dienen zugleich der Lohnkostensenkung, womit die aus der Proletarisierung resultierenden Profitbeschränkungen zumindest teilweise wieder kompensiert werden.

Wallersteins Theorem der kapitalistischen Halbproletarisierung liefert ein Deutungsmuster für aktuelle Phänomene: Das „kapitalistische Interesse“ am Halbproletariat läßt sich auch als Interesse an einer Einschränkung der Sanktionsmacht der Arbeiter deuten. Die Ausgrenzung von „Kleinproduzenten“ – etwa im sogenannten informellen Sektor oder in den der japanischen Großindustrie vorgelagerten Kleinstproduktionen – entlastet das Kapital nicht nur von Lohn- und So-

zialansprüchen, sondern mit der Ausgliederung der Arbeitskraft aus dem unmittelbaren kapitalistischen Produktionsprozeß geht auch Widerstandspotential verloren. Denkbar ist eine Wirtschaftsstruktur, in der eine hochrationalisierte, mit wenig lebendiger Arbeit ablaufende Produktion vom Kapital beherrscht wird, während ein Satellitenkranz von arbeitsintensiven kleinen Zulieferbetrieben und randständigen Reproduktionstätigkeiten (Dienste, subsistenzwirtschaftliches Kleingewerbe und dgl.) ökonomisch und politisch zersplittert (ohne gewerkschaftliche Organisation) dahinvegetiert.

Die asymmetrische Abhängigkeit jenes modernen halbproletarischen Milieus vom kapitalistischen Kernsektor läuft demokratischen, gar sozialstaatlichen Prinzipien zuwider; aber der reale Widerspruch gilt ja wohl zu Recht als Merkmal kapitalistischer Verhältnisse. Genauer: jene „Dualisierung“ im relativ „arbeitsfreien“ kapitalistischen Kernsektor und arbeitsintensive Satelliten könnte gerade als Reaktion des Kapitals auf die mit demokratischen und sozialstaatlichen Tendenzen verbundenen Eingrenzungen der Kapitalmacht gedeutet werden.

5) Rassismus, Hierarchie und Leistungsideologie

Die Einbeziehung peripherer, halbproletarischer Arbeitskraft müßte bei bruchlos wirkenden Marktmechanismen zu einer Angleichung von Lohnniveaus führen; Absenkung in den Zentren, Anhebung in der Peripherie. Solche Egalisierung widerspricht den ökonomischen und politischen Interessen des Kapitals. Der Rassismus – die ethnische Hierarchie – wirkt dem entgegen. In Wallersteins Sicht ist der Rassismus – nicht als Fremdenfeindlichkeit zu verstehen – das sozial wirksame Instrument zur Spaltung der Arbeiterschaft und zur „natürlichen“

Rechtfertigung leistungsideologischer Differenzierung. Rassismus wird in einem umfassenden Sinn zu verstehen sein, nämlich als Rekurs auf biologische Unterschiede (angeborene Talente etc., aber auch die im Sexismus artikulierten Unterlegenheit der Frau).

„Rassismus war nicht der Haß oder die Unterdrückung eines Fremden außerhalb des eigenen historischen Systems. Ganz im Gegenteil: Rassismus diente der Schichtung ... der Arbeitskraft innerhalb des historischen Systems, um unterdrückte Gruppen in das System einzubinden ... Rassismus rechtfertigt die niedrige Vergütung ... Dies funktionierte, indem man Arbeiten mit der niedrigsten Vergütung als Arbeiten der niedrigsten Qualität definierte.“ Die ökonomische Hierarchie wird als quasi naturwissenschaftlich (biologisch) begründet gesehen. Der Rückgriff auf „Naturgesetze“ zur Abwehr sozialer Kritik ist nicht erst seit Malthus praktikabel.

6) Absolute Verelendung

Der Kapitalismus ist ein Weltsystem. In diesem Weltsystem spielt sich ein *absoluter* Verelendungsprozeß ab. Für Wallerstein entbehrt der Kapitalismus jeglichen Fortschritts. Fortschritt läßt sich in Verbindung mit kapitalistischer Entwicklung nur als ideologische Verblendung kennzeichnen. „Sowohl in materieller als auch in psychischer Hinsicht (Rassismus, Sexismus) hat ... eine absolute Verelendung stattgefunden. Das bedeutet, ... daß die Kluft in der Mehrwertkonsumption zwischen den oberen 10 bis 15 Prozent der Bevölkerung der kapitalistischen Weltwirtschaft und dem Rest gewachsen ist.“ Was das Fortschrittsbild des Kapitalismus im Selbstverständnis der ideologischen Systemträger bestimmt und selbst noch in Theoremen der (bloß) relativen Verelendung artikuliert werde,

basieren auf Verdrehung und Ausblendung von Tatsachen durch Leistungs-ideologie, Konzentration der sozialwissenschaftlichen Aufmerksamkeit auf Vorgänge in den Mittelschichten und – möglicherweise – mag die „absolute Polarisierung innerhalb der letzten 10 bis 20 Jahre unter dem Druck der gemeinsamen Anstrengungen der systemfeindlichen Bewegungen und der Annäherung an die wirtschaftlichen Asymptoten verlangsam“ worden sein (S. 92).

Fortschritt vermag Wallerstein im Kapitalismus nicht zu sehen. „Es ist einfach nicht wahr, daß der Kapitalismus als historisches System einen Fortschritt gegenüber Systemen darstellt, die er zerstört oder transformiert hat“ (S. 86).

Wie eingangs bemerkt, beschränkt sich diese Rezension auf *eine* zentrale These Wallersteins. Auf seine staats- und revolutions-theoretischen Überlegungen, die Details der Analyse des Zentrum-Peripherie-Verhältnisses und das differenzierte Gefüge der Herrschaftsideologien wurde nicht eingegangen. Es dürfte dennoch deutlich geworden sein, daß Wallerstein eine Herausforderung gerade für die „linke“ Sozialwissenschaft darstellt und in den nächsten Jahren auch in der deutschen Literatur eine stärkere Rezeption von Wallersteins Arbeiten zu erwarten ist.

Karl Georg Zinn

Anmerkungen

- 1 Vgl. Immanuel Wallerstein, *The Modern World System*, Bd. 1, 1 ff., New York 1974 ff.; derselbe, *The Capitalist World-Economy*, Cambridge 1979 sowie die von Wallerstein herausgegebene Zeitschrift „Review“ seit 1977.
- 2 Vgl. Zinn, K. G., Was regeneriert die Krise? Zur historischen Dimension der politökonomischen Lage, in: Hoffmann, J., Hrsg., *Überproduktion, Unterkonsumtion, Depression, Analysen und Kontroversen zur Krisentheorie*, Hamburg 1983, S. 21–53.

KLEINSTAATENFORSCHUNG

Rezension von: Otmar Höll (ed), *Small States in Europe and Dependence, The Laxenburg Papers, No. 6*, W. Braumüller Verlag, Wien 1983, 341 Seiten.

Das vorliegende Buch ist das Ergebnis einer Tagung über „Kleine Staaten und Abhängigkeit“, die vom Österreichischen Institut für Internationale Politik in Laxenburg organisiert wurde. Auf interdisziplinärer Basis wird versucht, die Probleme kleiner Staaten zu durchleuchten. Das Buch zerfällt in drei Themenblöcke. Zuerst werden Probleme der Theorie kleiner Staaten präsentiert. Hierbei stellt sich natürlich sofort ein bekanntes Problem, das der Abgrenzung und Definition sowie die Frage ob ein spezifisches Kleinstaatenverhalten überhaupt festzustellen sei.

Der zweite Teil – unter der Überschrift „Kleinstaaten und Abhängigkeit“ – besteht aus einigen kurzen Länderfallstudien über die Schweiz, Luxemburg, Finnland, Irland und Österreich, das in zwei Beiträgen behandelt wird. Der erste von Höll/Kramer ist die englische Fassung des Teiles 3 der Studie „Österreich im internationalen System“. Der zweite Beitrag von Signitzer/Fabris beschäftigt sich mit dem österreichischen Mediensektor, der als technologisch, wirtschaftlich und politisch-ideologisch von außen dominiert analysiert wird. Als Zukunftsstrategie empfehlen die Autoren eine zeitweilige, selektive Abkoppelung, sowie eine Diversifikation der Handelspartner auf dem Medienmarkt. Als aktuelles Beispiel wird die Möglichkeit sich nicht an TV-Satelliten zu beteiligen angeführt (die

Tagung war bereits 1981), doch wurde befürchtet, daß die offizielle österreichische Medienpolitik bestehende Abhängigkeiten noch vertiefen werde.

Der dritte Teil des Buches behandelt Strategien gegen die Abhängigkeit. Mit einer Ausnahme, dem Artikel von Rotter über Österreichs Freihandelsabkommen mit der EWG, beschäftigt er sich mit eher politologischen Fragestellungen wie den Möglichkeiten durch gezielte Außenpolitik politische Abhängigkeitsverhältnisse zu verbessern. Dabei wird insbesondere immer wieder auf das schwedische Beispiel zurückgegriffen.

Wie bereits aus dem Titel ersichtlich lehnen sich alle Beiträge am Dependenzansatz an, der auch für die Analyse kleiner und daher abhängiger Staaten angebracht erscheint. Allerdings wird A. Skuhra beizupflichten sein, der unter Hinweis auf die kanadische Wirtschaftspolitik und nach Betrachtung von Abhängigkeitsindikatoren wie Außenhandelsstruktur oder Konzentration auf den größten Handelspartner (wobei Österreich nach Kanada und Irland an dritter Stelle der betrachteten Industrieländer rangiert) meint, daß man sich bei uns keineswegs im selben Ausmaß wie in Kanada der Problematik der Abhängigkeit bewußt sei. Sehr positiv habe sich übrigens laut Skuhra die Sozialpartnerschaft für Österreich ausgewirkt (S. 77). Leider ist gerade der Beitrag über die unterschiedlichen theoretischen Ansätze zur Kleinstaatenanalyse von R. Väyrynen, der im Aufbau des Bandes gerade wegen der Ausrichtung der Autoren ein wichtiger Grundsatzbeitrag sein könnte und sollte, eher schlecht und stellt insbesondere den Dependenzansatz nur unzureichend dar. Man hat den Eindruck, daß so manch anderer Autor, der diesen Ansatz nur im Zuge seiner Arbeit kurz streift, ihn wohl besser hätte darstellen können.

Die im empirischen Teil des Buches gebotenen Aufsätze richten sich offensichtlich an ein internationales Publi-

kum, dem ein gewisser Einstieg in die konkrete Situation europäischer Kleinstaaten ermöglicht werden soll. Dies wird anhand komprimierter, themenbezogener Informationen geleistet. Nicht überraschend kommt der Beitrag über die Schweiz zum Ergebnis, daß diese eine relativ gute Position habe und kleine Industrieländer wohl nicht generell als abhängig bezeichnet werden können, auch wenn die Schweiz über wenig Ressourcen verfügt und sich diese durch Handel verschaffen muß. Ein weiterer Sonderfall ist Luxemburg: der hohe Anteil der Exporte am BNP des Großfürstentums (über 80 Prozent), insbesondere im Stahlbereich, der zu fast 99 Prozent für den Export produziert, sowie von den bekannten zwei Dienstleistungen (Radio Luxemburg, das über 5 Prozent zum BNP beiträgt, sowie dem Bankensektor), aber auch der hohe Anteil von ausländischen Beschäftigten (fast 60 Prozent der Industrie-Beschäftigten) und der Anteil der ausländischen Bevölkerung von über 25 Prozent sind zweifellos ebenso ungewöhnlich wie das duale Geldsystem des Landes. Interessant ist auch das kurze Anreissen der Probleme der Stahlindustrie aus der Sicht eines Luxemburgers und im Lichte der Bedeutung dieses Zweiges für das Land.

Finnland hat nach Kiljunen sein spezielles Verhältnis zu Ost und West auch wirtschaftspolitisch nutzen können. Typischerweise habe Finnland den Osten, v. a. die UdSSR als „Konjunkturpuffer“ verwendet. Im konjunkturellen Aufwind seien die Exporte in den Westen gestiegen, in den Osten jedoch gesunken (der Autor spezifiziert nicht ob relativ oder gar absolut), während sich diese Trends im Abschwung umgekehrt hätten. Interessant ist auch der Hinweis auf die letztlich positiven Effekte der sowjetischen Reparationen. Obgleich diese ursprünglich für Finnland eine harte Bürde gewesen seien, hätte der Umstand, daß die Zahlungen in Form von Schiffen, Maschinen, Metall- und Pa-

pierprodukten zu leisten waren, zur Diversifizierung der finnischen Industrie beigetragen, für die der Westen, z. B. die „Weltbank“, kein Geld bereitstellen wollte, da die ins Auge gefaßten Produkte „unrentabel“ wären. Außerdem hätten die Reparationen die Basis für die weiteren Handelsbeziehungen mit der UdSSR gelegt. Dieser Handel stößt allerdings auf die altbekannte Grenze: da sowjetische Fertigwaren nur sehr beschränkt, wenn überhaupt, im Westen absetzbar sind kann auch der Export nicht weiter expandieren.

In Irland wurde bei der Entwicklung des Landes stark auf Niederlassungen Transnationaler Konzerne gesetzt, sodaß zu Beginn der achtziger Jahre bereits rund ein Drittel der industriellen Arbeitskräfte bei Multis arbeiteten. Im Falle Irlands seien es nicht niedere Löhne an sich gewesen, die das Land zu einer verlängerten Werkbank gemacht hätten, sondern die für Europa relativ niedrigen Löhne, sowie natürlich auch die bekannt großzügige Förderung von Industrieansiedlungen und eine gewisse Brückenkopffunktion für das Durchdringen des britischen Marktes. Wie Wickham kritisch herausreicht habe man aber bislang nur Firmen, nicht Industrien gefördert und gehe erst neuerdings auch zur Förderung einheimische Unternehmen über. Sehr interessant ist die Konstruktion der IDA (Irish Development Authority), die von politischer und parlamentarischer Kontrolle weitgehend unabhängige Aktivitäten entfaltet. Richtigerweise wird Irlands Industrialisierung auch als abhängige Industrialisierung bezeichnet: die geschaffenen Arbeitsplätze sind meist von niederer Qualifikation und weisen einen hohen Frauenanteil auf, ein hoher Teil der Betriebe ist nicht gewerkschaftlich erfaßt, Verkettungseffekte für die einheimische Wirtschaft fehlen weitgehend. Die meisten Inputwaren werden importiert, das Produkt wird meist exportiert, wobei insbesondere bei

den Importen der Handel meist zwischen Mutter und Tochter oder zwei Töchtern desselben Multis stattfindet. Wenn mit Gewerkschaften verhandelt wird, so meist bereits bevor die Produktion nach Irland verlagert wird. Die „Kollektivverträge“ sehen häufig explizit vor, daß die Gewerkschaften über Arbeitsbedingungen, Arbeits-tempo etc. nicht verhandeln dürfen. Bedenkt man schließlich, daß die IDA eine starke Personalfluktuatation aufweist und diese oft zwischen IDA und gerade angeworbenen Multis stattfindet – der zuständige Referent geht

sozusagen nach Vertragsabschluß selbst als Direktor zu seinem vorherigen Klienten – so erscheint eine skeptischere Betrachtung der irischen „Erfolge“, wie sie auch Wickham durchführt, durchaus angebracht.

Der Tagungsband bietet insgesamt einen sehr interessanten Einstieg in Abhängigkeitsprobleme einzelner europäischer Länder, sowie in die Diskussion über kleine Staaten aus wirtschaftlicher und politischer Sicht. Meine Rezension hat sich auf die wirtschaftlichen Aspekte des Themas konzentriert.

Kunibert Raffer

Sozialwissenschaftliche Studienbibliothek der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Adresse: 1040 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22, Parterre, Telefon 65 37 65/463

Öffnungszeiten: Montag bis Freitag 13 bis 19.30 Uhr
Samstag 9 bis 12 Uhr

In den ersten beiden Juliwochen geschlossen.

In den Monaten Juli und August samstags geschlossen.

Bestand: rund 215.000 Bücher und 1100 Zeitschriften und Tageszeitungen

Personal: 17 Mitarbeiter

Charakteristik:

Die Sozialwissenschaftliche Studienbibliothek ist eine wissenschaftliche Bibliothek, das heißt, sie dient der wissenschaftlichen Arbeit, dem Studium und der Forschung.

Sie ist eine Spezialbibliothek, das heißt, sie sammelt nur Werke über bestimmte Fachgebiete.

Der Unterhaltsträger ist die Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, eine Körperschaft öffentlichen Rechts.

Sie ist eine Gebrauchsbibliothek, das heißt, ihre Bestände dienen in erster Linie der gegenwärtigen Benützung. Indem sie ihre alten Bestände dauernd aufbewahrt, sie ist aber auch eine Archivbibliothek; sie berücksichtigt aber die aktuelle Literatur stärker.

Sie ist eine öffentliche Bibliothek, das heißt, sie stellt ihre Bestände der gesamten Öffentlichkeit zur Verfügung, und zwar gratis.

Ferner ist sie eine Präsenzbibliothek, das heißt, daß ihre Bestände den Benützern nur im Lesesaal zur Verfügung gestellt werden.

Wichtige Sammelgebiete:

Wirtschaftswissenschaften, Wirtschaftspolitik,
Betriebswirtschaft, Handel, Gewerbe, Industrie,
Energiewirtschaft, Sozialpolitik, Sozialversicherung,
Arbeiterbewegung, Arbeitswissenschaft, Mitbestimmung,
Konsumentenschutz, Gewerkschaftswesen,
Rechtswissenschaften, Staatswissenschaften, Politik,
Soziologie, Bildung, Volksbildung, Jugend, Umweltschutz,
Raumplanung, Kommunalpolitik, Alternativbewegungen

Erschließung:

Nominalkatalog, Schlagwortkatalog als Zettelkataloge sowie ca. 30.000 Bände über Bildschirm

Wichtige Bibliographien:

Bibliographie der Sozialethik

Bibliographie der Sozialwissenschaften (als Beilage zum Jahrbuch der Sozialwissenschaften)

Bibliographie der Wirtschaftswissenschaften

Bibliographie zur Organisation von Staat, Verwaltung, Wirtschaft Encyclopaedia of the Social Sciences

Handwörterbuch der Sozialwissenschaften

Holler, Frederick L.: „The Information Sources of Political Science“

International Bibliography of Economics

International Bibliography of Political Science

International Bibliography of Sociology

Jahrbuch der Sozialwissenschaften

Jahresfachkatalog Recht, Sozialwissenschaften, Wirtschaft, Steuern

A London Bibliography of Social Sciences

Sources of Information in the Social Sciences

BIBOS

Seit 1982 ist das in der AK-Bibliothek entwickelte EDV-Bibliothekorganisationssystem BIBOS im Einsatz. BIBOS ermöglicht die Suche nach Literatur mittels Bildschirm im Dialogbetrieb. Die Titel sind in analoger Form zum Zettelkatalog aufbereitet. Die Suche nach Buch- und Zeitschriftentiteln erfordert jedoch keine Katalogregelkenntnisse und erfolgt über mehrere oder einzelne Wörter oder Wortteile von Personennamen, Sachtiteln oder Schlagwörtern.

Die Bibliothek der Akademie der Wissenschaften in Berlin ist eine der größten Bibliotheken in Deutschland. Sie enthält eine große Anzahl von Büchern, die in den verschiedenen Wissenschaften veröffentlicht wurden. Die Bibliothek ist in verschiedene Abteilungen unterteilt, die jeweils einen bestimmten Bereich der Wissenschaften abdecken. Die Bibliothek ist auch für die Öffentlichkeit zugänglich und bietet eine große Anzahl von Dienstleistungen an, die den Benutzern helfen, ihre Forschung zu vertiefen.

Die Bibliothek der Akademie der Wissenschaften in Berlin ist eine der größten Bibliotheken in Deutschland. Sie enthält eine große Anzahl von Büchern, die in den verschiedenen Wissenschaften veröffentlicht wurden. Die Bibliothek ist in verschiedene Abteilungen unterteilt, die jeweils einen bestimmten Bereich der Wissenschaften abdecken. Die Bibliothek ist auch für die Öffentlichkeit zugänglich und bietet eine große Anzahl von Dienstleistungen an, die den Benutzern helfen, ihre Forschung zu vertiefen.

Die Bibliothek der Akademie der Wissenschaften in Berlin ist eine der größten Bibliotheken in Deutschland. Sie enthält eine große Anzahl von Büchern, die in den verschiedenen Wissenschaften veröffentlicht wurden. Die Bibliothek ist in verschiedene Abteilungen unterteilt, die jeweils einen bestimmten Bereich der Wissenschaften abdecken. Die Bibliothek ist auch für die Öffentlichkeit zugänglich und bietet eine große Anzahl von Dienstleistungen an, die den Benutzern helfen, ihre Forschung zu vertiefen.

Komplett reiseversichert.

Die Z-VISA-Karte ist die einzige Kreditkarte Österreichs mit kompletter Reiseversicherung fürs ganze Jahr. Zum bequemen Bezahlen der Rechnungen kommt zusätzlich der komplette Versicherungsschutz auf allen Reisen. Und das zum Preis anderer Kreditkarten.



Eine Karte
macht Mode.



Im Schatten der Konzerne

die ÖBV

Zu Ihrer privaten Finanzpolitik . . .

. . . gehört die richtige Wahl und Kombination der Versicherungen. Denn Versichern ist mehr, als Schadens-Vorsorge treffen. Versichern kann heißen: Steuervorteile ausschöpfen, Vermögen bilden und Gewinnanteile erwerben.

Voraussetzung ist die richtige Wahl des Partners. Geheimtip der Experten: Die ÖBV, die Österreichische Beamtenversicherung. Niedrigste Prämien bei Spitzen-Leistungen, konkurrenzlos schnelle und unbürokratische Schadensbearbeitung, unaufdringliche präzise Beratung und vor allem satte Gewinnbeteiligungen zeichnen die ÖBV aus, die sich im Schatten der Konzerne kreativ aber unauffällig zum Institut mit den geringsten Verwaltungskosten und dem objektiv besten Preis/Leistungsverhältnis entwickelt hat.

***Verlangen Sie Fakten.
Sie werden überzeugt sein.***

die ÖBV.

BEAMTENVERSICHERUNG
Von Kollege zu Kollege!

1016 Wien, Grillparzerstraße 11
Telefon 0222/42 56 08