

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

3. Jahrgang · Nummer 1/77

Inhalt

EDITORIAL:

Industriepolitik im Strukturwandel 3

Günther Chaloupek

Die Verteilung der persönlichen
Einkommen in Österreich

I. Die hohen Einkommen 9

Irene Geldner

Vom magischen Vieleck

zum Teufelskreis? 23

Martin Riese

Zum Aussagewert der Arbeitslosen-
statistik 43

Robert Schediwy

Tendenzen empirischer Kommunalpolitik 63

BÜCHER:

Winfried Vogt

Eduard März, »Einführung in die
Marxsche Theorie der wirtschaftlichen
Entwicklung 84

Maria Szecsi

Benjamin Ward, »Sind die Wirtschafts-
wissenschaften am Ende?« 86

Unsere Autoren

GÜNTHER CHALOUPEK und IRENE GELDNER
sind Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen
Abteilung der Arbeiterkammer Wien

MARTIN RIESE ist Assistent am Institut für Quan-
titative Wirtschaftsforschung an der Johannes-
Kepler-Universität Linz

ROBERT SCHEDIWY ist Leiter des Referats für
Konsumgenossenschaften, gemeinwirtschaftliche
und öffentliche Unternehmungen in der Bundes-
kammer der gewerblichen Wirtschaft

WINFRIED VOGT ist Professor im Fachbereich
Wirtschaftswissenschaften an der Universität Re-
gensburg

MARIA SZECSI ist als Konsulentin im Rahmen
der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der
Arbeiterkammer Wien tätig

50010413

BIBLIOTHEK ARBEITERKAMMER WIEN

*Diskussionsbeiträge für die Rubrik »Kommentar«
sind willkommen. Sie sollten jedoch die Länge
von 12 Standard-Maschinseiten (à 30 Zeilen) nicht
überschreiten.*

Die Redaktion

Industriepolitik im Strukturwandel

I.

Die strukturpolitische Debatte in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre ist noch in bester Erinnerung. Damals ging es darum, dem Phänomen der Wachstumsschwäche der österreichischen Wirtschaft, die vor allem als Wachstumsschwäche der Industrie diagnostiziert wurde, auf den Grund zu gehen. Vergleiche mit »reiferen« Volkswirtschaften, mit Ländern auf höherem Entwicklungsniveau, führten zur Schlußfolgerung, daß eine »vorzeitige Vergrößerung« der österreichischen Wirtschaftsstruktur drohe. Zeigte doch der industrielle Sektor in dieser Zeit eine starke Abschwächung seiner Dynamik, bei gleichzeitigem, stark überproportionalem Wachstum des Dienstleistungssektors.

Die seither eingetretene Entwicklung darf als bekannt vorausgesetzt werden: Ende der sechziger Jahre setzte ein bis 1974 wirkender Wachstumsschub ein, als dessen Motor die starke Expansion des industriellen Sektors angesehen werden kann. Im nachhinein wurde die Wachstumsschwäche der Industrie in den Jahren 1964 bis 1968 als Anpassungsprozeß interpretiert, in dem sich die Unternehmen auf den wachsenden Importdruck einstellten und die Folgen der Diskriminierung auf traditionellen Exportmärkten überwunden werden konnten.

Der Ausgangspunkt der aktuellen Strukturdebatte ist ein anderer: Das Leistungsgefälle zwischen Österreich und den hochentwickelten OECD-Ländern hat sich in den letzten Jahren beträchtlich verringert. Dies gilt insbesondere für den industriellen Bereich; so stieg die Arbeitsproduktivität in der Industrie in den letzten Jahren in Österreich wesentlich stärker als in der Bundesrepublik Deutschland. Die durchschnittliche Kapitalausstattung je Arbeitsplatz dürfte in der deutschen Industrie nur noch geringfügig höher liegen als in der österreichischen. Der Anteil »jüngerer« Anlagen am Kapitalstock der Industrie in Österreich ist sogar signifikant höher — ein Ergebnis des langanhaltenden Investitionsbooms der frühen siebziger Jahre.

Die heutige Strukturdebatte geht also nicht mehr von der Existenz eines nennenswerten Rückstandes in der industriellen Entwicklung gegenüber den Konkurrenten am Weltmarkt aus, sondern ist Teil der Diskussion über die Zukunft der Industriegesellschaften, die in allen hochent-

wickelten Ländern eingesetzt hat. Spezifisch österreichische Merkmale wie der relativ hohe Anteil traditioneller Fertigungen (Textil-, Bekleidungsindustrie und Lederverarbeitung) an der gesamten Industrieproduktion oder das Problem der Erreichung optimaler Unternehmensgrößen spielen dagegen eine eher untergeordnete Rolle.

Die neuerdings immer wieder gestellte Frage lautet kurz gesagt: Kann die Industrie ihre bisherige Rolle als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung auch in den kommenden Jahren erfüllen? Man muß keineswegs Befürworter eines ungezügelten, maximalen Wirtschaftswachstums sein, um diese Frage für zumindest eine mittelfristige Perspektive zu bejahen. Zeigen doch gerade die Erfahrungen der weltwirtschaftlichen Rezession der Jahre 1974/75, daß eine wirksame Rezessionsbekämpfung den längerfristig notwendigen strukturellen Umschichtungen vorangehen muß. Denn eine Situation der Stagnation und Massenarbeitslosigkeit ist der denkbar ungünstigste Ausgangspunkt für gesellschaftliche Strukturreformen, die den *organischen* Übergang auf langsames wirtschaftliches Wachstum erleichtern könnten. Wohl müssen auch die kurzfristigen Maßnahmen dieser langfristigen Problematik Rechnung tragen, aber gerade unter diesem Aspekt ergeben sich unseres Erachtens neue Aufgaben für die Industrie, die nur in einem expansiven Klima gelöst werden können.

II.

Die skeptische Haltung gegenüber den weiteren Expansionsmöglichkeiten der Industrie wird unter anderem damit begründet, daß auf wichtigen Märkten der hochentwickelten Länder Sättigungserscheinungen festzustellen sind, so daß die Nachfrage auf den Ersatzbedarf beschränkt wird. Dies betreffe auf mittlere Frist den Wohnbau, die Kraftfahrzeugproduktion und die Erzeugung zahlreicher langlebiger Konsumgüter. Die Entwicklung neuer Massengüter, deren Dynamik lange Zeit weit über den industriellen Bereich hinaus wirkte, wie beispielsweise das Automobil, sei derzeit nicht absehbar. Dazu kämen die zu erwartenden Engpässe in der Versorgung mit Rohstoffen und Energie sowie die bereits eingetretenen empfindlichen Störungen des ökologischen Gleichgewichts, die die Möglichkeit eines weiteren wirtschaftlichen Wachstums in Frage stellen.

Als Zeichen dieser pessimistischen Einschätzung könnte die in den letzten Jahren eingetretene Veränderung des Investitionsklimas angesehen werden. Noch im Jahre 1970 nannten mehr als 50 Prozent der industriellen Unternehmungen in der BRD die Erweiterung der Produktion

als Hauptziel ihrer Investitionstätigkeit, derzeit sind es nur noch 15 Prozent. In der Tendenz ähnlich, wenn auch nicht so dramatisch, ist die Entwicklung in Österreich. Hier lag der Höhepunkt im Jahre 1972 (vor Einführung der Mehrwertsteuer) bei 37 Prozent und sank bis auf 16 Prozent im Jahre 1976. Diese Angaben lassen freilich keine unmittelbaren Schlüsse auf das kurzfristige Industriewachstum zu, da bekanntlich mit zahlreichen Rationalisierungsinvestitionen auch ein Kapazitätseffekt verbunden ist.

Noch voreiliger wäre es, aus diesen Ergebnissen der Investitionstests zu schließen, daß wir uns derzeit tatsächlich in einer tiefen, lang andauernden Strukturkrise der industriellen Gesellschaften befinden. Sie spiegeln ja lediglich Erwartungen der Unternehmer über künftige Absatz- und Ertragschancen wider, die erfahrungsgemäß der tatsächlichen Entwicklung nachhinken.

Plausibler ist die Annahme, daß wir uns erneut in einer Periode der Anpassung an geänderte wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen befinden. Gegen die zitierten pessimistischen Erwartungen spricht vor allem, daß weltweit noch immer unermesslicher Bedarf an Industriegütern besteht. Freilich hat sich dieser Bedarf vor allem in jenen Ländern auch in kaufkräftige Nachfrage umgesetzt, die von einer Verbesserung ihrer Austauschbedingungen durch Erhöhung der Rohstoff- und Energiepreise profitiert haben. Es ist wohl kaum zu erwarten, daß die Entwicklung dieser Staaten, die nur mit der Periode der »Gründerzeit« in Europa vergleichbar ist, sich auf anderer Länder der Dritten Welt übertragen wird. Doch auch einige der rohstoffarmen Länder haben in den letzten Jahren ihr industrielles Potential ausweiten können. Wie weit sie dazu in Zukunft imstande sein werden, wird nicht zuletzt von der Handelspolitik der Industriestaaten abhängen, die weit mehr als die Entwicklungshilfe die Startchancen dieser industriellen »newcomer« beeinflusst.

Ebenso ist es unwahrscheinlich, daß nun eine beträchtliche Verlangsamung oder gar ein Stillstand des technischen Fortschritts zu erwarten sei. Eher zeichnet sich eine gewisse Wende in der technologischen Entwicklung ab. Die Erfahrungen aus dem Technologietransfer von hochentwickelten Ländern zur Dritten Welt zeigen, daß eine einfache Übertragung von fortgeschrittenen Produktionstechniken industrielle Enklaven schafft, deren wirtschaftliche Dynamik nur selten auf andere Bereiche übergreift. Die Einführung neuer technischer Verfahren, die Entwicklung von »soft technologies« als Alternative zu umweltbelastenden und oft sehr kapitalintensiven Produktions-

techniken wird aber auch die Entwicklungsrichtung der industriellen Kernländer selbst beeinflussen, zunächst vermutlich auf dem Schlüsselsektor der Energiegewinnung, darüber hinaus dann auch in zahlreichen anderen Bereichen.

Wenn davon die Rede war, daß zahlreiche Bedürfnisse in den hochentwickelten Ländern einen hohen Sättigungsgrad erreicht haben, so bedeutet das nicht notwendigerweise den Ausbruch einer säkularen Krise der Industrie. Vielmehr ist ein Wandel von Bedürfnisstrukturen, das Entstehen neuer (und Wiederauftauchen alter) Bedürfnisse zu erwarten (und zu erhoffen). Man denke an das Informations- und Kommunikationswesen, dessen bisherige Entwicklung schon andeutungsweise zukünftige Strukturen erkennen läßt. Ebenso steigen die Anforderungen, die an Massenverkehrssysteme gestellt werden, und der Bedarf an reiner Luft, an sauberem Wasser und unzerstörten Wohn- und Erholungsgebieten. Diese Bedürfnisse wird man freilich nicht mehr in der gewohnten Weise — durch private Aneignung von Geräten und Apparaten — befriedigen können. Sie werden aber doch kostspielige Investitionen erfordern, die einen massiven Einsatz von Arbeitskraft und Kapital mit sich bringen und damit zum wirtschaftlichen Wachstum — auch im Sinne der traditionellen Volkseinkommensrechnung — beitragen. Soweit im Zuge der Umweltsanierung privatwirtschaftliche Gewinnchancen geschmälert werden, werden zweifellos schwierige Verteilungsprobleme — vor allem zwischen öffentlichem und privatem Sektor — entstehen; auf diese Fragen kann allerdings hier nicht mehr eingegangen werden.

III.

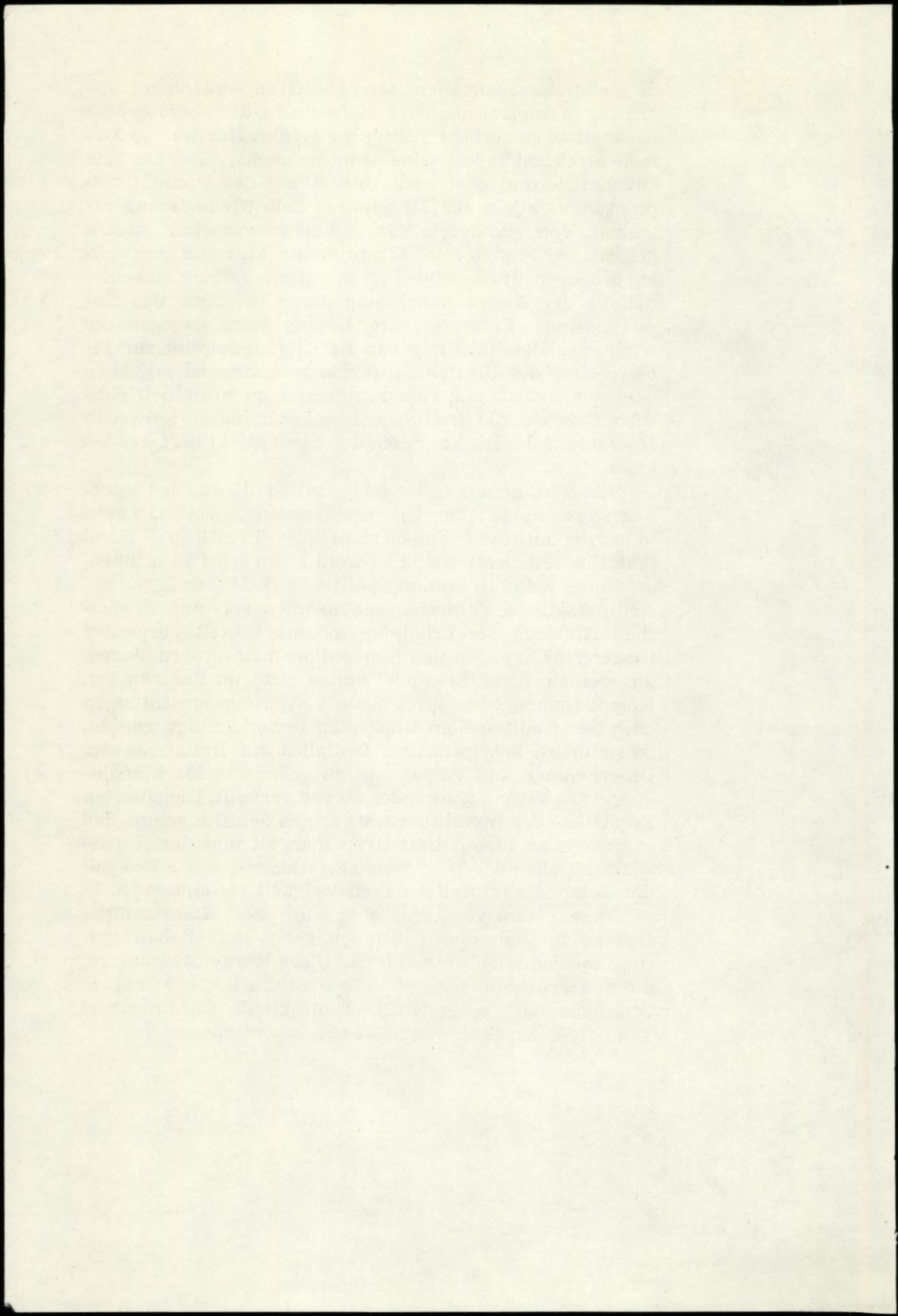
Die hier skizzierten Entwicklungen lassen vermuten, daß sich der industrielle Strukturwandel beschleunigen wird und damit erhöhte Anforderungen an die Mobilität der Produktionsfaktoren — Kapital und Arbeit — gestellt werden. Für die Strukturpolitik ergibt sich daraus die Konsequenz, daß sie einerseits Anpassungen erleichtern und andererseits Richtung und Geschwindigkeit des Strukturwandels beeinflussen muß. Schwerpunkte einer solchen aktiven Industriepolitik sind die Förderung der Entwicklung neuer Technologien (beispielsweise möglichst energie- und materialsparender Produktionsprozesse) und ihrer Umsetzung in neue Verfahren und Produkte.

In der Vergangenheit wurden die Anpassungsprobleme der österreichischen Industrie vorwiegend im gegebenen institutionellen Rahmen, in der gegebenen Betriebs- und Unternehmensstruktur gelöst. Dafür sind zahlreiche Grün-

de maßgebend, vor allem der hohe Grad von Innenfinanzierung in österreichischen Unternehmen, der überdies eine nachhaltige steuerliche Förderung erfuhr. Nur wenige Firmen erreichen jedoch eine Unternehmensgröße, die eine Diversifizierung oder eine Umstellung des Produktionsprogramms allein aus Mitteln der Selbstfinanzierung erlauben. Von vornherein zum Scheitern verurteilt ist angesichts der versteinerten Eigentumsstruktur und dem Fehlen großer institutioneller Investoren der Versuch einer Erhöhung der Außenfinanzierung durch Belebung des Kapitalmarktes. Eine gangbare Lösung wäre dagegen die temporäre Bereitstellung von Beteiligungskapital zur Finanzierung des Umstellungsprozesses bestehender Firmen oder für industrielle Neugründungen im mittelbetrieblichen Bereich, die freilich nur mit zumindest teilweiser Übernahme des Risikos durch den Staat effektiert werden kann.

Nun wird gerade in jüngster Zeit Kritik aus den Interessenvertretungen der Unternehmer an einem stärkeren industriepolitischen Engagement der öffentlichen Hand laut. Ein Teil dieser Kritik ist wohl kaum ernst zu nehmen, er schützt lediglich ordnungspolitische Bedenken gegen gezielte staatliche Förderungsmaßnahmen vor, um im gleichen Atemzug die Erhöhung möglichst breit gestreuter Steuerermäßigungen und Subventionen zu fordern. Jenen, die meinen, Strukturwandel könne nicht im Rahmen von Kommissionen oder durch neue Förderungseinrichtungen nach den traditionellen Konzepten bewerkstelligt werden, ist natürlich beizupflichten. Lediglich auf Initiativen der Unternehmen, auf Anpassung an geänderte Marktbedingungen zu hoffen, wäre indes ebenso verfehlt. Die zitierten Ergebnisse der Investitionstests zeigen deutlich genug, daß es derzeit an diesen Initiativen mangelt und der Anpassungsprozeß mit erheblichen »Friktionen«, vor allem mit der Gefahr struktureller Arbeitslosigkeit verbunden ist.

Dieses Marktversagen, aber auch die offensichtliche Unzulänglichkeit des Instrumentariums der Globalsteuerung sowie schließlich gesellschaftliche Fehlentwicklungen, die den Prozeß ungezügelter Wachstums begleitet haben, verlangen nach einer Strukturpolitik, die Richtung und Tempo des Strukturwandels aktiv beeinflußt.



Die Verteilung der persönlichen Einkommen in Österreich

I. Die hohen Einkommen

Günther Chaloupek

I. Einleitung

Als die OECD vor kurzem ihre Studie »Income Distribution in OECD-Countries«¹ veröffentlichte, konnte Österreich beim Vergleich der Einkommensverteilungen von zwölf Mitgliedstaaten nicht berücksichtigt werden, da die in Österreich vorhandenen Einkommensstatistiken keine umfassenden Aussagen über die Verteilung der Haushaltseinkommen zulassen. Dies liegt sicherlich zum Teil an unserem System der Einkommensbesteuerung, das bis 1972 für Einkommen aus »nichtselbständiger Arbeit«, also für Löhne und Gehälter, auf das Individualprinzip, für die restlichen Einkunftsarten auf das Haushaltsprinzip abstellte.² Als Folge der unterschiedlichen Einkommenserfassung fallen zwei Steuerstatistiken über das Einkommen an — die Lohnsteuerstatistik und die Einkommensteuerstatistik, die in der gegenwärtigen Form ihrer Erstellung nicht integrierbar sind. Die Steuerstatistiken ermöglichen demnach einen verhältnismäßig umfassenden und verlässlichen Überblick über die Verteilung der Arbeitseinkommen (»distribution of earnings«). Über die Einkommen der Selbständigen und ihre Verteilung können aus der Einkommensteuerstatistik gewisse, allerdings kaum den herkömmlichen und in anderen Ländern angewandten Kategorien entsprechende Informationen gewonnen werden. Über die Verteilung der Haushaltseinkommen können auf Grund der Steuerstatistiken kaum irgendwelche allgemeinen Aussagen gemacht werden.

Eine eingehende Untersuchung der personellen Einkommensverteilung in Österreich kann nur in Teilbereichen mit den für empirische Verteilungsanalysen üblichen analytischen Instrumentarium operieren. Die besondere Datenlage zwingt dazu, sich auf diejenigen Aspekte zu konzentrieren, über die vom statistischen Material her Aussagen möglich sind, und auch die Methoden der Analyse müssen sich den Besonderheiten des Materials anpassen.

Die vorliegende Arbeit ist dem noch am wenigsten untersuchten Teilbereich der personellen Einkommensverteilung Österreichs, den hohen Einkommen, gewidmet. Weitere Artikel, zum Beispiel über die Verteilung der Arbeitsverdienste, über Querverteilungen und anderes, werden diesem folgen. Das sich daraus ergebende Mosaik wird sich nicht lückenlos ineinanderfügen, manche Teile des Feldes werden freibleiben müssen. Die Schließung der Lücken wird erst möglich sein, wenn eine verbesserte Einkommensstatistik zur Verfügung stehen wird.

II. Das Datenmaterial

Empirische Analysen der personellen Einkommensverteilung sind mit einer großen Vielfalt von konzeptionellen und statistischen Problemen verbunden, deren systematische Untersuchung bisher noch nirgends geleistet

Tabelle 1
Nachweisquoten der VGR-Aggregate

	1953	1964	1970
Löhne			
(1) Laut VGR (in Millionen Schilling)	34.433	93.595	153.454
(2) Laut Lohnsteuerstatistik (in Millionen Schilling)	25.660	72.799	118.458
(3) Nachweisquote (2) in Prozent von (1)	74,5	77,8	77,2
Gewinne			
(4) Laut VGR (in Millionen Schilling)	20.719	52.522	77.683
(5) Laut Einkommensteuerstatistik exklusive vorzeitige Abschreibung etc. (in Millionen Schilling)	8.788	21.879	33.557
(6) Laut Einkommensteuerstatistik inklusive vorzeitige Abschreibung etc. (in Millionen Schilling)	9.400	25.054	38.706
Nachweisquote			
(7) (5) in Prozent von (4)	42,4	41,7	43,2
(8) (6) in Prozent von (4)	45,4	47,7	49,8
Persönliches Bruttoeinkommen exklusive Transfers (Löhne und Gewinne)			
(9) Nachweisquote (Gewinne inklusive vorzeitige Abschreibung etc.)	63,6	67,0	68,0

wurde. In diesem Rahmen muß darauf verzichtet werden, auf konzeptionelle Fragen wie die der Definition des Haushalts oder des Einkommens einzugehen. Auch ein Katalog der unvermeidlichen und der vermeidbaren Mängel der österreichischen Lohn- und Einkommensteuerstatistiken wäre zu umfangreich, um einer empirischen Untersuchung der hohen Einkommen vorangestellt zu werden. In diesem Abschnitt soll lediglich überprüft werden, inwiefern der Repräsentationsgrad der beiden verwendeten Statistiken die Ergebnisse beeinflusst.

Die Repräsentativität der Steuerstatistiken kann danach beurteilt werden, inwieweit die in Betracht kommenden Aggregate der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) von ihnen erfaßt werden (»Nachweisquote«).

Wie die Tabelle 1 zeigt, ist die Nachweisquote für die Löhne mit über drei Viertel der entsprechenden Vergleichsgröße aus der VGR wesentlich höher als für Gewinne, die nur etwa knapp zur Hälfte von der Einkommensteuerstatistik erfaßt werden. Immerhin sind die Nachweisquoten einigermaßen stabil über die Zeit. Eine extreme Differenzierung der Nachweisquoten zeigt sich innerhalb der verschiedenen Arten von Gewinneinkommen.

Tabelle 2
Nachweisquoten der Gewinneinkommensarten

	LuF	Einkommen aus		Besitz
		G	SA	
(1) VGR	10.776	11.799	1.135	249
1954 (2) ESt-Statistik	1.450	7.250	881	277
(3) (2) in Prozent von (1)	13,5	61,4	77,6	111,2
(4) VGR	14.638	46.188	6.790	10.067
1970 (5) ESt-Statistik	1.490	28.233	5.473	2.855
(6) (5) in Prozent von (4)	10,2	61,6	80,6	28,4

Legende:

LuF = Land- und Forstwirtschaft; SA = Selbständige Arbeit; G = Gewerbebetrieb; Besitz = Besitz plus »sonstige Einkünfte«.

Am geringsten ist die Nachweisquote für die Agrareinkommen. Dies ist dadurch bedingt, daß 1970 für drei Viertel aller Fälle (mit zwei Drittel des steuerlich erfaßten Einkommens) die Einkommen nicht ermittelt, sondern pauschaliert wurden, auf Grund der beabsichtigten steuerlichen Begünstigung dieser Einkommensart. Das Einkommen aus Gewerbebetrieb ist zu etwa über 60 Prozent steuerstatistisch erfaßt. Ein kleiner Teil des Unterschieds zur Nachweisquote der Lohnsumme kann durch die Verschie-

denheit der zur Anwendung kommenden Einkommensbegriffe erklärt werden,³ ein anderer Teil durch die Existenz von nicht der Besteuerung unterliegenden Betrieben (sogenannte »Nicht-Veranlagungsfälle« und »Nullfälle«). Der größere Teil der Untererfassung beruht jedoch aller Wahrscheinlichkeit nach auf einer Unterschätzung des Einkommens. Die außerordentlich hohe Nachweisquote für Einkommen aus selbständiger Arbeit täuscht insofern, als sich die Volkseinkommensrechnung bei der Ermittlung dieser Einkommensart mangels anderer Grundlagen weitgehend auf die Steuerstatistik stützt, wobei jedoch gerade in manchen freien Berufen die Möglichkeiten, Teile des Einkommens der Steuerbehörde nicht anzugeben, in größerem Maße gegeben sind als bei anderen Einkommensarten. Die sehr mangelhafte Erfassung der Besitzeinkommen ist sicherlich ebenfalls zu einem nicht geringen Teil durch die Nichtdeklarierung steuerpflichtigen Einkommens bedingt.

Wie Tabelle A 1 (im Anhang) zeigt, ist die Nachweisquote der Lohnsteuerstatistik in Österreich geringer als in anderen Ländern, diejenige der Gewinneinkommen geringer als in den USA, in der BRD und in Großbritannien, jedoch höher als in Frankreich.

Die Konsequenz der Untererfassung der Gewinneinkommen für die Ergebnisse der Auswertung der Steuerstatistik ist die Unterschätzung des Ausmaßes der Ungleichheit: »The overall effect (of under-reporting) is to understate the actual degree of inequality since high income groups, because of the nature of their incomes, will be more prone to underreporting.

Since investment and self-employment income are subject to more under-reporting than wages and salaries and transfer income, and since (as will be demonstrated below) the former categories of income are disproportionately received by the upper deciles, inequality will tend to be underestimated everywhere.«⁴

Die im folgenden Abschnitt präsentierten Ergebnisse sind im Lichte dieser Aussagen zu interpretieren. Ihre Bedeutung für den internationalen Vergleich kann jedoch kaum abgeschätzt werden.⁵

III. Der Anteil der Spitzeneinkommen

Die bisher vorliegenden Untersuchungen der personellen Einkommensverteilung in Österreich begnügten sich damit, von den steuerrechtlichen Kategorien »Lohnsteuerpflichtige« und »Einkommensteuerpflichtige« ausgehend den Anteil der obersten Einkommensgruppen (»oberste 10 Prozent«, »oberstes 1 Prozent«) an den von der Lohn- beziehungsweise Einkommensteuerstatistik erfaßten Einkommen beziehungsweise Konzentrationsmaße, getrennt nach Steuerstatistiken, zu berechnen.⁶ Das ist für die Fragestellung der Verteilung der Arbeitseinkommen eine mit Einschränkung⁷ akzeptable Vorgangsweise. Was die Problematik der hohen Einkommen betrifft, ist diese Vorgangsweise deswegen kaum zielführend, weil Einkommensteuerpflichtigkeit aus der Sicht der ökonomischen Theorie kein relevantes Abgrenzungskriterium darstellt, da sowohl Lohn- als auch Nichtlohnneinkommen einkommensteuerpflichtig sein können. Seit 1953 ist der Anteil der Löhne und Gehälter am einkommensteuerpflichtigen Einkom-

men stark gestiegen, während umgekehrt der Anteil des Einkommens aus Land- und Forstwirtschaft nicht zuletzt auch wegen der hier gebräuchlichen Pauschalierung stark zurückgegangen ist. Die Entwicklung der Anteile der Dezilgruppen beziehungsweise der Konzentrationsmaße ist demnach mehr oder minder stark verzerrt und kaum einigermaßen schlüssig interpretierbar.

Wenn deshalb Aussagen über die Gesamtverteilung des einkommensteuerepflichtigen Einkommens nicht sinnvoll erscheinen, so ermöglichen Einkommen- und Lohnsteuerstatistik wenigstens gewisse Einblicke in die Einkommenskonzentration an der Spitze der Einkommenspyramide.

Aus einer nur in den obersten Einkommensbereichen möglichen Integration von Lohn- und Einkommensteuerstatistik 1970 läßt sich das Einkommen der 24.162 Haushalte (= 0,95 Prozent der Haushalte), die mehr als 300.000 Schilling im Jahr verdienen, ermitteln (Tabelle A 2). Nach relativ einfachen und unproblematischen, da das Ergebnis nicht wesentlich beeinflussenden Adaptionen ergibt sich ein Anteil des obersten 1 Prozent aller Haushalte am persönlichen Bruttoeinkommen laut volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung von 7,3 Prozent (Tabelle 3).

Etwas konkreter ausgedrückt bedeutet dies, daß 1970 bei einem durchschnittlichen Haushalts-Bruttoeinkommen von S 120.000 im Jahr das durchschnittliche Einkommen des obersten 1 Prozent der Haushalte 876.000 Schilling (brutto) betrug. Unter der plausiblen Annahme konstanter Verteilungsrelationen ergeben sich für das Jahr 1974 — das letzte, wofür die Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung vorliegen — ein durchschnittliches Haushalts-Bruttoeinkommen von 196.000 Schilling und für das oberste 1 Prozent ein solches von 1,425.000 Schilling.

Vergleichszahlen für die Vergangenheit, insbesondere für die fünfziger Jahre, können nicht mehr ermittelt werden. Tabelle 4 versucht einen Vergleich der Einkommenskonzentration an der Spitze mit einigen großen

Tabelle 3

Der Anteil des obersten 1 Prozent der Haushalte am persönlichen Bruttoeinkommen in Österreich

	in 1000 S
(1) Einkommen des obersten 1 Prozent der Haushalte	22,226.921
(2) Persönliches Bruttoeinkommen laut VGR	305,681.000
(1) in Prozent von (2)	7,27

Quelle: Siehe Tabellen A 2 und A 3.

kapitalistischen Industriestaaten. Aus ihm ergibt sich, daß der Anteil des obersten 1 Prozent der Haushalte am persönlichen Bruttoeinkommen in Österreich nicht nennenswert geringer ist als in den USA oder in der Bundesrepublik Deutschland und deutlich höher als in Großbritannien. Dies ist insofern ein bemerkenswertes Resultat, als die Eigentumsstruktur der

österreichischen Wirtschaft sich ziemlich grundlegend von jener der Vergleichsländer unterscheidet. Unter den österreichischen Unternehmungen befinden sich keine Industriegiganten wie in den USA oder in der BRD. Unter den nach österreichischem Maßstab als Großunternehmen zu bezeichnenden Firmen befindet sich kaum eine in inländischem Privatbesitz. In einer Aufstellung der nach dem Umsatz gereihten Industriebetriebe Österreichs steht das größte nicht mehrheitlich vom Auslandskapital beherrschte Privatunternehmen — die Österreichische Brau-AG — an 24. Stelle. Auch von den Banken befinden sich nur einige kleinere in privatem Besitz. Der Umstand, daß die Eigentumsverhältnisse in Österreich stark durch die Dominanz des öffentlichen Eigentums beziehungsweise des Auslandskapitals geprägt sind, hätte eine geringere Konzentration an der obersten Spitze der Einkommenspyramide erwarten lassen. Die Zusammensetzung der Spitzeneinkommen liefert einige Hinweise auf die Gründe, warum dies nicht der Fall ist.

Tabelle 4

Anteil des obersten 1 Prozent der Haushalte am persönlichen Bruttoeinkommen in verschiedenen Ländern

L a n d	Jahr	Anteil in Prozent
USA	1970	7,6
Großbritannien	1972/73	6,4
Bundesrepublik Deutschland	1968	7,7
Österreich	1970	7,3

Quelle: USA: D. B. Radner / J. C. Hinrichs, *Size Distribution of Income in 1964, 1970, and 1971*, in: »Survey of Current Business«, Nr. 10/1974. — GB: Royal Commission on the Distribution of Income & Wealth, *Report on the Standing Reference*, Juli 1976, Tabelle 15. — BRD: Eigene Schätzung auf Grund der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 1968 in: »Wirtschaft und Statistik« Nr. 8/73. — Österreich: Tabelle 3.

IV. Die Zusammensetzung der Spitzeneinkommen

Die Zusammensetzung der Einkommen des obersten 1 Prozent der Haushaltseinkommen in Österreich weist eine bemerkenswerte Konzentration auf Einkommen aus Gewerbebetrieb auf. Zwei Drittel des gesamten Einkommens der Gruppe stammt aus dieser einen Einkunftsart. Den zweithöchsten Anteil halten die Einkünfte aus selbständiger Arbeit, nur um 1 Prozent niedriger ist der Anteil der Lohn- und Gehaltseinkommen. Nahezu verschwindend gering ist der Anteil der Transfer- beziehungsweise der land- und forstwirtschaftlichen Einkünfte, überraschenderweise auch jener der Besitzeinkommen. Die Tabelle 5 zeigt auch, wie stark sich die Zusammensetzung des Einkommens des obersten 1 Prozent vom Gesamtdurchschnitt unterscheidet: hier ist der Anteil der Einkommen aus Gewerbebetrieb und aus selbständiger Arbeit bedeutend niedriger, während Löhne und Gehälter und Transfereinkommen zusammen über siebzig Prozent des gesamten persönlichen Bruttoeinkommens auf sich vereinigen.

Tabelle 5
**Zusammensetzung des persönlichen Bruttoeinkommens
nach Einkunftsarten**

	NSA	L u. F	G	SA	Besitz	Transfer
Oberstes 1 Prozent	13,7	1,3	66,9	14,7	3,1	0,4
persönliches Brutto- einkommen insgesamt	54,7	5,2	16,5	2,4	3,6	17,6

Quelle: VGR; siehe Tabellen A 2 und A 3.

Legende: NSA = Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit; L u F = Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft; G = Einkünfte aus Gewerbebetrieb; SA = Selbständige Arbeit.

Die Einkommensteuerstatistik ermöglicht noch weitere Aussagen über die Bedeutung der einzelnen Einkunftsarten für die Spitzeneinkommen. Die Einkommensbereiche der Tabelle 6 sind nicht deckungsgleich mit jenen der Tabellen 3 und 5. Für 1970 ergibt sich ein Durchschnittseinkommen für die obersten 10 Prozent der Einkommensteuerpflichtigen von 670.000 Schilling, für das oberste 1 Prozent von 2,832.000 Schilling (gegenüber 876.000 Schilling für das oberste 1 Prozent aller Haushalte, die natürlich eine wesentlich größere Grundgesamtheit darstellen). Außerdem sind die Lohn- und Gehaltseinkommen nur zum Teil erfaßt, ihr Anteil demnach unterschätzt. Dennoch läßt die Tabelle 6 folgende Schlüsse zu.

Tabelle 6
**Einkommen der obersten 10 Prozent und des obersten 1 Prozent der
Einkommensteuerpflichtigen und seine Zusammensetzung**

		Einkünfte* aus				KV	V u V
		L u F	G	SA	NSA		
Durchschnitt	oberste 10 %	6,3	25,9	9,8	6,5	1,7	—0,2
1953—1955	oberstes 1 %	6,4	85,1	3,7	3,7	1,5	—0,4
Durchschnitt	oberste 10 %	1,2	64,2	18,0	12,0	3,6	1,1
1969—1971	oberstes 1 %	1,7	81,9	7,6	4,2	3,8	0,7

Quelle: Einkommensteuerstatistiken 1953, 1954, 1955, 1969, 1970, 1971.

Legende: KV = Einkünfte aus Kapitalvermögen und sonstige Einkünfte; V u V = Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung.

* ohne Absetzbeträge für vorzeitige Abschreibung etc.

Die Einkommen an der obersten Spitze der Pyramide (1970 3154 Haushalte, von denen 3125 ein Einkommen von 1 Million Schilling oder mehr hatten) bestehen zu mehr als vier Fünfteln aus Einkünften aus Gewerbebetrieb, die anderen Einkunftsarten spielen in diesem Bereich eine ganz untergeordnete Rolle. Erst im Einkommensbereich von 250.000 bis 1 Mil-

lion Schilling (1970) fallen Gehälter und Einkommen aus freiberuflicher Tätigkeit stärker ins Gewicht. Das bedeutet, daß der Zusammenhang zwischen Einkommen und Vermögen, insbesondere Besitz an Produktionsmitteln, in den obersten Einkommensbereichen besonders stark ist. Die äußerste Spitze der Einkommenshierarchie wird überwiegend von Unternehmern besetzt, danach erst folgen die freien Berufe und das höhere Management.

Ein Vergleich der Zusammensetzung der hohen Einkommen 1953—1955 und 1969—1971 zeigt eine Abnahme der Einkünfte aus Gewerbebetrieb und aus Land- und Forstwirtschaft — was letzteres wirklich bedeutet, ist unsicher — vor allem zugunsten der Einkünfte aus selbständiger und nicht selbständiger Arbeit. Diese Abnahme ist für das oberste 1 Prozent weniger stark ausgeprägt als für die obersten 10 Prozent. Demnach sind freiberuflich Tätige und auch Gehaltsempfänger in nicht unbedeutendem Maße in die oberen Einkommensbereiche aufgestiegen, jedoch nur in wenigen Fällen bis an die äußerste Spitze der Einkommenshierarchie vorgedrungen. Die Einkommensstruktur hat sich für das oberste 1 Prozent der Haushalte ziemlich beträchtlich, im Extrembereich jedoch nur wenig verändert.

Ein Vergleich der Zusammensetzung der hohen Einkommen in Österreich mit jenen in der Bundesrepublik Deutschland und in den USA zeigt, wie stark sie von Verteilung des persönlichen Bruttoeinkommens auf die verschiedenen Einkunftsarten determiniert ist.

Tabelle 7

Zusammensetzung der hohen Einkommen und des persönlichen Bruttoeinkommens in der Bundesrepublik Deutschland und in den USA

	Löhne	G	LuF	SA	Besitz	Transfer
BRD 1968						
persönliches Bruttoeinkommen	53,7	25,0			3,0	18,2
oberstes 1 Prozent der Haushalte	20,5	57,0	0,9	17,2	4,4	*
USA 1970						
persönliches Bruttoeinkommen	67,5	8,4			11,3	10,4
Einkommen über 50.000 US-Dollar (oberste 0,8 Prozent)	24,2	26,2			46,5	1,9

Quelle: BRD: Eigene Berechnungen auf Grund der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 1968, a. a. O. — USA: Radner / Hinrichs, a. a. O.

Legende: Löhne = Lohn- und Gehaltssumme; G = Gewerbebetrieb; LuF = Land- und Forstwirtschaft; SA = Selbständige Arbeit.

* Die Statistik kennt diese Einkommensart nicht.

Die Verteilung des persönlichen Bruttoeinkommens auf die einzelnen Einkommensarten ist in Österreich sehr ähnlich jener der Bundesrepublik Deutschland. Auf Löhne und Gehälter entfallen jeweils etwas mehr als die Hälfte, ein Viertel auf Einkommen aus Gewerbebetrieb, Land- und Forstwirtschaft und selbständige Arbeit, über ein Sechstel auf Transfers, hingegen ein verschwindend geringer Teil auf Besitzeinkommen. In der Zusammensetzung der hohen Einkommen (oberstes 1 Prozent) besteht ein kleiner, aber unübersehbarer Unterschied in der Hinsicht, daß die Löhne und Gehälter in Österreich um etwa 6 Prozent weniger und die Einkünfte aus Gewerbebetrieb etc. mit fast ebensoviel mehr partizipieren als in der Bundesrepublik. Grundverschieden sind sowohl die Verteilung des persönlichen Bruttoeinkommens als auch die Zusammensetzung der hohen Einkommen in den USA. Am gesamten Bruttoeinkommen ist der Anteil der Löhne mit mehr als zwei Drittel bedeutend höher als in Österreich und in der BRD, der Anteil der Einkünfte aus »self employment« (die etwa unseren Einkünften aus Gewerbebetrieb, Land- und Forstwirtschaft und selbständiger Arbeit entsprechen) dagegen erreicht nicht einmal 10 Prozent, während auf Besitzeinkommen 11,3 Prozent des persönlichen Bruttoeinkommens entfallen. Noch drastischer ist der Unterschied in der Zusammensetzung der hohen Einkommen. Löhne und »self-employment« partizipieren mit jeweils einem Viertel, der Anteil der Besitzeinkommen macht fast die Hälfte des Einkommens der Gruppe über 50.000 US-Dollar aus.

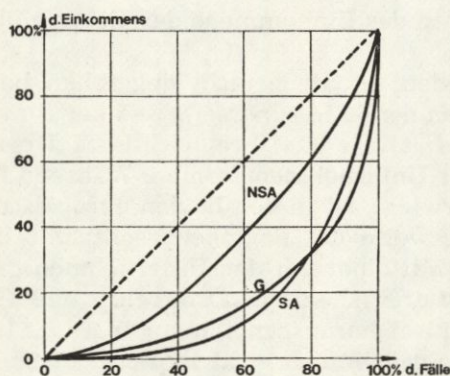
Von Unterschieden im Steuerrecht abgesehen hat diese beträchtliche Diskrepanz zwischen den USA einerseits und der Bundesrepublik Deutschland und Österreich andererseits ihre wichtigste Ursache zunächst in der Verschiedenheit der Unternehmensformen. Während in den USA die Kapitalgesellschaft überwiegt, ist in den beiden europäischen Ländern die Einzelfirma beziehungsweise die Personengesellschaft im unteren und zum Teil auch noch im Mittelbereich der Unternehmensgrößen vorherrschend. Sparen (und Investieren) heißt in Österreich, daß Gewinne »im Betrieb bleiben«, daß sie »nicht herausgenommen« werden. In den USA hingegen werden Ersparnisse gewöhnlich nicht in dieser direkten Form, sondern in viel größerem Ausmaß über die Kapital- und Geldmärkte den Unternehmen zugeführt. Nicht aus den Unternehmen entnommene Gewinne gehen in das österreichische Volkseinkommen entweder als unverteilte Gewinne der Kapitalgesellschaften oder — in nicht unwesentlichem Ausmaß — als Einkommen aus Gewerbebetrieb ein. In den USA dagegen scheinen nicht entnommene Gewinne nicht in nennenswertem Umfang als »income from self-employment« auf, sie gehen daher in das persönliche Einkommen gar nicht ein. Aus diesem Grunde sind die Anteile der hohen Einkommen am persönlichen Bruttoeinkommen wohl zwischen Österreich und der Bundesrepublik Deutschland, nicht strikt jedoch zwischen den USA und diesen beiden Ländern vergleichbar. Bei Ausschaltung der aus der unterschiedlichen Unternehmensform resultierenden Effekte wäre der Anteil der hohen Einkommen in Österreich und in der BRD geringfügig niedriger. Die »Bereinigung« ist jedoch nur analytisch, nicht empirisch vollziehbar.

V. Ungleichheit und Einkommensart

Ein Vergleich der Verteilung der Einkommen nach Einkunftsart (Diagramm 1) zeigt das erwartete Ergebnis, daß die Löhne und Gehälter wesentlich gleichmäßiger verteilt sind als die Nichtlohneinkommen. Bei den Einkommen aus selbständiger Arbeit ist der Anteil der unteren Einkommensgruppen außerordentlich niedrig, da es sich hier häufig um Nebeneinkommen handelt. Die Konzentration an der Spitze ist hingegen bei den Einkommen aus selbständiger Arbeit deutlich geringer als bei den Einkommen aus Gewerbebetrieb, bei denen die obersten 10 Prozent der Fälle mehr als die Hälfte des Einkommens auf sich vereinigen. Der starken Konzentration an der Spitze bei den Einkommen am Gewerbebetrieb entspricht der hohe Anteil dieser Einkommensart bei den Spitzeneinkommen.

Diagramm 1

Die Verteilung der Einkommen nach Einkunftsart



Quelle: SA-, G-Einkommen: Einkommensteuerstatistik 1971, NSA-Einkommen: Lohnsteuerstatistik 1970.

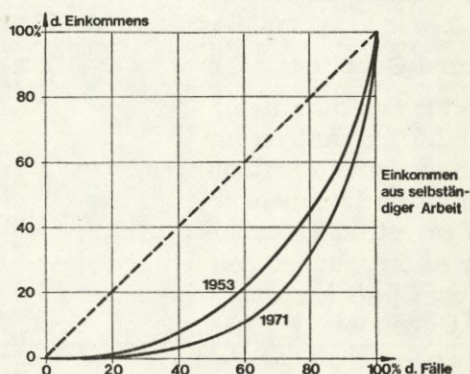
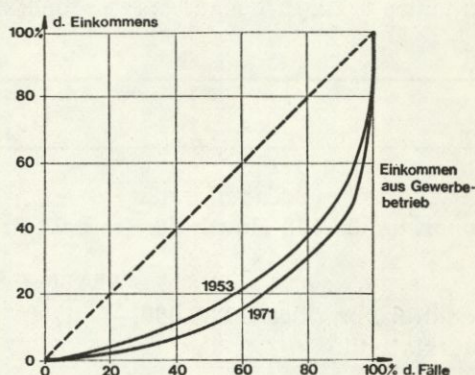
Hinsichtlich der Veränderung des Ausmaßes der Einkommenskonzentration an der Spitze der Einkommenspyramide seit 1953 sind wir auf die Spekulation angewiesen. Am ehesten sind noch von der Verteilung des einkommensteuerpflichtigen Einkommens her vorsichtige Schlüsse zu ziehen. Diese Verteilung zeigt eine ziemlich eindeutige Tendenz in Richtung zunehmender Ungleichheit.⁸ Keine klare Tendenz zeigen jedoch die Anteile der obersten 10 Prozent beziehungsweise des obersten 1 Prozent der Einkommensteuerpflichtigen. Beide waren 1970 höher als 1953, lagen dazwischen jedoch zum Teil auch darunter.⁹

Ein Vergleich der Verteilung der Einkommen nach Einkunftsart für 1953 und 1971 (Diagramm 2) zeigt ebenfalls wachsende Ungleichheit, die jedoch zumindest nicht primär durch stärkere Konzentration an der Spitze bedingt zu sein scheint.¹⁰

Alles in allem genommen liegt die Vermutung nahe, daß die Zunahme der Ungleichheit der Einkommensverteilung seit 1953 weniger durch überdurchschnittliches Wachstum der hohen Einkommen als durch Verschiebungen im mittleren und auch im unteren Bereich bedingt ist.

Diagramm 2

**Verteilung der Einkünfte aus Gewerbebetrieb und selbständiger Arbeit
1953 und 1971**



Quelle: Einkommensteuerstatistik 1953 und 1971.

Tabelle A 1

Nachweisquoten des Einkommens laut VGR durch nationale Einkommensstatistiken

L a n d	Nachweisquoten nach Einkommensart			persönl. Brutto- einkommen exklusive Transfers
	Löhne und Gehälter	self- employ- ment	Besitz	
BRD 1968	86,5	54,7	37,4	74,5
Frankreich 1970	88,9	34,4	35,4	67,8
Großbritannien 1973	96,9	55,2	39,8	86,5
USA 1972	98,3	91,9	45,0	92,3
Österreich 1970	77,2	52,1	28,4	68,0

Quelle: Income Distribution in OECD-Countries; Lohn- und Einkommensteuerstatistik (BRD).

Tabelle A 2

Einkommen der obersten 24.162 Haushalte (= 0,95 Prozent der Haushalte)

	Einkommen in 1000 S	Fälle
(1) Löhne und Gehälter von über S 300.000,— laut Lohnsteuerstatistik	2.772.474	6.349
(2) Einkommen von über S 300.000,— laut Einkommensteuerstatistik abzüglich des in der Lohnsteuerstatistik erfaßten Einkommens	16.566.897	17.813
(3) davon Löhne und Gehälter	303.713	
(4) Absetzbeträge für den mittätigen Ehegatten, für Aufwendungen für patentrechtlich geschützte Erfindungen, Zuwendungen an Hochschulen, Zuführung zu Investitionsrücklagen, Rücklagen für Abfertigungen, vorzeitige Abschreibungen, Rücklagen des nicht- entnommenen Gewinnes	2.488.450	
Summe (1) + (2) + (4)	21.827.821	24.162

Quelle: Einkommensteuerstatistik 1970, Tabellen 2.1.3, 2.4.5, 4.3. Lohnsteuerstatistik 1970, Tabelle 1.2.

Tabelle A 3
Einkommen des obersten 1 Prozent der Haushalte¹

(1) Einkommen für 24.162 Haushalte laut Tabelle A 2	21,827.821
(2) Zugerechnetes Einkommen des Ehepartners von der Lohnsteuerstatistik erfaßten Fälle ohne Alleinverdienerfreibetrag und in Steuergruppe B ²	40.000
(3) Einkommen der restlichen 0,05 Prozent (= 1.197 Fälle) des obersten 1 Prozent der Haushalte (à 300.000 Schilling) ³	359.100
Summe (1), (2) und (3)	22,226.921

1 Laut Volkszählung 1971 gab es in diesem Jahr in Österreich 2,535.916 Haushalte. Für 1970 wurde eine gleich große Zahl von Haushalten angenommen.

2 Etwa zwei Drittel der Fälle von Lohn- und Gehaltseinkommen von 300.000 Schilling und darüber machten den Alleinverdienerfreibetrag geltend, eine geringe Zahl davon befindet sich in Steuergruppe A. Für diese Fälle ist das Individualeinkommen des Lohnsteuerpflichtigen mit Haushaltseinkommen identisch. Für die restlichen Fälle wurde ein durchschnittliches Einkommen einer ganzjährig erwerbstätigen Frau dem Haushaltseinkommen zugerechnet.

3 Da 300.000 Schilling die Obergrenze dieser Klasse bilden, impliziert diese Annahme möglicherweise eine geringfügige Überschätzung des Haushaltseinkommens, die jedoch mit Sicherheit wesentlich geringer ist als die Unterschätzung bei den Positionen (1) und (2).

ANMERKUNGEN

- 1 Supplement (Occasional Economic Studies) zum Economic Outlook Nr. 19 vom Juli 1976.
- 2 Das Einkommensteuergesetz 1972 brachte den Übergang von der Haushalts- zu einer »modifizierten Individualbesteuerung«. Siehe dazu G. Lehner, *Zur Reform der Einkommensteuer*, in: »Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung« Nr. 2/1973, S. 55 f.
- 3 So zum Beispiel sind die pauschalierten Werbungskosten für Arbeitnehmer im Bruttoeinkommen der Lohnsteuerstatistik enthalten. Im Gegensatz dazu sind pauschalierte Betriebsausgaben, für die kein Nachweis zu erbringen ist, vom Gewinnbegriff nicht erfaßt.
- 4 *Income Distribution in OECD Countries*, S. 12.
- 5 Die im Vergleich zu den USA und Großbritannien in Österreich wesentlich niedrigere Nachweisquote der Gewinneinkommen läßt eher eine relative Unterschätzung der Spitzeneinkommen in Österreich vermuten.
- 6 So zum Beispiel G. Chaloupek / H. Ostleitner, *Einkommensverteilung und Verteilungspolitik in Österreich*, in: H. Fischer (Hrsg.), *Das politische System Österreichs*, Wien 1974; E. Merth, *Die Schichtung der persönlichen Einkommen in Österreich*, in: »Quartalshefte der Girozentrale« Nr. 2/1974; *Die Einkommensschichtung in Österreich von 1953 bis 1970 im Lichte der Steuerstatistik*, in: »Statistische Nachrichten« Nr. 10/1975.
- 7 Die Lohnsteuerstatistik enthält auch eine größere Zahl von Pensionisten, die strenggenommen vorher eliminiert werden mußten.
- 8 Der Gini-Koeffizient stieg von 0,514 1953 auf 0,538 1962. Siehe Chaloupek / Ostleitner, a. a. O. S. 457.
- 9 Siehe: *Die Einkommensschichtung in Österreich von 1953 bis 1970 ...*, a. a. O. S. 719 ff.
- 10 Diese These kann nicht stärker formuliert werden, da die Ersteller der Einkommensteuerstatistiken ungeachtet des ungeheuren nominellen Einkommenswachstums seit 1953 unverständlicherweise die Zahl der Einkommensklassen bei den Tabellen über Einkünfte aus den einzelnen Einkunftsarten in Kombination mit anderen Einkünften nicht vermehrt haben, wodurch 1971 über die Hälfte der Einkünfte aus Gewerbebetrieb in die Klasse über 300.000 Schilling fiel.

Vom magischen Vieleck zum Teufelskreis?

Irene Geldner

Die Situation auf dem österreichischen Arbeitsmarkt gibt auf den ersten Blick zu keiner Besorgnis Anlaß, ein Vergleich mit anderen westlichen Industrieländern macht den Erfolg einer eigenständigen österreichischen Beschäftigungspolitik offenkundig. Die Fakten scheinen eine eindeutige Sprache zu sprechen. Selbst am Tiefpunkt der wirtschaftlichen Entwicklung lag die globale Arbeitslosenrate nur unwesentlich über 3 Prozent (Jahresdurchschnitt 1975 2,0 Prozent). Aber schon bei der Interpretation der 1976 von Monat zu Monat steigenden Beschäftigtenzahlen sind gewisse zusätzliche Anmerkungen notwendig, um ein unverzerrtes Bild zu erhalten und damit zu einer fundierten Aussage zu kommen. Es wird davon ausgegangen, daß zwar negative Auswirkungen des wirtschaftlichen Rückschlages auf die Beschäftigung weitgehend vermieden werden konnten, daß aber möglicherweise schon jetzt die Weichen für unerfreuliche Tendenzen in der Zukunft gestellt sind und die Erhaltung der Vollbeschäftigung große Anstrengungen notwendig machen wird.

Das Instrumentarium der Beschäftigungspolitik wird geänderten Anforderungen angepaßt werden müssen, wobei Veränderungen in Richtung Integration von Vollbeschäftigungspolitik und aktiver Arbeitsmarktpolitik am meisten Erfolg versprechen. Die in Österreich 1975 gesetzten Maßnahmen haben sicherlich diesem Konzept entsprochen. International war allerdings in wichtigen Industriestaaten eine Hinwendung zum Monetarismus beziehungsweise eine Rückkehr zur Neoklassik zu verzeichnen. Arbeitslosigkeit wird daher häufig durch ein zu hohes Lohn(erwartungs)niveau erklärt. Aber auch das Stagnieren oder Absinken der Reallöhne und der Anstieg der Gewinnquote hat in diesen Ländern bisher nicht zu einer nennenswerten Verringerung der Arbeitslosigkeit geführt.¹

Die aus gewissen Wertvorstellungen resultierenden wirtschaftspolitischen Zielsetzungen für die künftige Beschäftigungspolitik, die Einschät-

zung einer konkreten Beschäftigungssituation, letztlich auch die Arbeitsmarktpagnosen durch die ihnen jeweils zugrunde gelegten Annahmen, lassen sich — vereinfachend — auf folgende Faktoren zurückführen:

1. Die kurzfristige konjunkturelle Entwicklung.
2. Strukturelle Gegebenheiten und deren Veränderung.
3. Gänzlich neue zukünftige Entwicklungen, die durch das Schlagwort Tendenzwende charakterisiert werden.

Die angeführten Faktoren sind bei einer Interpretation der Wirklichkeit oder für eine Prognose nicht säuberlich zu trennen, sie können aber die Analyse erleichtern oder für die Glaubwürdigkeit von Annahmen ins Treffen geführt werden beziehungsweise gegen gewisse Schlußfolgerungen sprechen.

Der wirtschaftliche Rückschlag 1974/75 hat in den meisten westlichen Industrieländern zu einer deutlichen Verschlechterung der Beschäftigungssituation geführt, in einigen Ländern (zum Beispiel USA) bestand aber schon vorher ein Sockel struktureller Arbeitslosigkeit. Das ist der Ausgangspunkt der Befürchtungen, daß eine generell steigende, technologisch bedingte Arbeitslosigkeit oder eine große Jugendarbeitslosigkeit mit gewisser zeitlicher Verzögerung auch in Österreich zum Problem werden können. Das wachsende Angebot an jungen Arbeitskräften in den nächsten Jahren verstärkt die Furcht vor einer möglichen Jugendarbeitslosigkeit nach amerikanischem oder deutschem Vorbild. Chancen der Expansion und Umschichtung des Arbeitskräftepotentials werden hingegen völlig außer acht gelassen.

Die von einigen unserer Handelspartner betriebene restriktive Wirtschaftspolitik in den vergangenen Jahren hat natürlich über rückläufige oder stagnierende Exportmöglichkeiten Auswirkungen auf die wirtschaftliche Tätigkeit in Österreich. Von einem Restriktionskurs großer Industriestaaten sind durch die Abhängigkeit von der internationalen Wirtschaftsentwicklung auch negative Auswirkungen auf die Beschäftigung in Österreich zu erwarten. Die Verschlechterung unserer terms of trade gegenüber den erdölexportierenden Ländern bedeutet, daß wir mehr Industriegüter als früher für die gleiche Menge Erdöl liefern müssen, was neue Arbeitsplätze in der österreichischen Wirtschaft bedeuten kann. Allerdings nur in dem Ausmaß, in dem die Erdölländer ihre Exporterlöse tatsächlich zum Ankauf von Erzeugnissen der Industrieländer verwenden.

Einige Aspekte des österreichischen Arbeitsmarktes

Ausgangspunkt der Überlegungen ist die quantitative Veränderung des Arbeitskräftepotentials beziehungsweise einzelner seiner Komponenten und die Beziehungen, die sich zwischen diesen Veränderungen und den realen Wachstumsraten des BNP herstellen lassen. Impliziert wird damit eine Wachstumserklärung nach dem Wachstumsmodell bei unbegrenztem Angebot an Arbeitskräften von Lewis, welches besonders gut das Wachstum einiger Industrieländer in Europa in den fünfziger Jahren erklärt.² Allerdings wird nur die Fortdauer eines schon in Gang gekommenen Wachstumsprozesses bewirkt.³

Die folgende Tabelle bringt einen Vergleich von Beschäftigtenzahlen und realen Wachstumsraten, wobei für die Periode 1968 bis 1973 sicherlich der im Lewis-Modell angenommene Zusammenhang gegeben ist.

Tabelle 1

	Beschäftigte in Tausend	Veränderung in Prozent	davon Ausländer* in Tausend	Veränderung in Prozent	reale Wach- tumsrate des BNP in Prozent
1966	2.386		47		+5,0
1967	2.360	-1,1	61	+29,9	+2,4
1968	2.339	-0,9	63	+ 2,6	+4,4
1969	2.358	+0,8	82	+31,8	+5,9
1970	2.389	+1,3	109	+32,5	+7,8
1971	2.455	+2,8	149	+36,1	+5,3
1972	2.513	+2,4	186	+25,5	+6,4
1973	2.608	+3,8	226	+21,4	+5,8
1974	2.657	+1,9	218	- 3,6	+4,4
1975	2.656	-0,0	185	-15,2	-2,0
1976	2.686	+1,1	174	- 5,9	+4,5**

Quelle: Sozialministerium, WIFO-Institut.

* Bis einschließlich 1971 geschätzte Daten.

** Prognose.

Nachdem 1955 erstmals mehr als 2 Millionen unselbständig Beschäftigte in Österreich arbeiteten, erreichte die Beschäftigung 1966 einen vorläufigen Höhepunkt, wozu schon ausländische Arbeitskräfte beitrugen, denn während der sechziger Jahre stagnierte das österreichische Arbeitskräfteangebot. Nach dem Erreichen der Vollbeschäftigung, etwa ab 1960, wurde der Arbeitskräftemangel gegen die Mitte des Jahrzehnts als immer stärkeres Wachstumshemmnis empfunden. Der Ausgleich wurde in einer zunächst langsam, dann immer schneller wachsenden Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte gefunden.

In seiner Untersuchung »Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes ausländischer Arbeitskräfte« kommt der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen zu dem Ergebnis, daß gerade das elastische Angebot an Arbeitskräften notwendig für den Konjunkturaufschwung 1968 bis 1973 war und daß der Einsatz ausländischer Arbeitskräfte zu einer Verlängerung dieses Konjunkturaufschwunges geführt hat.⁴

Aber schon seit 1969 steigt das inländische Arbeitskräftepotential⁵ wieder an und wird bis 1985 durch den Eintritt stärkerer Geburtsjahrgänge ins Berufsleben jährlich bis zu 40.000 Personen wachsen.

Tabelle 2

	inländisches Arbeitskräfte- potential in Tausend	Veränderung		Zunahme der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter*
1969	2.276		1977	+48
1970	2.280	+ 4	1978	+51
1971	2.306	+26	1979	+47
1972	2.327	+21	1980	+38
1973	2.382	+55	1981	+35
1974	2.439	+57	1982	+35
1975	2.471	+32	1983	+35
1976	2.512	+41	1984	+28
			1985	+16

* Quelle: Vorausschätzung des Institutes für Versicherungsmathematik, Technische Hochschule Wien (umgeschätzt auf Jahresdurchschnitte).

Das Wachstum des inländischen Arbeitskräftepotentials ist aber nur einer der drei wesentlichen Bestimmungsgründe der gegenwärtigen Beschäftigungspolitik. Zwei Ereignisse in der Vergangenheit wirken fort. Einmal — alles überschattend — der konjunkturelle Rückschlag mit seiner Bedrohung der Vollbeschäftigung, zum zweiten die geänderte Einstellung zur Ausländerbeschäftigung in Österreich.

1974 stammt der Zuwachs an unselbständig Beschäftigten ausschließlich aus dem inländischen Erwerbspotential⁶ (Selbständige, Hausfrauen, Zunahme der Personen in erwerbsfähigem Alter). 1975, am Konjunkturtiefpunkt, kommt es sowohl zu einer Reduktion der Zahl der beschäftigten Ausländer um 33.000 als auch zu einer Zunahme der Arbeitslosen um 14.000 (davon 3.500 Ausländer).

Schon 1974 war von der Arbeitsmarktverwaltung aus gesellschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Überlegungen eine Höchstgrenze für die Beschäftigung von Ausländern festgelegt worden. Dieses Limit von 250.000 wurde infolge der Ende 1974 einsetzenden konjunkturellen Abschwächung nie erreicht, die Reduktion der Ausländerbeschäftigung wurde sowohl 1975 als auch 1976 für notwendig angesehen und über die erschwerte Erteilung von Beschäftigungsbewilligungen angestrebt.

Ob letztlich diese Bemühungen oder die in der Rezession geringere Attraktivität österreichischer Arbeitsplätze für Ausländer die aus den Zahlen ersichtliche Reduktion bewirkt haben, ist kaum zu entscheiden. Wahrscheinlich sollte man die Ausländerzahlen als fundierte Schätzungen⁷ betrachten und nicht versuchen, aus den Veränderungen zuviel herauszulesen. Was auf jeden Fall dokumentiert wird, ist die von der Arbeitsmarktverwaltung im Einvernehmen mit den Sozialpartnern verfolgte Strategie, die Beschäftigung von inländischen Arbeitskräften zu sichern, besonders im Hinblick auf das Anwachsen des inländischen Arbeitskräftepotentials in den nächsten Jahren.

Die skizzierte Entwicklung und die Erfahrungen der Vergangenheit erklären nicht ganz die heute vielfach geäußerte Skepsis über die Möglichkeit, auch in den nächsten Jahren die Vollbeschäftigung zu erhalten. Dieser Skepsis liegt zumeist stillschweigend die Annahme zugrunde, daß sich wirtschaftliche Verhaltensweisen wie die Nachfrage der privaten Haushalte oder die Investitionstätigkeit der Unternehmer so verändert haben, daß mit dem traditionellen Instrumentarium der Nachfragesteuerung keine ausreichende und nachhaltige Konjunkturbelebung erreicht werden kann. Hohe Inflationsraten und steigende Staatsverschuldung erweisen sich als kaum überwindbare Hindernisse.

Auch hat sich die Meinung darüber, in welchem Ausmaß ein wachsendes Arbeitskräftepotential zum Wirtschaftswachstum beiträgt, in Österreich in den letzten Jahren grundlegend geändert. Man sieht in dem, durch den Eintritt junger Arbeitskräfte ins Erwerbsleben wachsenden, inländischen Arbeitskräftepotential vor allem eine Bedrohung der Vollbeschäftigung und keineswegs eine Wachstumschance, die es zu nutzen gilt!⁸

Wie schon erwähnt, ist die gegenwärtige Beschäftigungsentwicklung sehr günstig. Bemerkenswert ist vor allem die rasche Zunahme der Zahl der unselbständig Beschäftigten im Jahre 1976. In der Arbeitsmarktvorschau 1976 wurde noch ein Rückgang der Beschäftigung um 25.000 angenommen und eine Reduktion der Ausländerbeschäftigung um etwa 40.000 angepeilt. Weiters befürchtete man ein Ansteigen der Zahl der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt auf 72.000. Allerdings ging diese Prognose von einem Wirtschaftswachstum von 1½ Prozent real aus, realisiert wurden hingegen etwa 4½ Prozent.

Tabelle 3

	Beschäftigte insgesamt	Männer (in Tausend)	Frauen
1975	2.656	1.624	1.032
1976	2.686	1.633	1.053
Veränderung 1975/1976	+ 30	+ 9	+ 21

	Ausländer insgesamt	Arbeitslose Männer (in Tausend)	Frauen	
1975	185	55,5	25,4	30,1
1976	174	55,3	26,5	28,7
Veränderung 1975/1976	—11	—0,2	+ 1,1	—1,3

Die Beschäftigungssituation hat sich 1976 von Monat zu Monat kontinuierlich und in beträchtlichem Ausmaß verbessert. Waren im Jänner 1976 noch um 13.000 Arbeitnehmer weniger beschäftigt als ein Jahr zuvor, so waren es im Dezember mit einer Gesamtbeschäftigung von 2,701.509 um 54.000 mehr.

Davon ausgehend, daß 1975 durch massive Förderungsmaßnahmen (zum Beispiel Auffangschulungen) der Arbeitsmarktverwaltung die Freisetzung einer größeren Zahl von Arbeitskräften verhindert wurde (gesamtwirtschaftliche Produktivität —1,2 Prozent, Industrieproduktivität —2,5 Prozent), wäre selbst bei der eingetretenen Belebung der wirtschaftlichen Tätigkeit kein so rascher Beschäftigungsanstieg zu erwarten gewesen. Erst nach Vorliegen zusätzlicher Informationen (Arbeitszeit-, Produktivitätsentwicklung) wird man die genauen Gründe dafür kennen.

Die Bedingungen für einzelne Personengruppen am Arbeitsmarkt sollen in der Folge mit einigen Angaben charakterisiert werden.

Fragt man sich, wie es um die Beschäftigungsmöglichkeiten für junge, neu in den Arbeitsprozeß eintretende Arbeitskräfte bestellt ist, so gibt die Entwicklung der Lehrstellensuchenden erste Anhaltspunkte.⁹ Im Juni jedes Jahres gibt es durch das Ende des Schuljahres die jeweils größte Zahl an Lehrstellensuchenden.

Tabelle 4
Lehrstellensuchende

	1973		1974		1975		1976	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
insgesamt	39.291	25,2	43.239	13,7	45.940	10,4	43.964	9,9
männlich	25.528	24,1	28.446	13,3	29.355	9,0	27.535	8,3
weiblich	13.763	27,3	14.793	14,7	16.585	12,9	16.429	12,7

Quelle: Sozialministerium.

(1) Zahl der Lehrstellensuchenden im Juni.

(2) Septemberstand an Lehrstellensuchenden (Juni = 100).

Die Relation der Lehrstellensuchenden im Juni und im September läßt auf die Geschwindigkeit schließen, mit der die Schulabsolventen in den Arbeitsprozeß eintreten. Hier ist in den letzten Jahren eine deutliche Beschleunigung zu verzeichnen. Haben in der Hochkonjunktur die Schulabsolventen in größerer Zahl Ferien gemacht, bevor sie sich eine Lehrstelle suchten, so verzichtet man offenbar jetzt darauf, um die Lehrstelle zu sichern. Die Unterschiede zwischen weiblichen und männlichen Lehrstellensuchenden habe sich vergrößert, was eine Bestätigung der relativ größeren Schwierigkeiten der Mädchen ist, eine Lehrstelle zu finden.

Die Zahl der Lehrstellensuchenden ist in allen angeführten Jahren zu Jahresende unbedeutend;¹⁰ alle jungen Arbeitskräfte, die eine Berufslehre anstrebten, fanden eine Lehrstelle. Allerdings geht aus den Zahlen der angebotenen Lehrstellen hervor, daß der Überhang an offenen Lehrstellen aus der Hochkonjunktur schon sehr reduziert ist.

Tabelle 5

Stand am Jahresende	1973	1974	1975	1976
Lehrstellensuchende	657	831	1.432	866
offene Lehrstellen	16.056	10.306	5.439	4.865

Eine Aufgliederung der Arbeitslosen nach ihrem Alter im Vergleich der Jahre 1973 bis 1976 zeigt gewisse Verschiebungen:

Tabelle 6

Der Anteil bestimmter Altersgruppen an den bis zu 59jährigen Arbeitslosen (= 100)*

	bis 17	18—19	20—29 (in Prozent)	30—39	40—49	50—59
1973	1,1	3,9	46,7	23,3	13,2	11,8
1974	1,4	3,4	36,0	25,5	17,2	16,4
1975	2,7	5,2	29,2	24,2	20,9	17,8
1976	3,3	5,6	28,1	23,4	19,0	20,5

Quelle: Berechnet aus Angaben des Sozialministeriums.

* Ende August.

Diese Verschiebungen sind wohl Ausdruck eines geringeren freiwilligen Arbeitsplatzwechsels infolge der konjunkturellen Entspannung des Arbeitsmarktes. Hier haben sicher die mittleren Jahrgänge (20—39) eine größere Entscheidungsfreiheit, während die jüngeren und älteren Arbeitnehmer stärker durch Arbeitslosigkeit bedroht sind. Allerdings wird fast zwangsläufig mit der Zahl der jungen Arbeitskräfte die Zahl der jungen Arbeitslosen zunehmen und damit der Anteil der Arbeitslosen unter 20. Für die konjunkturelle Erklärung spricht eine Aufgliederung nach der Dauer der Arbeitslosigkeit, wobei 1975 die relative Zunahme von Arbeitslosigkeit mit kürzerer Dauer eine Verstärkung der konjunkturellen Komponente signalisiert.

Tabelle 7

Dauer der Arbeitslosigkeit

	1973	1974	1975	1976
	in Prozent			
bis zu einem Monat	16,4	15,6	19,2	19,7
1 bis 6 Monate	62,9	59,2	61,7	56,9
6 bis 12 Monate	13,3	16,8	13,2	13,4
über 12 Monate	7,4	8,4	6,0	10,1

Quelle: Berechnet aus Angaben des Sozialministeriums.

Wie erwähnt, ist auch 1976 die Eingliederung der jungen, neu ins Berufsleben eintretenden Arbeitskräfte ohne größere Reibungen vonstatten gegangen.

Zu befürchten ist allerdings, daß durch das große Angebot an Lehrlingen viele Jugendliche eine Ausbildung in einem Beruf erhalten, den sie im weiteren Berufsleben nicht ausüben können oder wollen. Das wäre ein weiterer Grund für eine umfangreiche Vermittlung vielseitig verwertbarer Kenntnisse und Fähigkeiten, um einen etwa notwendigen Berufswechsel leichter vollziehen zu können. Und natürlich muß nicht nur dafür Sorge getragen werden, daß Lehrstellen in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen, sondern es muß auch die Beschäftigung der dann in größerer Zahl ausgebildeten Facharbeiter gewährleistet werden.

Im internationalen Vergleich kann die konkrete Beschäftigungssituation von jungen Arbeitskräften schwer abgeschätzt werden, da Daten in einer vergleichbaren Altersgliederung (bis 25 Jahre) nicht verfügbar sind. Die Jugendarbeitslosigkeit hat in den USA eine lange, unglückliche Tradition,¹¹ im Bereich der Europäischen Gemeinschaften gab es im Frühjahr 1976 1,5 Millionen Arbeitslose unter 25 Jahren. In der BRD stieg die Zahl der jugendlichen Arbeitslosen (unter 20 Jahren) im Jänner 1977 auf 110.000 an. Allerdings lag die Arbeitslosenrate dieser Personengruppe mit 5 Prozent unter der globalen Arbeitslosenrate von 5,5 Prozent (im Dezember 1976 betrugen die entsprechenden Raten 4,6 gegenüber 4,8 Prozent).

Schwierig zu beurteilen ist, wie sich der konjunkturelle Rückschlag auf die Frauenbeschäftigung ausgewirkt hat. Die Arbeitslosenrate der Frauen liegt über der der Männer, allerdings mit sehr unterschiedlichen Verände-

Tabelle 8
Arbeitslosenrate

	Prozent	Männer 1968 =100	1973 =100	Prozent	Frauen 1968 =100	1973 =100
1968	2,1	100		4,3	100	
1969	2,0	95		4,0	93	
1970	1,6	76		3,8	88	
1971	1,1	52		3,7	86	
1972	0,9	43		3,5	81	
1973	0,6	29	100	3,0	70	100
1974	0,8	38	133	2,7	63	90
1975	1,5	71	250	2,8	65	93
1976	1,6	76	267	2,7	63	90

Quelle: Wirtschafts- und Sozialstatistisches Handbuch 1975, S. 226.

rungen im Zeitablauf. Bei den Männern wurde diese Rate seit 1968 wesentlich stärker reduziert als bei den Frauen, stieg aber seit 1973 wieder an, während der konjunkturelle Rückschlag in der Arbeitslosenrate der Frauen erwartungsgemäß überhaupt nicht zum Ausdruck kommt.

Einen Hinweis auf den stattgefundenen Strukturwandel gibt der Vergleich von Gesamtbeschäftigung und Beschäftigung in der Industrie. 1975 nahm die Beschäftigung bei den Männern um 0,8 Prozent ab, bei den Frauen um 1,2 Prozent zu. Die Zahl der in der Industrie beschäftigten Männer verringerte sich um 3,7 Prozent, die der Frauen um 8,7 Prozent (jeweils Stand vom 1. Juli). Auch 1976 war der Rückgang bei den Frauen (—1,7 Prozent) größer als bei den Männern (—1,1 Prozent).

Nach einer OECD-Untersuchung¹² bedeutet die Kombination von zwei Trends, nämlich gleichbleibende Gesamtbeschäftigung bei Verlust von Arbeitsplätzen in der Industrie, daß in der Rezession der Anreiz zur Beschäftigungsaufnahme in der Industrie für Frauen stark reduziert wurde. Damit erlitten alle jene Bemühungen einen Rückschlag, die den Frauen Beschäftigungsmöglichkeiten über den traditionellen Bereich hinaus und an besser bezahlten Arbeitsplätzen eröffnen wollen.

Zusammenfassend kann man sagen, daß in Österreich während der vergangenen zwei Jahre eine sehr befriedigende Beschäftigungssituation fortbestanden hat, daß die Gründe dafür sich aber noch keineswegs klar erkennen lassen. Sicherlich, 1975 war es das vorrangige Ziel der Regierung, die Vollbeschäftigung zu erhalten. Aber das erklärt zwar die relativ geringe (im Vergleich zum Produktionsrückgang) Freisetzung von Arbeitskräften in der Sachgüterproduktion, jedoch nur teilweise den Anstieg im Dienstleistungsbereich, da von einem Zuwachs von 44.000 Beschäftigten 19.000 dem nichtöffentlichen Bereich zuzuzählen sind.¹³

Was kann nun den Beschäftigtenzuwachs 1976 bewirkt haben? Eine — sicherlich sehr optimistische — Erklärung wäre: Nach Überwindung der Rezession rechnet die Wirtschaft mit einem kräftigen Wirtschaftswachstum und stellt dafür Arbeitskräfte ein. Weiters wäre natürlich möglich, daß zusätzliche Arbeitskräfte eingestellt wurden, um die 1975 reduzierte Arbeitszeit auszugleichen oder um Überstunden abzubauen. Sosehr auch diese Vorgangsweise gesamtwirtschaftlichen Überlegungen entsprechen würde, müssen doch neue Strukturdaten und Angaben über Verdienst- und Arbeitszeitentwicklung abgewartet werden, bevor man solche Schlüsse ziehen kann.

Das wichtigste Problem am österreichischen Arbeitsmarkt besteht in den nächsten Jahren in der Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen für junge Arbeitskräfte. Da anzunehmen ist, daß durch die geburtenschwachen Jahrgänge, die in der Hochkonjunktur ins Berufsleben getreten sind, in vielen Betrieben weniger Lehrlinge ausgebildet (beschäftigt) wurden als gewünscht, kann man einerseits ein gewisses Reservoir an Lehrstellen annehmen, muß andererseits aber damit rechnen, daß Betriebe gelernt haben, ohne Lehrlinge auszukommen. Zwei Fragen sind in diesem Zusammenhang zu stellen:

1. Ist das Angebot an Lehrstellen auf längere Sicht ausreichend, besonders dann, wenn man hohe Anforderungen an die Qualität der Berufsausbildung stellt?

2. Kann der reibungslose Übertritt der ausgebildeten Lehrlinge ins weitere Berufsleben sichergestellt werden?

Wahrscheinlich ist das in der zweiten Frage berührte Problem schwie-

riger zu lösen. Aber auch die Sicherung einer entsprechenden Zahl von Lehrstellen wird in den nächsten Jahren eine wichtige Aufgabe der Arbeitsmarktverwaltung sein, zu deren Erfüllung neue Formen der Berufsausbildung, wie zum Beispiel die Errichtung von staatlichen Lehrwerkstätten, beitragen können.

Arbeitslosigkeit in westlichen Industrieländern

Die nachfolgende Übersicht bringt die Arbeitslosenrate 1975 für ausgewählte OECD-Länder. Durch unterschiedliche Konzepte, Definitionen und Erhebungsmethoden in den einzelnen Ländern handelt es sich keineswegs um völlig vergleichbare Daten. Selbst mit dieser Einschränkung

Tabelle 9

	Arbeitslosenrate 1975 in Prozent
USA	8,5
Kanada	7,1
Belgien	4,8
BRD	4,7
Frankreich	4,0
Großbritannien	4,0
Italien	3,3
Finnland	2,2
Österreich	2,0
Schweden	1,6
Norwegen	1,1

Quelle: OECD, *Main Economic Indicators*, September 1976.

lassen sich 3 Ländergruppen unterscheiden: die nordamerikanischen OECD-Länder mit ihren hohen Arbeitslosenraten, wobei 1976 in den USA Arbeitslosigkeit abgebaut werden konnte, die großen Industrieländer Europas, wo 1976 die Arbeitslosigkeit nicht nur nicht reduziert wurde, sondern noch anstieg, und die skandinavischen Länder (mit Ausnahme von Dänemark) und Österreich, wo selbst 1975 die Vollbeschäftigung gesichert werden konnte. Auch wenn man vom bisherigen Erfolg auf die Effizienz der Vollbeschäftigungspolitik dieser Länder schließen kann, so ist es klar, daß sich eine autonome Beschäftigungspolitik von kleinen Ländern infolge ihrer weltwirtschaftlichen Verflechtung nicht unbegrenzt durchhalten läßt. Erstens hat jede Beschäftigungspolitik, die die Beschäftigung sichert ohne die Produktion halten zu können, über die Produktivitätsentwicklung Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Zweitens sind kleine Länder durch den begrenzten Binnenmarkt auf Exporte angewiesen, was eine günstige Wirtschaftsentwicklung bei ihren Handelspartnern voraussetzt.

Man sollte nicht übersehen, daß es schon vor der Krise 1974/75 in einigen Ländern Zweifel gab, ob es möglich sein werde, die Vollbeschäftigung auch in Zukunft zu erhalten. Mitbestimmend für die kritische Betrachtung wirtschaftlicher Entwicklungstendenzen war das Aufzeigen von generellen Wachstumsgrenzen durch den Club of Rome zu jenem Zeitpunkt, aber natürlich auch Überlegungen struktureller Art.

So zitiert Michel Bosquet eine Prognose¹⁴ für Frankreich, nach der die französische Wirtschaft strukturell unfähig sei, alle Arbeitswilligen zu beschäftigen. Selbst bei einem sechsprozentigen jährlichen Wirtschaftswachstum müsse man 1980 mit 700.000 Arbeitslosen rechnen. Die Rezession sei nicht der Grund der Arbeitslosigkeit, sondern nur ein verstärkender Faktor.

Für Deutschland gibt Leminsky¹⁵ an, daß nach früheren Prognosen bei einem jährlichen Wirtschaftswachstum von 4,5 Prozent bis 1985 mit einer inländischen Potentiallücke von 3 Millionen zu rechnen gewesen sei, ein bis zu dreiprozentiges Wachstum hingegen erhebliche Arbeitslosigkeit zur Folge gehabt hätte. Zu Beginn 1977 wird diese Aussage von Lutz Reyher vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, dahingehend modifiziert,¹⁶ daß nur bei einem kräftigen jährlichen Wirtschaftswachstum von sechs Prozent bis 1980 wieder annähernd Vollbeschäftigung zu erreichen wäre.

Vielleicht kann man es so formulieren: Die in den Arbeitsmarktprognozen der frühen siebziger Jahre zum Ausdruck gekommenen Zweifel an der Möglichkeit, längerfristig Vollbeschäftigung aufrechtzuerhalten, wurden durch die Energiekrise und die Rezession 1974/75 verstärkt, was gegenwärtig dazu führt, daß Besorgnis aus fast allen theoretisch möglichen Gründen geäußert wird. Natürlich können die jeweils befürchteten Entwicklungen nicht alle gleichzeitig eintreten, allerdings ist es noch nicht möglich, verbindlich zu sagen, was wieder als überholter Schrecken vergessen werden kann.

Internationale Vorschläge zur Beschäftigungspolitik

Das OECD-Arbeitskräftekomitee hat im vergangenen November seine Arbeitsgruppe »Beschäftigung« einberufen. Ihre Aufgabe war es, die gegenwärtige Beschäftigungssituation darzustellen, zu diskutieren und geeignete Maßnahmen zu beraten, vor allem die Rolle der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik (manpower and employment policies) im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik.¹⁷

Besondere Bedeutung wurde dem Zusammenhang zwischen genereller Nachfragesteuerung (demand management) und der Schaffung von Arbeitsplätzen durch aktive Arbeitsmarktpolitik (job creation through selective manpower and employment policies) beigemessen, wobei großes Interesse der Frage gilt, ob durch den stärkeren Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik der Spielraum für inflationsfreies Wachstum erhöht werden kann.

Als erster Schritt zur Formulierung einer gemeinsamen Beschäftigungspolitik wird eine Übereinstimmung in der Beurteilung der gegenwärtigen Arbeitsmarktsituation und der wichtigsten Entwicklungstrends angestrebt.

Das Fernziel sind international kompatible Arbeitsmarktprognozen auf Grund der neuen Gegebenheiten, wobei nicht zu erwarten ist, daß Einigung über die anzuwendende Wirtschaftspolitik erzielt werden kann. Dafür sind die Unterschiede in den nationalen Zielsetzungen zu groß.

Von der OECD wird befürchtet, daß in ihren Ländern in der zweiten Hälfte des Jahres 1977 wieder die 15 Millionen Arbeitslosen des Herbstes 1975 erreicht werden. Es wird vom Arbeitskräftekomitee daher eine expansive Wirtschaftspolitik befürwortet, welche allerdings vom wirtschaftspolitischen Komitee formuliert werden müßte. Welche wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der in der OECD vertretenen Länder sich letztlich durchsetzen werden, bleibt abzuwarten, wobei das Ergebnis der amerikanischen Präsidentschaftswahlen den Wunsch des amerikanischen Volkes nach Veränderung — sicherlich auch der Wirtschaftspolitik — signalisiert.

Man muß davon ausgehen, daß die Wiederherstellung und Erhaltung der Vollbeschäftigung derzeit in vielen Ländern nicht jene vorrangige wirtschaftspolitische Zielsetzung wie in Österreich ist. Wichtige Industrieländer verfolgen eine ausgeprägte Stabilitätspolitik und sind dafür bereit, ein höheres Maß an Arbeitslosigkeit in Kauf zu nehmen.

Die in den westlichen Industrieländern — mit nationalen Akzentverschiebungen — angewandte Globalsteuerung der Nachfrage spiegelt die in diesen Ländern vorherrschende Auffassung vom »richtigen« Wirtschaftsprozess wider, die davon ausgeht, daß der Staat den Unternehmern Investitionsanreize bieten soll, die aber außer »immer mehr Investitionsanreize« keine Antwort weiß, wenn die Unternehmer trotzdem nicht investieren. Die Schwierigkeiten verstärken sich in dem Umfang, in dem die Haushalte infolge einer besseren Ausstattung mit langlebigen Konsumgütern Neuanschaffungen in Zeiten ungünstiger Zukunftserwartungen hinauszögern können, ohne unmittelbar ihren Lebensstandard zu beeinträchtigen. Die Verstärkung der dritten Stütze der Konjunktur, der öffentlichen Nachfrage, stößt auf großen politischen und ideologischen Widerstand, auch ergibt sich über die aus der Finanzierung zusätzlicher Staatsausgaben resultierende Umverteilung sicherlich eine höchst ungleiche Verteilung der Kosten einer Vollbeschäftigungspolitik.

Auf jeden Fall wird die Gefahr immer größer, mit dem traditionellen konjunkturpolitischen Instrumentarium in einem Teufelskreis ohne Ausweg zu landen: Reduziert man die Gesamtnachfrage, um den Preisauftrieb zu dämpfen, so gefährdet man die Beschäftigung, kurbelt man die Wirtschaft an, werden die Preise wieder stärker steigen, mit einem Wort, man landet bei einer »Stop and Go«-Politik, wie sie ja schon in einigen Ländern mit eindeutigem Mißerfolg praktiziert wurde und wird. So offenkundig — zumindest uns — der Ausweg aus diesem Dilemma erscheint, nämlich Bekämpfung der zugrunde liegenden Strukturschwächen und Lösung der impliziten Verteilungsproblematik durch neu zu konzipierende wirtschaftspolitische Maßnahmen, so schwer ist es, über solche, die altbefahrenen Gleise verlassenden Lösungsvorschläge, Einigung zu erzielen und sie in der Realität durchzusetzen. Was eigentlich verblüffend ist angesichts der in vielen Ländern zu verzeichnenden hohen, scheinbar nicht zu senkenden Arbeitslosenraten als augenscheinlicher Demonstration des Mißerfolges

der angewandten Beschäftigungspolitik sowie der häufig geäußerten Meinung, daß sich viele Voraussetzungen der wirtschaftlichen Tätigkeit geändert haben oder in naher Zukunft ändern werden (Rohstoff- und Energieversorgung, Belastbarkeit der Umwelt und so weiter).

Es werden jene Stimmen immer lauter, die in neoklassischer Tradition die Mindestlöhne oder Arbeitslosenunterstützung, das Lohnniveau beziehungsweise die Starrheit der Löhne nach unten für die Arbeitslosigkeit verantwortlich machen. Sehr gut charakterisiert wird diese Ansicht durch den Versuch der Autoren Nehring und Soltwedel, in einer Fußnote¹⁸ eines Artikels Arbeitslosigkeit neu zu definieren: »Freiwillig arbeitslos sind erwerbsfähige Personen, die wegen zu hoher persönlicher Erwartungen (Divergenzen zwischen Qualifikation, Gehalts- und Mobilitätsvorstellungen) und/oder institutioneller Hemmnisse (zum Beispiel tarifliche Mindestlöhne), die sie selbst ausräumen könnten, entweder keine oder zumindest keine hinreichende Beschäftigung finden. Unfreiwillig arbeitslos sind hier nach alle übrigen Arbeitswilligen.«

Von der Aussage: »Arbeitslos bleibt, wer nicht bereit ist, sich den — angeblich unvermeidbaren — ökonomischen Zwängen zu fügen und auf ein bestimmtes Einkommensniveau beharrt« ist kein weiter Weg zur Meinung: »Wer arbeitslos wird oder bleibt, ist auf irgendeine Weise selber schuld.« In diese Richtung gehen zum Teil auch Aussagen, die zwischen der Einführung oder Erhöhung einer Arbeitslosenunterstützung und dem Ausmaß der Arbeitslosigkeit einen Kausalzusammenhang herstellen und die durch die finanzielle Unterstützung sicherlich größere Entscheidungsfreiheit bei der Annahme eines angebotenen Arbeitsplatzes als Absinken der Arbeitsmoral beklagen. Die Befreiung von unzumutbaren materiellen Zwängen und die Schaffung von Anreizen, bestimmte Arbeitsplätze anzunehmen, können konkurrierende öffentliche Zielsetzungen sein. Natürlich ist Einkommenserzielung als wichtiger Grund für die Arbeitsaufnahme ein materieller Zwang, und die Entscheidung darüber, wann dieser Zwang unzumutbar wird, ist häufig Gegenstand sozialer Auseinandersetzungen, es sei nur an die Zeitungsmeldungen zum Thema »Deutsche Arbeitslose auf Urlaub in Österreich oder Italien« erinnert.¹⁹

Wird Arbeitslosigkeit als persönliches Versagen diffamiert, dann ist es nur logisch, wie es auch eine Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung²⁰ ergab, daß bei langfristig Arbeitslosen (ein Jahr und länger) nicht die finanziellen Einbußen am schwersten wiegen, sondern die psychischen und sozialen Belastungen. Neben leeren Kassen und strapazierten Nerven bedrückt vor allem das Gefühl, überflüssig zu sein.

Bei hoher Arbeitslosigkeit wird häufig versucht, die Arbeitslosenrate durch Ausschaltung »unechter« Arbeitsloser zu reduzieren. Oder nur die Arbeitslosenrate für eine bestimmte Personengruppe als die ökonomisch relevante anzusehen, zum Beispiel die Arbeitslosenrate erwachsener, weißer Männer in den USA, was nichts anderes bedeutet, als Personengruppen mit besonderen Beschäftigungsproblemen als nicht wirklich arbeitslos zu bezeichnen. Richtig ist, daß den einzelnen Gruppen von Arbeitslosen nur durch sehr unterschiedliche und gezielte Maßnahmen geholfen werden kann.

Aus den angeführten Überlegungen lassen sich aus der internationalen Entwicklung für die Vollbeschäftigung in Österreich zwei mögliche Gefährdungen ableiten:

1. Die Verfolgung einer eher stabilitätsorientierten, nicht expansiven Wirtschaftspolitik in den großen Industriestaaten.

2. Der Mißerfolg einer traditionellen Expansionspolitik in diesen Ländern.

Eine Verzögerung des internationalen Wirtschaftsaufschwunges, ein neuerlicher Rückschlag müßte auf die Beschäftigungssituation in Österreich eine ungleich stärkere Auswirkung haben als die letzte Rezession, schon in Anbetracht der Schwierigkeiten in der Finanzierung einer Expansionspolitik.

Ansatzpunkte für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und konkrete Lösungsvorschläge

Es soll hier nicht versucht werden, alle möglichen Ansatzpunkte vollständig aufzuzählen, ein Unterfangen, das in dem Ausmaß scheitern müßte, als man sich von der traditionellen Vollbeschäftigungspolitik ab- und einer strukturellen Beschäftigungspolitik zuwendet. Auch werden vorwiegend ausländische Beispiele zitiert, da Österreich mit vielen negativen Erscheinungen am Arbeitsmarkt derzeit (noch) nicht konfrontiert ist. Ziel ist es natürlich, aus Aussagen mit einem größeren Geltungsbereich — der Anspruch auf Allgemeingültigkeit wird nicht gestellt — speziell für Österreich relevante Angaben abzuleiten.

Die Unterscheidung in konjunkturelle und strukturelle Arbeitslosigkeit, wobei zur Bekämpfung ersterer die globale Nachfragesteuerung eingesetzt wird und gegen Strukturschwächen das Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik, kann nicht streng durchgehalten werden, wenn man die Beschäftigungsprobleme einzelner Arbeitnehmergruppen (Jugendliche, Frauen, Akademiker) oder bestimmte Erscheinungen wie Produktivität, Wirtschaftsstruktur und Arbeitszeit in ihrem Einfluß auf die Vollbeschäftigung in den Vordergrund der Überlegungen stellt.

Wie stehen nun die Chancen, daß mit dem konjunkturellen Aufschwung die Arbeitslosigkeit in den großen europäischen Industriestaaten wieder auf das Vollbeschäftigungsniveau reduziert wird? So eindeutig die Antwort »schlecht« ist, so vielschichtig sind die Erklärungen dafür. Eli Ginzberg, der arbeitsmarktpolitische Berater von sieben amerikanischen Präsidenten, vertritt die Meinung,²¹ daß die europäische Beschäftigungssituation Ende der siebziger Jahre der amerikanischen sehr ähnlich sein wird, was er hauptsächlich damit begründet, daß in Europa jetzt ebenfalls starke Geburtsjahrgänge ins Erwerbsleben treten, eine Entwicklung, die in den USA schon vor Jahren eingesetzt hat. Weiters vertritt er die Meinung, daß Vollbeschäftigung bei Tarifautonomie ohne Inflation nicht erreichbar ist.

Das in vielen Ländern verbreitete Unbehagen mit der Industriestruktur hat einen sehr realen Grund in der zunehmenden Konkurrenz auf den Weltmärkten durch die Installierung zusätzlicher Produktionskapazitäten für Standardprodukte und dem daraus resultierenden Zwang zur Ver-

änderung der Produktionsstruktur in den Industrieländern. Daneben spielen — nicht unumstrittene — Überlegungen in Richtung Investitions- und Innovationsmüdigkeit eine Rolle.

In engem Zusammenhang mit der Wirtschaftsstruktur steht die Frage der Produktivitätsentwicklung. Die sehr komplexe Frage der Auswirkungen des Produktivitätsfortschrittes scheint sich in bezug auf die Beschäftigung auf drei Alternativen reduzieren zu lassen: Entweder die in einem Bereich freigesetzten Arbeitskräfte werden in anderen Bereichen, vorwiegend im öffentlichen Bereich, zur Erfüllung gesellschaftlich akzeptierter Aufgaben herangezogen und finden auf diese Weise neue Arbeitsplätze. Das hat selbstverständlich steigende öffentliche Ausgaben zur Folge. Oder aber die freigesetzten Arbeitskräfte finden keine neuen Arbeitsplätze, dann kommt es durch den Produktivitätsfortschritt zwar zu einer Kostensenkung für den Einzelbetrieb, über die öffentliche Einkommenssicherung (Arbeitslosenunterstützung) aber zu einem Anstieg der sozialen Kosten. Die letzte Alternative wäre eine positive Auswirkung des Produktivitätsfortschrittes wie in der Vergangenheit. Es wurden ja vielfach durch die Freisetzung von Arbeitskräften (zum Beispiel aus der Landwirtschaft) die Voraussetzungen dafür geschaffen, eine stark steigende Nachfrage nach nichtlandwirtschaftlichen Gütern und Dienstleistungen befriedigen zu können. Aber gerade die Fortsetzung dieses Trends in der Zukunft wird von allen jenen bezweifelt, die eine generelle Innovations- und Investitionsmüdigkeit ins Treffen führen.

Nun ist die angedeutete Gefahr einer technologischen Arbeitslosigkeit keine in jüngster Zeit entstandene Bedrohung der Vollbeschäftigung durch die technische Entwicklung. Was in letzter Zeit immer deutlicher wird, sind Zweifel in die Fähigkeit und Bereitschaft von Menschen und Regierungen, den technischen Fortschritt zum Wohle aller Beteiligten zu organisieren und die Lasten nicht einseitig zu verteilen. Die hier angestellten Überlegungen haben auch Bedeutung, wenn man annimmt, daß das Wirtschaftswachstum in Zukunft nicht ausreichen wird, um das wachsende Arbeitskräftepotential zu beschäftigen. Der häufig vorgeschlagene Ausweg, den Personalmangel im öffentlichen Bereich zu beseitigen, setzt natürlich die Bereitschaft voraus, den öffentlichen Bereich auszuweiten, den öffentlichen Konsum stärker als den privaten ansteigen zu lassen.

In eine völlig andere Richtung gehen jene Bestrebungen, die den Staat als Arbeitgeber eigener Art installieren wollen. Ausgangspunkt solcher Überlegungen in den USA ist ein Gesetzentwurf (Humphrey-Hawkins Bill²²), nach dem jedem arbeitsfähigen und arbeitswilligen erwachsenen Amerikaner ein Rechtsanspruch auf einen Arbeitsplatz mit angemessener Entlohnung eingeräumt werden soll. Gibt es keine anderen Arbeitsplätze, so soll der amerikanische Präsident die Verpflichtung haben, durch Beschäftigungsprojekte öffentlicher und privater, nicht auf Gewinn gerichteter Institutionen, die fehlenden Arbeitsplätze zu schaffen. Die Entlohnung an diesen Arbeitsplätzen soll zum Mindestlohnsatz erfolgen, es gibt aber auch Vorschläge, festgelegte Mindestlohnsätze für solche Arbeiten zu unterschreiten, damit sichergestellt ist, daß der Staat nur als »Grenzarbeitgeber« fungieren kann. Doch selbst mit diesen Einschränkungen bedeutet

die ins Auge gefaßte Vorgangsweise eine Umkehr so mancher in den USA bisher hochgehaltener Grundsätze!

Aus einem etwas anderen Blickwinkel betrachtet, wie schon erwähnt, die OECD direkte Arbeitsbeschaffungsprogramme. Der Spielraum für einen nicht inflationären Nachfragezuwachs soll vergrößert werden, öffentliche Mittel sollten für solche Programme umgewidmet werden.

Sehr viele Vorschläge zur Vermeidung oder Bekämpfung von Arbeitslosigkeit zielen auf eine Reduktion der Arbeitszeit ab oder regen eine Veränderung und größere Flexibilität im zeitlichen Ablauf von Berufsausbildung, Berufsausübung und Berufsw Weiterbildung an. Hier müssen langfristige Entwicklungen in Gang gebracht werden, und es ist ein besonderer Glücksfall, daß in Österreich die letzte Etappe der Arbeitszeitverkürzung 1975 und die Erhöhung des Mindesturlaubes 1977, gerade im richtigen konjunkturellen Zeitpunkt erfolgte.

Es gibt Berechnungen,²³ welche zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten durch einzelne Formen der Arbeitszeitverkürzung (zum Beispiel Reduktion der Tages- oder Wochenarbeitszeit, Verlängerung des Jahresurlaubes, Sonderurlaubsregelungen, Verlängerung der Schulausbildung, Herabsetzung des Pensionsalters) eröffnet werden. Diese errechneten Größen können dann unter plausiblen Annahmen zu einer Gewichtung der einzelnen Maßnahmen nach ihrem Beschäftigungseffekt führen.

Überstunden werden beim Weiterbestehen von Arbeitslosigkeit zum Ansatzpunkt der Kritik. Manche fordern sogar das gesetzliche Verbot von Überstunden. Die amerikanischen Automobilarbeiter hatten eine kräftige Erhöhung der Überstundenzuschläge bei den jüngsten Tarifverhandlungen auf ihrem Forderungsprogramm. Sie konnten aber diese Forderung, ebenso wie eine kräftige Ausweitung des Jahresurlaubes, noch nicht erreichen. Auf jeden Fall scheint sich die Meinung durchzusetzen, daß die vorhandenen Beschäftigungsmöglichkeiten gleichmäßig allen Arbeitskräften zugänglich gemacht werden sollen und eine geringere individuelle Arbeitszeit — im Idealfall nach persönlichen und familiären Bedürfnissen — ein Weg in diese Richtung ist. Auf jeden Fall ist Arbeitslosigkeit die am wenigsten wünschenswerte Form der Arbeitszeitverkürzung.

Die Beschäftigungsprobleme bestimmter Personengruppen sollen hier nur erwähnt werden. Eine aktive Arbeitsmarktpolitik sieht ihre Aufgabe im Anbieten individueller oder gruppenspezifischer Hilfestellungen. Es soll nicht verschwiegen werden, daß jede »positive Diskriminierung« einer Gruppe von Arbeitnehmern sowohl Rückwirkungen auf deren Beschäftigung als auch auf die Situation anderer Arbeitnehmer haben kann. In den USA wird von einigen Autoren ein Gegensatz zwischen Seniorität (Sicherung von Rechten nach der Dauer der Betriebszugehörigkeit) und gleichen Beschäftigungschancen für alle Arbeitnehmer gesehen. Nehring und Soltwedel sprechen in diesem Zusammenhang von Verminderung der Beschäftigungschancen durch institutionelle Regelungen, wenn zum Beispiel durch die Tarifpartner allokatonsverzerrende Daten gesetzt werden.

Das Sekretariat des Arbeitskräftekomitees der OECD geht davon aus, daß in den nächsten Monaten die registrierte Arbeitslosigkeit im OECD-Bereich nicht wesentlich reduziert werden kann. Neben der Frage der

Finanzierung von Programmen zur Einkommenssicherung wird der möglichst gerechten Verteilung der Last der Arbeitslosigkeit und einem besseren zeitlichen Ausgleich zwischen Arbeit und Nichtarbeit (Erziehung und Berufsausbildung) besondere Bedeutung beigemessen. Die ins Auge gefaßte Beschäftigungspolitik soll eine zweckmäßige Kombination aus globaler Nachfragesteuerung und aktiver Arbeitsmarktpolitik (selective manpower policies) sein. Ohne auf einzelne Maßnahmen einzugehen, sind das im großen und ganzen auch die Charakteristika der von Österreich verfolgten Beschäftigungspolitik, wobei sicherlich den sich wandelnden Anforderungen laufend Rechnung getragen werden muß und im Detail Verbesserungen möglich sind.

Spezielle Gründe für die günstige Arbeitsmarktsituation in Österreich

Eine Frage bleibt zu klären: Warum mußte und muß die BRD mit einem dem österreichischen durchaus vergleichbaren Instrumentarium der Arbeitsmarktförderung eine relativ hohe Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit in beträchtlichem Ausmaß in Kauf nehmen?

Der schwerwiegendste Grund sind die nationalen Unterschiede in der wirtschaftspolitischen Zielsetzung. In Deutschland wurde der Währungsstabilität eine wesentlich höhere Priorität eingeräumt, ja durch die Restriktionspolitik die Arbeitslosigkeit herbeigeführt. Wobei es bis heute nicht möglich war, die Geister, die man rief, wieder loszuwerden.

Eine wichtige Rolle spielte aber in Österreich auch die verstaatlichte Industrie. Hier konnte der österreichische Staat als Eigentümer seinen Willen zur Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung durch die Weiterbeschäftigung nicht voll ausgelasteter Arbeitskräfte direkt durchsetzen, natürlich mit nicht unbeträchtlichen Kosten in den Unternehmungen. Für eine Beurteilung der Zweckmäßigkeit solcher Maßnahmen kann aber die betriebliche Kostenentwicklung allein nicht ausschlaggebend sein. Hier müssen volkswirtschaftliche Kosten und Erträge, auch in Relation zu alternativen Maßnahmen, verglichen werden.

In diesem Zusammenhang muß die besondere Art der Zusammenarbeit der Wirtschaftspartner in Österreich erwähnt werden, die auch in schwierigen Situationen imstande ist, das Aufbrechen schroffer Interessengegensätze zu vermeiden.

Ein weiterer Grund liegt in den in Österreich in größerem Ausmaß praktizierten Auffangschulungen, die als gezielte Beschäftigungssubventionen mit möglichen positiven Auswirkungen auf die Weiterbildung der betroffenen Arbeitnehmer gesehen werden müssen und sicherlich ein ausbaufähiges Instrument sind. In Deutschland hat man in vergleichbaren Fällen Kurzarbeit eingeführt.

Eine für Österreich sehr unangenehme Erklärung wäre, daß die in der BRD wirksamen Einflüsse mit einer zeitlichen Verzögerung auch bei uns eine höhere Arbeitslosenrate herbeiführen werden. Womit wir wieder bei einem Ausgangspunkt unserer Überlegungen gelandet sind: Wie lange kann Österreich autonom seine Vollbeschäftigung erhalten? Für den österreichischen Beobachter hatte die jüngste Wirtschaftsvorausschau der OECD

einen fast zynischen Beigeschmack. In dem Bestreben, Strategien für ein inflationsfreies Wachstum zu entwickeln, tröstet man sich mit der Hoffnung, daß damit auch auf mittlere Sicht (wahrscheinlich) Vollbeschäftigung erreicht werden kann, nimmt aber für 1977 einen weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit in Kauf. Zweifelsohne kann Österreich durch besondere Anstrengungen seine Vollbeschäftigung auch erhalten, wenn andere Staaten bereit sind, steigende Arbeitslosigkeit zu tolerieren. Allerdings werden die Kosten einer Vollbeschäftigungspolitik unter solchen Bedingungen stark ansteigen, und restriktive Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit sind kaum zu vermeiden, höchstens auszugleichen. Womit letztlich — ohne diese Frage eingehend diskutieren zu wollen — der Spielraum für eine Anhebung des allgemeinen Lebensstandards geringer wird. Aber die Alternativen lauten ja nicht höherer oder niedrigerer Lebensstandard, sondern Vollbeschäftigung oder steigender Lebensstandard bei jenen, die Arbeit haben, und eine ganz wesentliche Beeinträchtigung der Lebensverhältnisse und Absenkung der materiellen Versorgung für alle jene, die das Pech haben, arbeitslos zu werden.

Die allgemeine Diskussion von speziell österreichischen, aber auch internationalen Arbeitsmarktproblemen und wahrscheinlichen Entwicklungstendenzen des Arbeitsmarktes kennzeichnet gegenwärtig ein großer Pessimismus. Von mehreren möglichen Ergebnissen wird das Eintreffen des für die Vollbeschäftigung jeweils ungünstigsten befürchtet, auch wenn die Entwicklung in der Vergangenheit nur wenig Anlaß zu solchen Befürchtungen gibt und die Wahrscheinlichkeit bestimmter Ereignisse für die Zukunft noch nicht abgeschätzt werden kann. Dieser Pessimismus hat — sicherlich nicht unberechtigt — einen Ausgangspunkt in der konkreten Arbeitsmarktsituation der großen westlichen Industrieländer. Die notorisch hohen Arbeitslosenraten in den USA und die dramatische Verschlechterung der Beschäftigung in der BRD sprechen eine deutliche Sprache. Daraus resultiert auch das Gefühl, an einem Wendepunkt angelangt zu sein, der möglicherweise das Ende der guten Jahre signalisiert, den Blick auf den Weg in die Zukunft aber noch nicht freigibt. Es nimmt jedoch die Zahl derjenigen zu, die in diesem Wendepunkt jenen Punkt sehen, an dem die freie Marktwirtschaft ihre Existenzberechtigung glaubhaft nachweisen muß.

ANMERKUNGEN

- 1 So stellt G. Goeseke in seiner Untersuchung *Beschäftigung und Arbeitnehmereinkommen in der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1975*, in: »DIW, Vierteljahreshefte«, 4/1976, S. 209 ff., zwar fest, daß der Abbau der Arbeitslosigkeit 1976 hinter den Erwartungen zurückblieb, seine Schlußfolgerung ist aber dennoch: »Mit den im Verlauf der Lohnrunde 1976 getroffenen Tarifvereinbarungen — Erhöhung von 5 bis 6 Prozent — ist der Weg für eine spürbare Kostenentlastung der Wirtschaft vorgezeichnet worden. Die Entwicklung der Lohnsätze, bei der eine nennenswerte Temposteigerung bisher nicht zu registrieren war, begünstigte die weitere Erholung am Arbeitsmarkt: Die Stabilisierung der Lohnstückkosten förderte die Verbesserung der Unternehmenserträge und damit auch die private Investitionsneigung.«
- 2 Gerade für Österreich trifft diese Erklärung für den Untersuchungszeitraum nicht zu, da eher ein Arbeitskräftemangel herrschte. Ch. P. Kindleberger, *Europe's Postwar Growth*, Cambridge, Massachusetts 1967, Harvard University Press.
- 3 Ebenda, S. 5.
- 4 Beiratsstudie, S. 22.
- 5 Die Zuwächse 1973 und 1974 sind aus institutionellen Gründen (Anmeldung von mithelfenden Ehefrauen von Selbständigen als unselbständige Erwerbstätige in der Sozialversicherung) unvergleichbar hoch.
- 6 Monatsbericht 3/1975 des Wifo-Instituts, S. 110 ff.
- 7 Wie erwähnt, gibt es erst ab 1972 eine Erfassung der beschäftigten Ausländer über die erteilten Beschäftigungsbewilligungen. Als die rasch steigende Ausländerbeschäftigung in das Kreuzfeuer der öffentlichen Kritik kam, wurde versucht, Doppelzählungen (z. B. mehrere Bewilligungen für eine Person) auszuschalten, was natürlich Auswirkungen auf den zeitlichen Vergleich haben muß. Generell ist zu den Beschäftigten- und Arbeitslosenstatistiken — soweit sie nicht vom Statistischen Zentralamt erhoben werden, sondern im Rahmen der Arbeitsmarktverwaltung oder der Sozialversicherung anfallen — zu sagen, daß sie natürlich neben Vorgängen auf dem Arbeitsmarkt ebenso durch Gesetze und Verwaltungspraxis bedingte Veränderungen in der Zahl der erfaßten (berechtigten) Personen widerspiegeln, die für eine ökonomische Interpretation ausgeschaltet werden müssen. Um das Bild abzurunden, sei angemerkt, daß häufig dann, wenn ein bestimmtes Arbeitsmarktproblem aktuell wird, auch seine statistische Erfassung kritisch durchleuchtet und in vielen Fällen verbessert, damit geändert, wird. Dadurch wird die in der Folge dokumentierte zeitliche Entwicklung aber äußerst schwer zu interpretieren.
- 8 Diese Ansicht war auch der Grundtenor einer Enquete »Neue Arbeitsplätze für Oberösterreich« der Arbeiterkammer Oberösterreich im September 1976. Hier bereitet neben dem Anwachsen des Arbeitskräftepotentials zusätzlich die starke Konzentration der neugeschaffenen Arbeitsplätze im Raum Linz Sorge.
- 9 Ab Juni 1975 werden sowohl offene Lehrstellen als auch Lehrstellensuchende wieder jedes Monat ausgewiesen, zwischen 1970 und 1975 gibt es nur Quartalswerte. Es wird von der Annahme ausgegangen, daß die Septemberdaten in den einzelnen Jahren voll vergleichbar sind.
- 10 Dazu schreibt das Sozialministerium: »Bei den Vorgemerkten handelt es sich vorwiegend um Lehrstellenwechsler oder um Jugendliche, die wegen zu geringem Lernerfolg den Weiterbesuch einer berufs- oder allgemeinbildenden Schule aufgeben mußten.« *Die Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage in Österreich im 4. Quartal 1976*, S. 39.
- 11 Bei einer globalen Arbeitslosenrate von 7,5 Prozent beträgt die Jugendarbeitslosigkeit 25 Prozent, für schwarze Jugendliche 50 Prozent.
- 12 Nach dem Bericht im »OECD Observer«, Sept./Oct. 1976, *How Women Fared During the Recession*, S. 28 ff.
- 13 Diese Strukturdaten beziehen sich auf Mitte Juli. Für 1976 entfallen von den zusätzlich 29.000 Beschäftigten im Dienstleistungsbereich 14.000 auf den öffentlichen Sektor.
- 14 M. Bosquet, *Les mensonges sur le chômage*, in: »Nouvel Observateur«, 20. Oktober 1975, S. 40.

- 15 G. Leminsky, *Schwerpunkt einer arbeitsorientierten Beschäftigungspolitik*, in: »WSI-Mitteilungen«, Nr. 2/1975, S. 54 ff.
- 16 »Wirtschaftswoche«, Nr. 3, 7. Jänner 1977.
- 17 OECD Working Party on Employment, *The Present Employment Situation and The Appropriate Policy Responses: Issues for Discussion*.
- 18 S. Nehring u. R. Soltwedel, *Probleme der Beschäftigungspolitik*, in: »Konjunkturpolitik«, Nr. 4/76, S. 214.
- 19 Bezogen auf amerikanische Verhältnisse ist diese Auseinandersetzung im Rahmen der Armutsbekämpfung durch Zuschüsse, Steuerabzugsbeträge (die ausbezahlt werden, wenn keine Einkommensteuer zu zahlen ist) und Gutscheine für Nahrungsmittel (food stamps) dargestellt in Brock Adams, *Welfare, Poverty and Jobs: A Practical Approach*, »Challenge«, Sept./Oct. 1976, S. 6 ff.
- 20 Zitiert in »Die Zeit«, Nr. 3, 7. Jänner 1977, S. 38.
- 21 *Manpower and Economic Policy*, in: »Challenge«, Sept./Oct. 1976, S. 24 ff.
- 22 *Full Employment and Growth Act*.
- 23 So führt Hartmut Seifert in *Alternative Instrumente zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit*, in: »WSI-Mitteilungen«, Nr. 2/1976, S. 67 ff., unter anderem für Deutschland an:
 1. Die Reduktion der wöchentlichen Arbeitszeit um eine Stunde führt zu einem Zusatzbedarf von 650.000 Arbeitskräften.
 2. Ein zusätzlicher Urlaubstag pro Jahr bedeutet 100.000 neue Arbeitskräfte, eine zusätzliche Urlaubswoche reduziert somit die Zahl der Arbeitslosen auf die Hälfte.
 3. Ein vierzehntägiger Bildungsurlaub, der von einem Zehntel der Arbeitnehmer in Anspruch genommen wird, erfordert 100.000 neue Arbeitskräfte.

ÖZS

2/3 1976

Österreichische Zeitschrift für Soziologie

Herausgegeben von der Österreichischen Gesellschaft für Soziologie

David E. Morrison	Paul Lazarsfeld 1901 — 1976: A Tribute
Max Freitag	Wer humanisiert wen wodurch?
Ralph Grossmann	Humanisierung des Arbeitslebens
Peter Weinberger	Arbeitskonflikte in Österreich
Helmuth Wintersberger	Arbeitswissenschaften in Italien
Bernhard Schwarz	Verfassung der Arbeit
Wilhelm Filla/ Josef Weidenholzer	Zur Theorie und Praxis der betrieblichen Mitbestimmung
Josef Krammer/ Günter Scheer	Die Arbeits- und Lebenssituation der Bauern in Österreich
Peter Kowalski	Qualifikation und Prestige der Facharbeit
Wolfgang Holzinger/ Paul Kellermann	Geschichte als Sozialwissenschaft
	Forschungsnotizen
	Berichte vom Deutschen Soziologentag 1976
	GLOSSE

ÖZS

Österreichische Zeitschrift
für Soziologie

- berichtet über Forschungsergebnisse
- diskutiert gesellschaftliche Fragen
- bringt Glossen und Buchbesprechungen
- erscheint 4mal jährlich

Themen im 1. Jahrgang 1976/77:

1. Antisemitismus ohne Antisemiten
 - Alkoholismus
 - Wechselwähler
 - Schülersexualität in Österreich

2/3. Welt der Arbeit

4. Wohnen und Großstadt

Preise: Abonnement: Für Mitglieder der ÖGS S 180,-; für Studenten S 200,-; Inland: S 250,-; Ausland: S 300,-. Einzelheft: S 75,-; Doppelnummer S 150,-.

Bestellungen an: Compress Roman Tschirk Verlagsgesellschaft m. b. H., Neubaugasse 11, A-1070 Wien.

Zum Aussagewert der Arbeitslosenstatistik

Martin Riese*

1. Einleitung

Vollbeschäftigung gilt als eines der zentralen Ziele der Wirtschaftspolitik. In Österreich haben nach dem Arbeitsmarktförderungsgesetz die Dienststellen der Arbeitsmarktverwaltung zur Erreichung und Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung sowie zur Verhütung von Arbeitslosigkeit beizutragen.¹ Die konzeptuelle Erfassung und statistische Messung von Vollbeschäftigung beziehungsweise Arbeitslosigkeit bereitet aber beträchtliche Schwierigkeiten. Häufig wird in der öffentlichen Diskussion die Zahl der registrierten Arbeitslosen beziehungsweise die Arbeitslosenrate als alleiniges Abgrenzungskriterium herangezogen. Die Genauigkeit und Angemessenheit dieser Meßkonzepte ist wiederholt untersucht worden² mit dem Ergebnis, daß diese Meßgrößen die Höhe des Beschäftigungsstandes nur sehr unzureichend wiedergeben. In der Krise 1974/75 ist diese Problematik durch den massiven Gastarbeiterabbau, der sich in der offiziellen Arbeitslosenstatistik kaum niederschlägt, auch ins Bewußtsein einer breiteren Öffentlichkeit gedrungen. Die Gastarbeiter sind aber nur *ein*, wenn auch markantes, Beispiel neben vielen anderen für die Unzulänglichkeit der Zahl der registrierten Arbeitslosen als Indikator des Beschäftigungsstandes.

Die folgenden Ausführungen beschäftigen sich mit einigen dieser Faktoren, die den Aussagewert der Arbeitslosenstatistik relativieren und als Ergänzung berücksichtigt werden sollten. Der nächste Abschnitt behandelt die unterschiedlichen Abgrenzungen und Wandlungen des statistischen Meßkonzeptes »registrierte Arbeitslose« in den letzten Jahren. Es wird auch versucht, die üblicherweise verwendeten Bestandsgrößenkonzepte durch ein Stromgrößenkonzept zu ergänzen. Der dritte Abschnitt beschäf-

* Für Kommentare danke ich Kurt W. Rothschild und Bela Löderer.

tigt sich mit Formen eines unfreiwillig geminderten Beschäftigungsstandes, die sich nicht auf dem Konto der manifesten Arbeitslosigkeit niederschlagen: Kurzarbeit, Schlechtwetterentschädigung, nicht untergebrachte Lehrstellensuchende. Es wird das Problem diskutiert, inwieweit auch Konten, auf denen durch beschäftigungspolitische Maßnahmen geschaffene, gesicherte oder erhaltene Arbeitsplätze geführt werden, hier herangezogen werden sollen. Im vierten Abschnitt werden jene Personen, die weder als arbeitslos noch als unselbständig erwerbstätig klassifiziert werden, aber als »latentes Potential« für die inländischen unselbständigen Erwerbstätigen in Betracht kommen, behandelt und ihr Stellenwert für die Beurteilung der Beschäftigungssituation erörtert.

2. Registrierte Arbeitslose

Die Kennzahl, die die meiste Aufmerksamkeit zur Beurteilung der Beschäftigungssituation auf sich zieht, ist die Zahl der registrierten Arbeitslosen beziehungsweise das Verhältnis dieser Zahl zur Gesamtzahl des Arbeitskräfteangebots (Arbeitslosenrate). Dennoch ist auch diese Zahl nicht so unzweideutig, wie man annehmen möchte. Für Österreich kann man unter der Rubrik »Vorgemerkte Arbeitslose« beziehungsweise »Arbeitslose« zumindest folgende drei verschiedene Reihen finden:

Tabelle 1
Vorgemerkte Arbeitslose

	(1)	(2)	(3)
1970	59.494	58.444	53.854
1971	52.940	52.020	46.479
1972	50.022	49.135	43.235
1973	41.327	41.327	41.327
1974	41.306	41.306	41.306
1975	55.464	—	55.464

(1) »Statistische Übersichten« des Österreichischen Statistischen Zentralamts und des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Tabelle 8.10.

(2) *Statistisches Handbuch für die Republik Österreich 1975*, Tabelle 22.01, S. 295.

(3) »Amtliche Nachrichten des Bundesministeriums für soziale Verwaltung«, ab 1973 in dieser Form erhoben, für die früheren Jahre zu Vergleichszwecken zurückgerechnet.

Ab Jänner 1973 gilt für alle drei Reihen das gleiche Erhebungskonzept.

Vor 1973 unterscheidet sich Reihe (2) von (1) durch die Herausnahme der Personen, die sich beim Arbeitsamt als arbeitssuchend gemeldet haben, aber noch in Beschäftigung stehen. Die Reihe (1) wird daher in den Amtlichen Nachrichten des Bundesministeriums für soziale Verwaltung vor 1973 als Reihe der »Vorgemerkten Arbeitssuchenden« geführt. Die Verzerrung durch die noch in Beschäftigung stehenden Arbeitssuchenden ist für die einzelnen Berufsgruppen recht unterschiedlich.³

Zweifellos gibt es gute Gründe, diese Personen nicht als arbeitslos zu klassifizieren. Daß sie vor 1973 in die Arbeitslosenstatistik miteinbezogen wurden, resultiert daraus, daß in Österreich die Erhebung der Arbeitslosenzahl sehr eng mit der Administration durch die Arbeitsämter verknüpft ist und nicht in erster Linie ökonomischen Gesichtspunkten folgt.

Reihe (3) unterscheidet sich von (2) um jene Personen, die auf Grund eines Ansuchens um Alterspension nur bedingt vermittlungsg geeignet sind.⁴ Die Reihe (3) wurde vor 1973 nicht in dieser Form erhoben, sondern nachträglich zu Vergleichszwecken zurückgerechnet. Mit 1. Jänner 1973 wurde die offizielle Arbeitslosenzahl durch die Eliminierung dieser Kategorie um zirka 6000 Personen statistisch verringert.⁵

Die den drei genannten Reihen entsprechenden Arbeitslosenraten sind in der Tabelle 2 wiedergegeben.

Tabelle 2
Arbeitslosenrate (Arbeitslose in Prozent des Arbeitskräfteangebots*)

	(1)	(2)	(3)
1970	2,43	2,38	2,20
1971	2,11	2,07	1,85
1972	1,95	1,91	1,69
1973	1,55	1,55	1,55
1974	1,53	1,53	1,53
1975	2,04	2,04	2,04

* Arbeitskräfteangebot für (1) und (2) = unselbständige Beschäftigte plus Reihe (2) aus Tabelle 1

Arbeitskräfteangebot für (3) = unselbständige Beschäftigte plus Reihe (3) aus Tabelle 1

Diese verschiedenen Umdefinitionen des statistischen Meßkonzepts haben eine nicht unerhebliche Verringerung der Zahl der registrierten Arbeitslosen auf rein statistischem Weg bewirkt. Die historische Vergleichbarkeit der Arbeitslosenzahlen ist dadurch empfindlich gestört. So ergibt sich zum Beispiel bei einem Vergleich der Arbeitslosenraten für die Jahre 1971 und 1975 gemäß Reihe (1) ein leichtes Sinken, gemäß Reihe (2) annähernde Konstanz und gemäß Reihe (3) ein Ansteigen um immerhin 0,2 Prozentpunkte. Dadurch wird auch die Relativität des jeweils verwendeten Konzepts von Arbeitslosigkeit deutlich.

Im März 1974 wurde auf Grund einer Neuregelung des Karenzurlaubsrechts eine weitere Gruppe aus der offiziellen Arbeitslosenzahl eliminiert: die bedingt vermittlungsg geeigneten Frauen, die nach Abschluß eines Karenzurlaubs Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung hatten. Dieser Anspruch besteht jetzt nicht mehr, hiemit verringert sich die Zahl der registrierten Arbeitslosen. Es handelt sich dabei um zirka 10.000 Frauen.⁶ Dies schlägt sich in der Arbeitslosenrate in einer Senkung um zirka 0,4 Prozentpunkte nieder.

In Österreich erfolgt die Erfassung der registrierten Arbeitslosen durch Meldung der Arbeitslosen beim Arbeitsamt und nicht — wie in vielen anderen Ländern — durch Stichprobenerhebung (labor force sample survey).⁷ Damit scheinen alle jene, die sich nicht melden, nicht in der Statistik auf.

Die Unterlassung der Meldung kann darauf zurückzuführen sein, daß der Arbeitslose keinen Anspruch auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung hat und/oder daß er nicht glaubt, einen neuen Arbeitsplatz zu finden. (Dies wird vor allem nach Erschöpfung des Anspruches auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung zum »Rückzug« vom Arbeitsmarkt führen.) Auch der Einschaltungsgrad der Arbeitsämter bei der Kontaktaufnahme mit einem neuen Dienstgeber wird dabei von Bedeutung sein.⁸

Zwei Kategorien von Personen, die ihren Arbeitsplatz verloren haben, aber nicht in der Zahl der registrierten Arbeitslosen enthalten sind, haben auch in der politischen Tagesdiskussion Beachtung gefunden: Nebenerwerbsbauern und »Gast«arbeiter.

§ 12 Abs. 3 lit. d AIVG normiert ausdrücklich, daß nicht als arbeitslos zu gelten hat, wer einen land-(forst-)wirtschaftlichen Betrieb bewirtschaftet, dessen Einheitswert den Betrag von 40.000 Schilling übersteigt. Ein Nebenerwerbsbauer, der seinen nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsplatz verliert, scheint also, wenn sein landwirtschaftlicher Betrieb den genannten Einheitswert übersteigt, nicht in der Zahl der Arbeitslosen auf. Das Potential der Nebenerwerbsbauern, die von dieser Regelung betroffen werden können, kann für 1971 mit mindestens 24.000 angegeben werden⁹ und wird seither angestiegen sein.

Tabelle 3
Ausländische Arbeitskräfte

	Beschäftigte aus- ländische Arbeits- kräfte (1)	Veränderung gegenüber Vorjahr		vor- gemerkte arbeits- lose Aus- länder (4)	vom Rück- gang gelten nicht als arbeits- los (5)	regl- strierte Arbeits- lose* (6)	Sp (5) + Sp (6) (7)	korri- gierte Arbeits- losen- rate: Sp (7) in Prozent des Arbeits- kräfte- angebots** (8)
		absolut (2)	in Prozent (3)					
1972	186.500	—	—	—	—	—	—	—
1973	226.400	+ 39.900	+ 21,3	—	—	—	—	—
1974	218.300	— 8.100	— 3,5	1.300	6.800	41.300	48.100	1,77
1975	185.200	— 33.200	— 15,2	4.800	28.400	55.500	83.800	3,05

Quelle: »Statistische Übersichten«, Tab. 8.14, Tab. 8.8.

* nach Reihe (3) aus Tabelle 1.

** Beschäftigte und Arbeitslose nach dem Konzept wie Sp (7).

Auch die Verringerung der Zahl ausländischer Arbeitskräfte schlägt sich nur zu einem geringen Teil in der offiziellen Arbeitslosenzahl nieder. In Österreich wurde die Verringerung weniger durch direkten »Abbau« (Kündigung, Entzug der Beschäftigungsgenehmigung) bewirkt als dadurch, daß weniger neue Beschäftigungsgenehmigungen erteilt wurden beziehungsweise daß sie nicht verlängert wurden.¹⁰ In der Auswirkung auf die notwendige Korrektur der offiziellen Arbeitslosenzahl können die beiden Wege gleich behandelt werden.

Dabei dürften diese Zahlen den Abbau von Arbeitsemigranten noch unterschätzen. In den Jahren der Hochkonjunktur waren viele Ausländer ohne Beschäftigungsgenehmigung tätig;¹¹ in der Krise und mit den rigoroseren Bestimmungen des Ausländerbeschäftigungsgesetzes wird die Zahl der »Illegalen« eher zurückgegangen sein.¹²

Alle Zahlen, die bisher diskutiert wurden, sind Bestandsgrößen beziehungsweise Durchschnitte davon; die Jahreswerte der registrierten Arbeitslosen etwa ergeben sich als Durchschnitte der Bestandsgrößen, gemessen jeweils zum Monatsende. Diese Betrachtungsweise ist angemessen, wenn man die (durchschnittliche) Unterauslastung des Arbeitskräftepotentials im Auge hat. Für andere Fragestellungen hingegen muß zu einer Zugangs/Abgangs-Rechnung übergegangen werden: zum Beispiel wenn die disziplinierenden Auswirkungen der Arbeitslosigkeit auf die Arbeiterklasse betrachtet werden sollen.

Tabelle 4
Von Arbeitslosigkeit betroffene Personen*

1970	438.614
1971	405.929
1972	391.073
1973	306.945
1974	315.008
1975	385.764

Quelle: »Amtliche Nachrichten des Bundesministeriums für soziale Verwaltung«, Arbeitsmarktstatistik, jeweils Tabelle 3.

* Berechnet aus Bestand Ende Dezember des Vorjahres plus Zugänge pro Monat. Für Personen, die zwei- oder mehrmals pro Jahr arbeitslos wurden, ergeben sich Mehrfachzählungen. Die Stromgrößen entsprechen dem Konzept der Reihe (1) in Tabelle 1.

Die Zahlen der von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen, genauer: die Zahl der von den Arbeitsämtern erfaßten Fälle von Arbeitssuche, zeigt daß die (registrierte) Arbeitslosigkeit keine so marginale Erscheinung ist, wie es die Bestandsgrößenrechnung erscheinen läßt. Das Schicksal der Arbeitslosigkeit erfaßt einen viel größeren Personenkreis. Allerdings gehen hier die Fälle freiwilligen Arbeitsplatzwechsels mit nur kurzfristiger dazwischenliegender Arbeitslosigkeit mit demselben Gewicht ein wie Fälle von »echter« längerdauernder Arbeitslosigkeit, so daß die angegebenen

Zahlen nur eine erste Annäherung an das zugrunde liegende Problem darstellen.

Wünschenswert wäre eine Erfassung der Dauer für jeden Fall von (registrierter) Arbeitslosigkeit. Dies würde eine einwandfreie Aggregation längs der Zeitdimension erlauben, und eine Gegenüberstellung mit der Gesamtarbeitszeit der Beschäftigten ermöglichen. Die vorliegenden Erhebungen über die Dauer der Arbeitslosigkeit sind aber sehr unbefriedigend. Sie sind nur sehr grob gegliedert und werden nur einmal jährlich mit Stichtag 31. August durchgeführt. Solche Stichtagserhebungen unterschätzen die Dauer beträchtlich, da alle Personen, die über den Stichtag hinaus arbeitslos bleiben, nur mit der bis zum Stichtag aufgelaufenen Dauer in die Erhebung eingehen.¹³

Tabelle 5

Dauer der Vormerkung zur Arbeitsvermittlung* (Stichtag 31. August)

	Vorgemerkte Arbeit- suchende insgesamt	bis zu 1 Monat	V o r m e r k d a u e r		
			mehr als 1 Monat bis zu 6 Monaten	mehr als 6 Monate bis zu 1 Jahr	mehr als 1 Jahr
1970	33.156	6.666	19.272	4.060	3.158
1971	33.001	6.058	19.430	4.541	2.972
1972	34.057	6.070	20.537	4.681	2.769
1973	26.469	4.345	16.639	3.521	1.964
1974	22.344	3.428	13.015	3.838	2.063
1975	36.034	6.802	22.051	4.850	2.331

Quelle: »Amtliche Nachrichten des Bundesministeriums für soziale Verwaltung«.

* Arbeitsuchende entsprechend dem Konzept der Reihe (1) in Tabelle 1.

Die Stromgrößenbetrachtung ist nicht nur angebracht, wenn man — wie in Tabelle 4 — die Arbeitslosigkeit gewissermaßen aus der Sicht des individuellen Arbeiters betrachtet. Sie liefert auch unersetzliche Hinweise für die korrekte Interpretation der Bestandsgrößen. Deren Veränderung ergibt sich aus Zugängen — Abgängen in der Periode zwischen zwei Stichtagen. Die Dynamik dieser Ströme wird aber in dem Resultat der Bewegung, der Reihe der Bestandsgrößen, nur sehr ungenügend ausgedrückt beziehungsweise schlagen verschiedene Muster von flows recht unterschiedlich auf die Bestandsgrößen durch. Beim Vergleich von Teilaggregaten (berufs-, geschlechtsspezifisch), von verschiedenen Ländern oder Zeiträumen ist daher eine Miteinbeziehung der Stromgrößen empfehlenswert. Das soll an einigen charakteristischen Beispielen demonstriert werden:

Die Berufsgruppe der Bergarbeiter, Erdöl- und Erdgasgewinner (10—11) und die Metallarbeiter, Elektriker (18—24) zeigen beide eine relativ saisonunabhängige Entwicklung. Die Bestandszahlen der Arbeitslosen ändern

sich nur geringfügig im Jahresablauf und suggerieren eine statische Situation. Dennoch ist dies das Resultat ganz unterschiedlicher Konstellationen der Stromgrößen bei den beiden Berufsgruppen: bei den Bergleuten treten um einen festen Kern herum nur minimale Fluktuationen von Arbeitslosen auf; bei den Metallarbeitern (18—24) hingegen übersteigen die durchschnittlichen monatlichen Fluktuationen die Größe des durchschnittlichen Bestandes. Für 1972 zum Beispiel ergeben sich folgende Kennzahlen:

Tabelle 6

Kennzahlen der Stromgrößenbetrachtung bei Bergarbeitern, Erdöl- und Erdgasgewinnern und Metallarbeitern, Elektrikern (1972)

	Bergarbeiter (10—11)	Metallarbeiter (18—24)
(1) Summe der Absolutbeträge der monatlichen Salden aus Zu- und Abgängen	95	1900
(2) Vorgemerkte Arbeitsuchende	394	2848
(2a) davon stehen in Arbeit	(0)	(38)
(3) Summe der Zugänge	278	36.809
(4) $Z(3) : Z(2)$	71	12.92
(5) Anteil der vorgemerkten Arbeitsuchenden der Berufsgruppe an den vorgemerkten Arbeitsuchenden aller Berufsgruppen (in Prozent)	0,78 %	5,69 %
(6) Anteil der Zugänge der Berufsgruppe an den Zugängen aller Berufsgruppen (in Prozent)	0,07 %	11,39 %

Quelle: »Amtliche Nachrichten des Bundesministeriums für soziale Verwaltung«, jeweils Tabelle 4.

Die Zeile (1) zeigt, daß die Ungleichgewichte von Zu- und Abgängen für beide Gruppen ziemlich niedrig sind; das ist ein Ausdruck der nur schwach ausgeprägten Saisonbewegung. Die Angaben über die flows in den Amtlichen Nachrichten folgen dem Konzept der Reihe (1) in Tabelle 1 der vorliegenden Arbeit. Zeile (2) gibt den Durchschnitt der Bestandsgrößen der vorgemerkten Arbeitsuchenden mit Stichtag zum jeweiligen Monatsende.

Die Summe der Zugänge [Zeile (3)] kann bei niedrigen Salden als Indikator für die Größenordnung der insgesamt stattfindenden Ströme benutzt werden. Ihr Verhältnis zur durchschnittlichen Bestandsgröße [Zeile (4)] gibt Auskunft über die Umschlagshäufigkeit der Arbeitslosen. Je höher der Koeffizient ist, um so größer wird man den Anteil der Friktionsarbeitslosigkeit veranschlagen können. Die Zeilen (5) und (6) geben das Gewicht der Berufsgruppen entsprechend dem stock- beziehungsweise dem flow-Konzept wieder.

Die Bestandszahlen überschätzen das Gewicht des Berufes der immobilen Arbeitslosengruppe (extrem hoher Anteil von bedingt Vermittlungsgereigneten bei den Bergarbeitern), sie unterschätzen dasjenige von Berufsgruppen mit großer Umschlagsgeschwindigkeit der Arbeitslosen. Innerhalb desselben Berufs kann zwischen Männern und Frauen differenziert werden. Für die Metallarbeiter, Elektriker (18—24) ergibt sich für 1972:

Tabelle 7

Kennzahlen der Stromgrößenbetrachtung bei Metallarbeitern, Elektrikern nach dem Geschlecht (1972)

	Metallarbeiter, 18—24 (1972)	
	männlich	weiblich
(1) Summe der Absolutbeträge der monatlichen Salden aus Zu- und Abgängen	1.407	496
(2) Vorgemerkte Arbeitsuchende	1.063	1.785
(2a) davon stehen in Arbeit	(34)	(4)
(3) Summe der Zugänge	24.026	12.783
(4) Z (3) : Z (2)	22,60	7,16
(5) Verteilung der vorgemerkten Arbeitsuchenden nach Geschlecht (in Prozent)	37 %	63 %
(6) Verteilung der Zugänge nach Geschlecht (in Prozent)	64 %	36 %

Quelle: »Amtliche Nachrichten des Bundesministeriums für soziale Verwaltung«, jeweils Tabelle 4.

Typische Saisonberufe sind gekennzeichnet durch beträchtliche Ungleichgewichte von Zu- und Abgängen. Sie weisen hohe Saldosummen auf [zum Beispiel Bauberufe (16—17) 32.234 bei einer jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenzahl von 5.115 (1973)]. Dadurch hinterläßt die Bewegung der Arbeitslosen viel deutlichere Spuren in der Reihe der Bestandsgrößen. Diese geben hier unzweideutiger Aufschluß über das Geschehen auf diesem Teilarbeitsmarkt. Hier tritt im Gegensatz zu den oben erwähnten Gruppen ein markanter Informationsverlust erst durch die Durchschnittsbildung ein.

3. Andere Konten, auf denen sich eine Veränderung des Beschäftigungsgrades niederschlägt

Zusätzlich zur statistischen Unschärfe der Zahl der registrierten Arbeitslosen wird die ausschließliche Verwendung dieses Meßkonzepts zur Beurteilung des Beschäftigungsgrades noch dadurch problematisch, daß es eine Reihe anderer Größen gibt, in denen sich eine Veränderung des Beschäftigungsgrades widerspiegelt.

Hierher gehören die Kurzarbeiter, deren Zahl in der folgenden Aufstellung wiedergegeben wird:

Tabelle 8
Kurzarbeiter

Durchschnitt 1970	40		
Durchschnitt 1971	82		
Durchschnitt 1972	47		
Durchschnitt 1973	94		
Durchschnitt 1974	819		
Durchschnitt 1975	4055	1. Vierteljahr	6.807
		2. Vierteljahr	6.145
		3. Vierteljahr	2.152
		4. Vierteljahr	1.117

Quelle: »Amtliche Nachrichten des Bundesministeriums für soziale Verwaltung«, Tabelle 13.

Vor 1975 hatte die Kurzarbeit nur einen geringfügigen Umfang. 1975 zeigen die Quartalsdaten einen charakteristischen Verlauf: der Rückgang im Jahresverlauf ist vor allem dem Umstand zuzuschreiben, daß mehr und mehr Betriebe, insbesondere verstaatlichte Stahlbetriebe in der Steiermark, für ihre Arbeiter, deren Arbeitszeit reduziert wurde, nicht Kurzarbeit anmeldeten, sondern sie in Schulungen schickten.¹⁴ Das ist mit höheren Unterstützungsbeiträgen verbunden; die betroffenen Arbeiter werden dann nicht als Kurzarbeiter geführt, sondern als nach dem Arbeitsmarktförderungsgesetz geschulte Personen (vgl. Tabelle 12). Ihre Zahl betrug Ende Oktober 1975 etwa 8.000.¹⁵

Auch hier tragen die Bestandszahlen dem wechselnden Personenkreis, der von Kurzarbeit betroffen wird, nicht Rechnung. Eine genaue Zugangs-/Abgangs-Rechnung ist hier mangels veröffentlichter Daten nicht möglich. Einen guten Indikator für die Stromgrößenbetrachtung geben aber die bei den Arbeitsämtern erfolgten Anzeigen der Betriebe über beabsichtigte Einführung von Kurzarbeit ab. Für 1975 ergeben sich so rund 20.400¹⁶ Personen, die von Kurzarbeit betroffen wurden.

Für die witterungsbedingte Verringerung der Arbeitszeit im Baugewerbe sieht das Bauarbeiter-Schlechtwetterentschädigungsgesetz 1957 vor, daß die Arbeiter bestimmter Betriebe des Baugewerbes, die wegen Schlechtwetter einen Arbeitsausfall erleiden, der mit einem Lohnausfall verbunden ist, eine Schlechtwetterentschädigung in der Höhe von 60 Prozent des normalen Lohnes durch den Dienstgeber ausgezahlt erhalten. Der Dienstgeber erhält diese Beträge auf Antrag durch das Arbeitsamt zurück-erstattet.¹⁷ Für die Jahre seit 1970 ergeben sich folgende Zahlen:

Tabelle 9
Schlechtwetterentschädigung im Baugewerbe

	Eingebrachte beziehungsweise bewilligte Rückerstattungsanträge nach Ausfallstunden (in Tausend)*	Sp (1) entspricht ganzjährigen Vollarbeitsplätzen**
	(1)	(2)
1970	7.431	3.715
1971	6.520	3.260
1972	6.936	3.468
1973	7.976	3.988
1974	8.016	4.008
1975	8.350	4.175

Quelle: »Amtliche Nachrichten des Bundesministeriums für soziale Verwaltung«, Tabelle 12.

* Die jahresweise Abgrenzung ist wegen der Einbringung beziehungsweise Bewilligung für weiter zurückliegende Ausfallstunden nicht ganz exakt.

** Berechnet auf der Basis von 50 Wochen zu 40 Stunden.

Ein gesondertes Konto wird auch für die Lehrstellensuchenden geführt. Hierauf scheinen Schulabgänger (und auch ältere Jugendliche) auf, die einen Lehrplatz beziehungsweise sonstigen Ausbildungsplatz anstreben, aber noch keinen gefunden haben.

Ein gesondertes Konto wird auch für die Lehrstellensuchenden geführt. Hierauf scheinen Schulabgänger (und auch ältere Jugendliche) auf, die einen Lehrplatz beziehungsweise sonstigen Ausbildungsplatz anstreben, aber noch keinen gefunden haben.

Tabelle 10
Lehrstellensuchende

	(1)	(2)
1970	7.331	7.328
1971	12.364	12.618
1972	12.819	13.010
1973	12.680	12.680
1974	12.708	12.708
1975	—	15.371

Quelle: (1) *Statistisches Handbuch für die Republik Österreich 1975*. Herausgegeben vom Statistischen Zentralamt, Tabelle 22.16 unter dem Titel »Sofort verfügbare Lehrstellensuchende«. (2) Österreichischer Arbeiterkammertag (Hrsg.), *Wirtschafts- und sozialstatistisches Taschenbuch*, diverse Jahrgänge unter dem Titel »Lehrstellensuchende«.

Bis einschließlich 1970 war die relevante Kategorie zur Beurteilung der Schwierigkeiten der Unterbringung von Lehrlingen die der »sofort verfügbaren Lehrstellensuchenden«. Ab 1971 wird diese Reihe durch die »vorgemerkten Lehrstellensuchenden«, die damals undefiniert wurden, fortgesetzt. »Bis zum Ende des Jahres 1970 wurden als »vorgemerkte Lehrstellensuchende« alle Personen gezählt, die bei der Lehrstellenvermittlung gemeldet waren. Nunmehr werden ab Jänner 1971 nur jene vorgemerkten Lehrstellen- und Ausbildungsplatzsuchenden gezählt, die bereit sind, *sofort beziehungsweise bis spätestens Ende des folgenden Berichtsquartals* eine(n) durch das Arbeitsamt angebotene(n) Lehrstelle oder sonstigen Ausbildungsplatz anzutreten. Eine Aufgliederung nach gemeldeten und sofort verfügbaren Lehrstellensuchenden *wird nicht* mehr vorgenommen.«¹⁸ Die Unterschiede der beiden Reihen ergeben sich dadurch, daß in Reihe (2) die »sonstigen Ausbildungsplatzsuchenden« enthalten sind, in Reihe (1) aber nicht. (Für 1973 und 1974 ist diese Kategorie nicht erhoben; die beiden Reihen weisen daher identische Zahlen auf. 1975 sind die entsprechenden Zahlen zwar in den Amtlichen Nachrichten des Bundesministeriums für soziale Verwaltung ausgewiesen, aber nicht in der Reihe (2) eingeschlossen.)

Beide Reihen sind Jahresdurchschnitte, wobei es sich aber teilweise um Durchschnitte aus Monatsdaten, teilweise um solche aus Quartalsdaten handelt. 1970 ist der Durchschnitt in Reihe (1) und Reihe (2) auf Grund von Monatsdaten berechnet, 1971 bis 1974 auf Grund von Quartalsdaten mit Stichtag März, Juni, September und Dezember. Der Wert für 1975 in Reihe (2) ist ein Siebenmonatsdurchschnitt von Juni bis Dezember (zu den ersten Monaten 1975 wurden keine Daten veröffentlicht).

Wie wenig einem stark zyklischen Phänomen mit ausgeprägten Spitzenwerten — die Zahl der Lehrstellensuchenden erreicht infolge des Schulschlusses im Juni (= Stichtag für das 2. Quartal) das Drei- bis Fünffache der Durchschnittswerte beziehungsweise bis zum Hundertfachen der Dezemberwerte — durch Durchschnittswerte Rechnung getragen wird, mehr noch, daß diese Werte widersinnig und irreführend sind, kann an folgendem Beispiel demonstriert werden: Für das Jahr 1970 ergeben sich durchschnittlich 7.330 Lehrstellensuchende. Diese Zahl ergibt sich als Durchschnitt der Bestandsgrößen aller zwölf Monate. Zieht man den Durchschnitt nur aus den Bestandsgrößen für die Monate März, Juni, September, Dezember — dies entspricht dem später verwendeten Quartalskonzept —, ergibt sich 9.098. Würde man den Quartalsstichtag auf die Monate Februar, Mai, August, November legen, ergäbe sich ein Wert von 5.360.¹⁹

Ein realistischeres Bild kann man erhalten, wenn man etwa diejenigen Jugendlichen betrachtet, die am Ende des 3. beziehungsweise 4. Quartals immer noch keine Lehrstelle gefunden haben.

Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt für Jugendliche werden ihren Niederschlag auch im Bildungssystem finden. Bei ungünstiger Arbeitsmarktlage wird eine Verlängerung des Verbleibs im Bildungssystem eher in Frage kommen beziehungsweise wird es zu einer Umstrukturierung im Gewicht der einzelnen Schultypen kommen.

Tabelle 11
Lehrstellensuchende am Ende des 3. beziehungsweise 4. Quartals

	Ende 3. Quartal					Ende 4. Quartal			
	vor- gemerkte Lehr- stellen- suchende (1)	sonstige Ausbil- dungs- platz- suchende (2)	zu- sam- men Sp (1)+ Sp (2) (3)	Sp (3) in Pro- zent von Sp (9) (4)	vor- gemerkte Lehr- stellen- suchende (5)	sonstige Ausbil- dungs- platz- suchende (6)	zu- sam- men Sp (5)+ Sp (6) (7)	Sp (7) in Pro- zent von Sp (9) (8)	Lehr- an- fänger (9)
1970	7.751	—	7.751	17,7	318	—	318	0,7	43.569
1971	10.026	172	10.198	21,5	479	9	488	1,0	47.296
1972	10.466	165	10.631	21,5	928	3	931	1,8	49.339
1973	9.905	—	9.905	19,3	657	—	657	1,2	51.241
1974	5.943	—	5.943	11,0	831	—	831	1,5	53.573
1975	4.776	57	4.833	—	1.432	39	1.471	—	—

Quelle: (1), (2), (5), (6) »Amtliche Nachrichten des Bundesministeriums für soziale Verwaltung«, Tabelle 10, ab 1971 Tabelle 9; (9) Österreichischer Arbeiterkammertag, *Wirtschafts- und sozialstatistisches Taschenbuch 1976*, S. 426 f.

Weiters spielt das Bildungspotential auch in der Weise eine Rolle für die Beurteilung des Beschäftigungsgrades, daß freigesetzte Arbeitskräfte aus konjunkturellen Gründen in das Bildungssystem versetzt werden. Ansatzpunkte für eine quantitative Erfassung dieses Phänomens lassen sich aus den Statistiken über Schulungsmaßnahmen nach § 19 Abs. 1 lit. b AMFG 1969 (Ein-, Um-, Nachschulung, Arbeitserprobung, Berufsvorbereitung und Arbeitstraining) gewinnen. Diese Schulungen werden entweder kurs- beziehungsweise lehrgangsmäßig abgehalten, wofür Schulungsbeihilfen an die Kursteilnehmer gewährt werden, oder erfolgen in

Tabelle 12
Schulungsmaßnahmen nach AMFG

	In Schulungsmaß- nahmen nach § 19 Abs. 1 lit. b AMFG einbezogene Personen	davon (Sp 1) werden geschult	Personen, die in Betrieben geschult werden, die eine Förderung nach § 21 Abs. 2 AMFG erhalten	
	(1)	kurs- oder lehrgangs- mäßig	betriebl.	
	(1)	(2)	(3)	(4)
1971	16.486	11.194	5.292	130
1972	19.937	13.014	6.923	319
1973	23.469	14.978	8.491	367
1974	25.997	18.636	7.361	637

Quelle: R. Frank, *Entwicklung der Arbeitsmarktförderung*, in: »Das Recht der Arbeit«, 132. Heft, Oktober 1975, Tabelle 7, Tabelle 9.

den Betrieben, wofür Beihilfen an die Betriebe gezahlt werden. Die in den Betrieben durchgeführte Schulung kann dabei auch über Ersuchen einer Dienststelle der Arbeitsmarktverwaltung erfolgen, wenn die Betriebe die Schulungsmaßnahmen nicht oder nicht ausschließlich im eigenen Interesse durchführen (§ 21 Abs. 2 AMFG).

Die Beihilfen zu der kurs- beziehungsweise lehrgangsmäßigen Schulung können in sehr verschiedener Form gewährt werden: von Zuschüssen zu den Teilnahme- und Beitragskosten, bei denen der Empfänger in der Regel seinen Beruf während der Schulung weiter ausüben wird, bis zu den Beihilfen zur Deckung des Lebensunterhalts, bei denen der Betroffene für die Zeit der Schulung aus dem Produktionsprozeß ausscheidet. In diesem Fall wird er nicht als arbeitslos gezählt, was bei Vergleichen mit Daten vor der Einführung des AMFG beachtet werden muß.

Bei den betrieblichen Schulungsmaßnahmen kann man nur sehr eingeschränkt von einer Versetzung ins »Bildungs«system sprechen. 1973 waren in Niederösterreich drei Viertel der Geförderten Frauen, die vielfach aus der Arbeitsmarktreserve stammten und kurzfristig als Näherinnen oder Lötnerinnen angelernt wurden.²⁰ Es handelt sich also größtenteils um Personen, die bisher noch gar nicht als aktiv am Arbeitsmarkt galten. Die Schulungsmaßnahmen können nur beschränkt dem Bildungssystem zugerechnet werden, es handelt sich eher um »Subventionen an jene Branchen, die angelernte Frauen benötigen«.²¹

Die Schulungsmaßnahmen nach § 21 Abs. 2 schließlich, die von Erste-Hilfe-Kursen bis zu Kursen über Betriebswirtschaftslehre reichen können, sind häufig »Auffangschulungen«, die Arbeitslosen oder Kurzarbeitern zu einer höheren Lebensunterhaltsbeihilfe verhelfen, als es das zustehende Arbeitslosengeld wäre (vgl. S. 14).

Über die erwähnten Schulungsmaßnahmen hinaus können auch andere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen als Indikatoren für die Beschäftigungssituation herangezogen werden: zum Beispiel das Konto der Personen, deren Arbeitsplätze durch Beihilfen zum Ausgleich kurzfristiger Beschäftigungsschwankungen gestützt beziehungsweise erhalten werden (§ 27 AMFG) oder das Konto der Personen, deren Arbeitsplätze durch Beihilfen gegen drohende strukturelle Arbeitslosigkeit erhalten beziehungsweise gesichert werden (§ 35 AMFG). Diese Maßnahmen werden aus den Mitteln der Arbeitslosenversicherung finanziert. Die davon betroffenen Personen bleiben aber — im Gegensatz zum Großteil der Schulungsmaßnahmen — (voll) beschäftigt, weshalb diese Konten hier nicht weiter verfolgt werden sollen. Die Verschiebung des Schwerpunktes der Arbeitsmarktpolitik von der Unterstützung bei schon eingetretenen Beschäftigungsschwierigkeiten zu einer vorausschauenden, aktiven Gestaltung des Arbeitsmarktes bringt es mit sich, daß eine Abgrenzung solcher im engeren Sinn arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen von anderen allgemein wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die direkt oder indirekt einen Effekt auf die Beschäftigung haben, immer schwieriger wird. Es muß aber gesehen werden, daß gerade auch diese Entwicklung die (manifeste) Arbeitslosenzahl beziehungsweise -rate zu einem immer untauglicheren Indikator der Beschäftigungssituation macht.²²

4. Latentes Arbeitskräftepotential

Zu einer umfassenden Beurteilung der Höhe des Beschäftigtenstandes beziehungsweise dafür, wie weit »Vollbeschäftigung« erreicht wurde, müssen schließlich auch noch die Konten beachtet werden, auf denen jene Personen geführt werden, die nur unter den gegebenen Bedingungen bisher noch nicht auf dem Arbeitsmarkt in Erscheinung getreten sind, die aber bei einer Veränderung der Arbeitsmarkt- beziehungsweise Arbeitsplatzbedingungen den Wunsch haben, eine Erwerbstätigkeit auszuüben.²³ Nimmt man diesen Personenkreis noch zu dem Erwerbspotential, wie es in den Spitzen der Konjunktur manifest geworden ist (konjunkturelles Potential) hinzu, so kann man von dem »latenten Potential« sprechen; das Potentialdefizit gegenüber dem konjunkturellen Potential stellt die »latente verdeckte Arbeitslosigkeit« dar.²⁴ Dieses Potential dürfte, da es unter den bisherigen Bedingungen des Arbeitsmarktes nicht in Erscheinung getreten ist, nur längerfristig und wahrscheinlich nur bei entsprechenden politischen Maßnahmen mobilisierbar sein. Eine exakte Quantifizierung der verschiedenen Gruppen dieses Potentials wird nur schwer möglich sein.

Für das Potential von Arbeitsimmigranten, die für den Arbeitsmarkt eines bestimmten Landes mobilisierbar sind, wird man überhaupt von jeder Quantifizierung Abstand nehmen müssen. Es handelt sich praktisch um ein »unbegrenztes Angebot von Arbeitskräften«.²⁵ Trotz der mangelnden Quantifizierbarkeit ist die Bedeutung dieses Potentials unübersehbar und oft beschrieben worden.²⁶ Für einige andere Gruppen kann wenigstens eine Abschätzung der Größenordnung versucht werden.

Ein traditionelles Potential für den Arbeitsmarkt innerhalb eines Wirtschaftsgebietes stellt die Landbevölkerung dar. Der Rückgang der Arbeitskräfte in der Land- und Forstwirtschaft in den sechziger Jahren und die erwartete weitere Schrumpfung des land- und forstwirtschaftlichen Sektors kann aus folgender Tabelle ersehen werden:

Tabelle 13
Arbeitskräfte in der Land- und Forstwirtschaft 1961—1971, 1971—1986
(in Tausend)

	Bestand 1961	Abgänge 1961—1971			Bestand 1971	Abgänge 1971—1986			Bestand 1986
		Berufs- aus- tritte	Berufs- wech- sel	Zu- gänge		Berufs- aus- tritte	Berufs- wech- sel	Zu- gänge	
(1) Selbständige	585,0	193,8	74,0	48,7	365,9	173,0	60,2	43,6	176,3
(2) Unselbständige	121,1	39,1	36,7	15,2	60,5	24,8	23,8	9,8	21,7
(3) zusammen	706,1	232,9	110,7	63,9	426,4	197,8	84,0	53,4	197,9

Quelle: W. Puwein, *Arbeitskräfte in der Land- und Forstwirtschaft*, in: »Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung« 8/1975, Übersicht 6, Übersicht 8, S. 341.

Für die Abschätzung der Landwirtschaft als Arbeitskräftepotential für die anderen Wirtschaftsbereiche können aber nicht einfach die ausgewiesenen *Abgänge* herangezogen werden. In den *Berufsaustritten* werden Arbeitskräfte erfaßt, die die Agrarwirtschaft infolge von Tod, Pensionierung, Heirat und so weiter verlassen. Wirklich proletarisiert werden hingegen die *Berufswechsler*. Sie treten meist in sozial niedrige Berufe ein und erreichen häufig nur Hilfsarbeiterstellung.²⁷

Als Arbeitskräftereservoir spielen aber auch die Bauernkinder, die nicht mehr am Hof bleiben können oder wollen und von vornherein einen nicht-landwirtschaftlichen Beruf ergreifen, eine große Rolle. Sie zusammen mit den Berufswechslern ergeben die eigentliche ländliche Arbeitskraftreserve. Berücksichtigt man noch, daß auch Unselbständige die Landwirtschaft verlassen, ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 14

	1961—1971	1971—1986
	in Tausend	
(1) Bauernkinder, die einen nichtlandwirtschaftlichen Beruf ergreifen	161,0	238,5
(2) Berufswechsler	110,7	84,0
(3) Insgesamt aus der Landwirtschaft Abwandernde (1) + (2)	271,7	322,5
(4) Unselbständige Berufswechsler	36,7	23,8
(5) Aus der Landwirtschaft Abwandernde (3) minus unselbständige Berufswechsler (4)	235,0	298,7
(6) Zeile (5) auf Jahresbasis	23,5	19,9

Quelle: W. Puwein, a. a. O. Übersicht 8, S. 341.

Inwieweit die Abwanderung aus diesem Potential tatsächlich realisiert wird, hängt von mehreren Faktoren ab: von der Produktionsentwicklung insbesondere in den Bereichen, die den Großteil der Abwandernden aufnehmen (Industrie, Bau), sowie von institutionellen Bedingungen (zum Beispiel Bauernpension) und Sonderentwicklungen der Landwirtschaft (zum Beispiel Mißernten).²⁸

Die Abwanderung betrifft nicht nur den landwirtschaftlichen Bereich. Auch in der gewerblichen Wirtschaft geben kleine Selbständige ihren Betrieb auf; eine Gliederung der Abgänge in Berufsaustritte und Berufswechsel liegt nicht vor.

Tabelle 15
Selbständige* in der gewerblichen Wirtschaft

	Stand (1)	Veränderung gegen das Vorjahr absolut (2)	in Prozent (3)
1970	302.100	— 7.500	—2,4
1971	290.200 ^{a)b)}	—11.900	—3,9
1972	279.500	—10.700	—3,7
1973	252.000 ^{c)}	—27.500 ^{c)}	—9,8 ^{c)}
1974	240.700 ^{d)}	—11.300 ^{d)}	—4,5 ^{d)}
1975	237.300	— 3.400	—1,4

Quelle: Bundesministerium für soziale Verwaltung, *Arbeitsmarktvorschau 1976*, S. 25.

* Einschließlich der mithelfenden Familienangehörigen.

a) Volkszählungsergebnis.

b) Einschließlich Personen ohne Betriebsangabe.

c) Rückgang einschließlich zirka 20.000 Ummeldungen von Mithelfenden zu Unselbständigen.

d) Rückgang einschließlich zirka 5.000 Ummeldungen von Mithelfenden zu Unselbständigen.

Aus den angeführten Zahlen ist ersichtlich, daß die Mobilisierbarkeit des Potentials der gewerblichen Selbständigen für eine unselbständige Beschäftigung²⁹ besonders konjunkturabhängig ist.

Ein weiteres Element des latenten Potentials, das in den traditionellen Analysen der »potentiellen Arbeitskraftreserve« manchmal als einziges behandelt wird,³⁰ stellen die Frauen dar, die keine Beschäftigung ausüben, aber eine solche aufnehmen möchten. Der Mikrozensus vom Juni 1974 ergab, daß von den 719.800 nicht berufstätigen verheirateten³¹ Frauen im Alter von 15 bis 60 Jahren mit Ausnahme von Schülerinnen, Studentinnen, Pensionistinnen und Gattinnen von Landwirten³² 331.300 (= 46,0 Prozent) grundsätzlich zur Aufnahme einer unselbständigen Beschäftigung bereit sind.³³ Eine ähnliche Untersuchung im Juni 1971 ergab 222.700 verheiratete Frauen, die grundsätzlich zur Aufnahme einer unselbständigen Beschäftigung bereit sind.^{34 35}

Diese Zahlen stellen allerdings nur das theoretische Maximum der potentiellen Arbeitskraftreserve dar. Viele der Frauen fassen eine Aufnahme der Berufstätigkeit erst für einen späteren Zeitpunkt ins Auge. 1974 waren nur 91.200 (27,5 Prozent) bereit, sofort eine Beschäftigung aufzunehmen.³⁶

Aufschlußreich für die Frage, inwieweit die Frauen, die derzeit keinen Beruf ausüben, als arbeitslos anzusehen sind, sind die Hinderungsgründe, weshalb sie zum Zeitpunkt der Erhebung keinen Beruf ausübten. Von den Frauen, die grundsätzlich arbeiten möchten und auch schon konkrete Vorstellungen über ihren möglichen Beruf haben, gaben rund 75 Prozent an, vorwiegend wegen der Betreuung von Kindern gegenwärtig keinem Erwerb

nachzugehen.³⁷ Sie sind unter bestimmten Umständen (Schaffung von Kindergärten und Tagesheimstätten, veränderte Einstellung zur Kindererziehung in der Kleinfamilie, steigende Notwendigkeit mitzuverdienen und so weiter) mobilisierbar. Wir zählen sie daher zum latenten Potential, wollen aber nicht so weit gehen wie Sweezy/Magdoff in ihrer Untersuchung über den Arbeitsmarkt der USA,³⁸ die diese Kategorie umstandslos als versteckte Arbeitslose klassifizieren.

Diejenigen Frauen hingegen, die als Hinderungsgründe das Fehlen einer passenden Beschäftigungsmöglichkeit angaben,³⁹ müssen wohl als praktisch arbeitslos angesehen werden. Es handelt sich dabei um zirka 68.000 Frauen.⁴⁰ Der Großteil von ihnen wohnt in Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern. Je höher die Agrarquote der Gemeinde ist, desto häufiger wurde dieser Hinderungsgrund der mangelnden Beschäftigungsmöglichkeit genannt.⁴¹ Dies spiegelt die ungleichmäßige Entwicklung des ländlichen Raums und die dadurch erzwungene, unfreiwillige Nichterwerbstätigkeit von Frauen in diesen Gebieten wider.

Diese Tatsache, zusammengekommen mit der weiter oben besprochenen Abwanderung aus der Landwirtschaft, zeigt, daß der Großteil des latenten Potentials aus dem ländlichen Raum kommt.

5. Resümee

Die Problematik der Zahl der registrierten Arbeitslosen zur Beurteilung des Beschäftigungsgrades ergibt sich zum einen aus der statistischen Definition. Die damit zusammenhängenden Schwierigkeiten können durch entsprechende Bereinigungen weitgehend überwunden werden. Zum anderen sind Arbeitslosigkeit und Beschäftigung konzeptuell kaum durch eine scharfe Trennungslinie zu scheiden. Es gibt vielmehr eine breite »Grauzone« von Übergangsformen. Diese Betrachtungsweise nähert sich dem von Marx entwickelten Begriff der »industriellen Reservearmee«, der neben den manifest Arbeitslosen auch alle jene umfaßt, die das Kapital für seine wechselnden Verwertungsbedürfnisse disponibel macht beziehungsweise hält.⁴² Es wäre natürlich verlockend, die gewonnenen Ergebnisse in einer einzigen Größe zusammenzufassen und eine »wahre« Arbeitslosenzahl beziehungsweise Arbeitslosenrate zu bilden.⁴³ Es scheint jedoch, daß ein solcher konsolidierter Index für doch recht heterogene Sachverhalte nicht recht zweckentsprechend ist, so daß die Beibehaltung einer Vielzahl von Einzelindikatoren meist besser sein wird.⁴⁴

Die hier angestellten Überlegungen müßten überdies auch auf die Gegengröße zur Arbeitslosigkeit, die (unselbständige) Erwerbstätigkeit ausgedehnt werden. Auch hier ergeben sich mannigfaltige definitorische und statistische Probleme (zum Beispiel Präsenzdienster, Karenzurlauber). Die Erhebung von Bestandsgrößen zu bestimmten Stichtagen trägt auch hier der Bewegung im Aggregat der Beschäftigten nur unzureichend Rechnung. Für beide Größen, Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit, müßten überdies noch die Konten Arbeitszeit und Arbeitsqualität miteinbezogen werden.⁴⁵

Ein stärkeres Problembewußtsein gegenüber den Daten der Arbeitsmarktstatistik sowie eine Erweiterung der in Betracht zu ziehenden Kon-

ten ist dringend geboten. Die naive und fetischisierte Verwendung der offiziellen Arbeitslosenzahl beziehungsweise -rate als alleiniger Indikator für die Erfolgsbeurteilung der Beschäftigungspolitik sollte auf jeden Fall vermieden werden.

ANMERKUNGEN

- 1 § 1 Arbeitsmarktförderungsgesetz, BGBl. Nr. 31/1969.
- 2 Zum Beispiel Sweezy/Magdoff, *Economic Stagnation and Stagnation of Economics*, in »Monthly Reviews«, April 1971; dieselben, *Kapitalismus und Arbeitslosigkeit*, in: »Monthly Review«, deutsche Ausgabe, 1. Jg., Nr. 3; James J. Hughes, *How should we measure unemployment?* in: »British Journal of Industrial Relations«, November 1975; Franz Egle / Angelika Ernst / Peter Schnur, *Verdeckte Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland und Möglichkeiten ihrer Messung*, Manuskript, Nürnberg 1975; Werner Clement, *Vollbeschäftigung und Arbeitslosigkeit*, in: »wisu, das wirtschaftsstudium«, Nr. 9/10/1975.
- 3 Nur drei Berufsgruppen [Graphische Berufe (34), Haushälterinnen, Hausgehilfen, Hauswarte (53), Technische Berufe (6)] weisen 1972 Anteile von mehr als 10 Prozent noch in Arbeit stehender Arbeitsuchender an der durchschnittlichen Gesamtzahl der Arbeitsuchenden der entsprechenden Berufsgruppe auf. Nimmt man noch die Berufsgruppen Handelsberufe (40—41) und Allgemeine Verwaltungs- und Büroberufe (76—78), die hohe absolute Zahlen aufweisen (anteilmäßig aber schon unter 5 Prozent liegen) dazu, so konzentrieren sich allein in diesen fünf Berufsgruppen zirka 65 Prozent aller noch in Arbeit stehenden Arbeitsuchenden.
- 4 »Amtliche Nachrichten des Bundesministeriums für soziale Verwaltung«, 2/73, S. 205.
- 5 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), »Monatsberichte« 6/1975, S. 276.
- 6 Ebenda.
- 7 Diese Methode erfaßt in der Regel einen weiteren Kreis von Formen der Arbeitslosigkeit und wird den internationalen Definitionen, wie sie zum Beispiel von der Eighth International Conference of Labour Statisticians (1954) ausgearbeitet wurden und von der OECD verwendet werden, eher gerecht. Vgl. *Adjustment of Unemployment Rates to International Definitions*, S. 106, in: »OECD Economic Outlook«, 19. July 1976.
- 8 Vgl. dazu E. Bartunek, *Arbeitsplatzwechsel*, in: »Statistische Nachrichten« 1/1976, 2/1976. Hier wird allerdings nur der Einschaltungsgrad der Arbeitsämter beim Dienstgeberwechsel generell ermittelt (6 Prozent, S. 106). Daraus kann nicht unmittelbar auf den Einschaltungsgrund bei denjenigen Personen, die während des Dienstgeberwechsels arbeitslos waren (11,7 Prozent, S. 110), geschlossen werden. Er wird bei dieser Gruppe beträchtlich höher liegen. Berechnet man den Anteil der durch die Arbeitsämter besetzten Arbeitsplätze an den Abgängen von Arbeitsuchenden, ergibt sich für 1972 47,2 Prozent (berechnet aus »Amtliche Nachrichten des Bundesministeriums für soziale Verwaltung«, jeweils Tabelle 4).
- 9 Nebenerwerbsbauern mit einem Einheitswert über 35.000 Schilling zum 31. Dezember 1971. W. Puwein, *Arbeitskräfte in der Land- und Forstwirtschaft*, in: »WIFO«, Monatsberichte 8/1975, Übersicht 13, S. 344.
- 10 Vgl. F. Butschek, *Der österreichische Arbeitsmarkt in der Rezession 1974/75*, in: »WIFO«, Monatsberichte 10/1975, S. 421, S. 423.
- 11 E. Hofstetter, *Ausländische Arbeitskräfte: Ist die Grenze erreicht?* in: »Arbeit und Wirtschaft« 11/73, S. 54, schätzt für den August 1973 270.000 tatsächlich in Österreich arbeitende Ausländer im Vergleich zu den 244.000 von der amtlichen Statistik ausgewiesenen.

- 12 Eine andere, relativ kleine, wenn auch nicht bedeutungslose Gruppe von Ausländern, die in der Krise zunehmend größere Schwierigkeiten haben wird, Beschäftigung zu finden, sind die jugoslawischen Grenzgänger, die in der Steiermark teilweise beziehungsweise zu Saisonarbeiten vermittelt werden. Ihre Zahl betrug in den siebziger Jahren an die Tausend pro Jahr; vgl. Johann Schlemmer, *Steiermark: Grenzgängervermittlung*, in: »Der Arbeitsmarkt« 2/75, S. IX.
- 13 Vgl. James J. Hughes, *How should we measure Unemployment?* in: »British Journal of Industrial Relations«, November 1975, S. 323 f.
- 14 Vgl. »Oberösterreichische Nachrichten«, 21. September 1975: *Fortbildung ersetzt Kurzarbeit*. »Die Presse«, 21. September 1975: *Statt Kurzarbeit sollen die Mitarbeiter nun lernen*.
- 15 Vgl. »Trend« 12/1975.
- 16 Amtliche Nachrichten des Bundesministeriums für soziale Verwaltung, Tabelle 13, eigene Berechnungen.
- 17 Legat-Grabner, *Sozialversicherungsrecht*, Graz - Köln 1963, S. 202.
- 18 »Amtliche Nachrichten des Bundesministeriums für soziale Verwaltung«, 4/1971, S. 200.
- 19 Eine weitere Verzerrung, besonders im Juni, ergibt sich, je nachdem, ob der Stichtag Mitte oder Ende des Monats gelegt wird. Dies wurde in der betrachteten Periode uneinheitlich gehandhabt.
- 20 Ewald Walterskirchen, *Effizienzkriterien der österreichischen Arbeitsmarktpolitik*, S. 198, in: F. Butschek (Hrsg.): *Die ökonomischen Aspekte der Arbeitsmarktpolitik*, Wien 1975.
- 21 Ebenda.
- 22 Es ist das erklärte Ziel der Arbeitsmarktverwaltung, durch Beihilfen nach § 27 ff. AMFG und § 35 ff. AMFG sowie durch Schulungsmaßnahmen manifeste Kurzarbeit beziehungsweise Arbeitslosigkeit hintanzuhalten (Bundesministerium für soziale Verwaltung, *Arbeitsmarktvorschau* 1976, S. 12). Kurzarbeiterunterstützung und Arbeitslosengeld sollen nur als »letzte Möglichkeit für die Existenzsicherung« in Betracht gezogen werden (Sozialminister Häuser in: »Arbeiter-Zeitung«, 8. Febr. 1976). Der Leiter des Landesarbeitsamtes Steiermark meint, »Traumziel wäre, daß die Kategorie »Beschäftigungslose« überhaupt wegfallen würde und durch »in Schulung Stehende« ersetzt würde« (»Neue Zeit«, Graz, 17. Febr. 1976).
- 23 Vgl. Egle und Mitarbeiter, a. a. O. S. 30 f.
- 24 Wolfgang Klauer / Gerhard Kühlewind, *Zur längerfristigen Vorausschätzung des Arbeitskräfteangebots in der Bundesrepublik Deutschland*, in: »Mitteilungen« (IAB), Nr. 10, Dezember 1969, S. 796 ff., Nürnberg.
- 25 Vgl. W. Arthur Lewis, *Development with Unlimited Supplies of Labour*, »The Manchester School«, May 1954, wiederabgedruckt in: Agarwala/Singh (Ed.), *The Economics of Underdevelopment*, »Oxford University Press«, 1958.
- 26 Vgl. zum Beispiel Charles P. Kindleberger, *Europe's Postwar Growth*, Cambridge, Massachusetts 1967; Anthony Ward, *Reservearmee des Euro-Kapitalismus*, in: »Monthly Review«, deutsche Ausgabe, 1. Jg., Nr. 6, 7.
- 27 W. Puwein, *Arbeitskräfte in der Land- und Forstwirtschaft*, in: »WIFO«, Monatsberichte 8/1975, S. 340.
- 28 Vgl. die Modellgleichung des provisorischen Arbeitsmarktmodells (AMI) des WIFO für die jährliche Arbeitsmarktvorschau, in: F. Butschek, *Die Verwendung formalisierter Modelle in der österreichischen Arbeitsmarktforschung*, S. 218, in: F. Butschek (Hrsg.), *Die ökonomischen Aspekte der Arbeitsmarktpolitik*, Wien 1975.
- 29 Das Fehlen einer Gliederung in Berufsaustritte und Berufswechsel erschwert eine Aussage, inwieweit die abgehenden Selbständigen tatsächlich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung standen.
- 30 E. Bartunek, *Potentielle Arbeitskraftreserve*, in: »Statistische Nachrichten« 3/1975, 4/1975, 5/1975.
- 31 Die in Betracht kommenden Frauen waren fast ausschließlich verheiratet. Die Auswertung wurde daher auf diese beschränkt. E. Bartunek, a. a. O. S. 173.
- 32 Gattinnen von Landwirten werden im Mikrozensus grundsätzlich als berufstätig eingetragen. E. Bartunek, a. a. O. S. 173.
- 33 Ebenda S. 174.

- 34 K. Klein, *Potentielle Arbeitskraftreserve*, »Statistische Nachrichten« 10/1971, S. 793 f.
- 35 »Dieser Anstieg (von 1971 auf 1974; M. R.) geht parallel mit einer beträchtlichen Zunahme der bereits im Erwerbsleben stehenden Frauen: die Zahl der unselbständig beschäftigten Frauen hat von Juni 1971 bis Juni 1974 nach den Ergebnissen der Beschäftigungsstatistik der Sozialversicherungsträger . . . von 906.500 auf 1,015.700 (+12 Prozent) zugenommen. Die Veränderungen spiegeln offensichtlich zunächst einmal eine gewandelte Einstellung zur Berufstätigkeit der Frau, ohne über die tatsächliche Mobilisierbarkeit etwas auszusagen.« E. Bartunek, a. a. O. S. 175. Harry Braverman erklärt ein ähnliches Phänomen für die USA ohne den idealistischen Rückgriff auf die »Einstellung zur Berufstätigkeit der Frau« daraus, daß mit der steigenden Einbeziehung von Frauen in die Erwerbsbevölkerung auch jenes Potential von Frauen wächst, die nur unregelmäßig — zum Beispiel durch die Jahre der Kinderaufzucht unterbrochen — Beschäftigung finden. H. Braverman, *Labor and Monopoly Capital*, New York 1974, S. 391 f.
- 36 E. Bartunek, a. a. O. Tabelle 5 (S. 175).
- 37 Ebenda S. 240.
- 38 Sweezy/Magdoff, *Kapitalismus und Arbeitslosigkeit*, a. a. O. S. 9.
- 39 Da Mehrfachnennungen bei den Hinderungsgründen zulässig waren, ist die Bestimmung des entscheidenden Grundes nicht eindeutig möglich. Vgl. E. Bartunek, a. a. O. S. 176.
- 40 Berechnet aus Tabelle 8, S. 177, in E. Bartunek, a. a. O. Die Frauen, die auf die Frage nach der angestrebten Tätigkeit »unbekannt« angaben, wurden — entgegen der Tabelle bei Bartunek — hier nicht mitgezählt.
- 41 Ebenda, Tabelle 6, S. 300.
- 42 K. Marx, *Das Kapital*, Bd. 1, *Marx-Engels-Werke*, Bd. 23, Berlin 1972, S. 657 ff.
- 43 Dieser Versuch wird zum Beispiel in den beiden zitierten Arbeiten von Sweezy/Magdoff unternommen.
- 44 W. Clement, a. a. O. S. 488.
- 45 Ebenda S. 484.

Tendenzen empirischer Kommunalpolitik*

Robert Schediwy

Bei der Analyse der heute so aktuellen Strömungen der Bürgerbeteiligung und lokalen Demokratisierung dürfte es fruchtbar sein, auf jene Grundhypothese der politischen Ökonomie zurückzugreifen, nach der bei allen politischen Phänomenen das dahinter stehende, im weitesten Sinne ökonomische Interesse zu erforschen ist. Im Problemkreis Bürgerbeteiligung wäre also etwa das Zusammenspiel von lokalen Anrainerinteressen, konkreten Interessen der Kapitalverwertung, Selbsterhaltungsinteressen gewählter (und abwählbarer) politischer Funktionäre, Interessen gewerkschaftlicher und politischer Verbände, Interessen planender und (vor)entscheidender Kommunalbürokratien usw. zu untersuchen und in Beziehung zum schwierigen Komplex des Gemeinwohls oder allgemeinen Interesses zu stellen. Diesen Weg versucht die vorliegende Arbeit zu gehen. Ausgehend von der Vorstellung, daß sozialwissenschaftliche Einsicht den Menschen befähigen soll, durch Analyse des vorgegebenen Möglichkeitsspektrums zu einer besseren Gestaltung seines gesellschaftlichen Systems zu kommen, werden letztlich die Chancen und die Zeitgemäßheit empirischer Kommunalpolitik aufgezeigt: Es soll dargetan werden, wie »empirische«, nämlich an den vorfindlichen und geäußerten Interessen der Bevölkerung orientierte Kommunalpolitik auch den Selbsterhaltungsinteressen einer einsichtigen politischen Elite in der Repräsentativdemokratie entspricht.

1. Elitenkonstellationen in der Kommunalpolitik

Die heutige politisch-ökonomische Elitenkonstellation im kommunalen Bereich der Großstädte ist Ergebnis einer historischen Entwicklung, deren Grundzüge hier skizzenhaft anzulegen wären. Mit der Industriali-

* Diese Arbeit wurde durch den Adolf-Schärf-Fonds gefördert.

sierung des 19. Jahrhunderts und durch den Kampf um die Ausdehnung des Wahlrechtes gelangte die politische Administration der Großgemeinden in den meisten europäischen und außereuropäischen Repräsentativdemokratien in die Hände von »linken« Reform- beziehungsweise Arbeiterparteien, gelegentlich oder übergangsweise auch in die von Sammelparteien der bürgerlichen Unter- und Mittelschichten. Wenigstens für den europäischen Bereich kann behauptet werden, daß somit Parteien mit programmatischen Absichten auf grundsätzliche Umgestaltung oder Abschaffung des kapitalistischen Systems auf Grund der demographischen Gegebenheiten grundsätzlich um einige Jahrzehnte früher die politische Administration der industriellen Großstädte erlangten als — wenn überhaupt je — die parlamentarische Dominanz im Gesamtstaat. Wahrscheinlich hatte und hat dieses soziologische Faktum entscheidende Bedeutung für die Verbürgerlichung der Arbeiterparteien und ihre Integration in das politische System der kapitalistischen Repräsentativdemokratie (ein ähnlicher Prozeß dürfte etwa noch heute mit den größeren kommunistischen Parteien Süd- und Westeuropas im Gange sein). In der partiellen Machtposition der Industriestädte wurde von linken Reformparteien zwar eine Bastion gegenüber dem konservativen agrarischen und kleinstädtischen Umland erobert, zugleich aber — außer in verbalen Proklamationen — eine Einflußnahme auf die grundlegende Struktur der Gesellschaft ausgeschlossen. Zwar blieben etwa die Möglichkeiten sozialdemokratischer Stadtverwaltungen, auf dem Gebiete des Arbeiterwohnbaues und des Sozialwesens bahnbrechende Leistungen zu setzen, gegeben. Sie berührten allerdings nicht unmittelbar die Produktionssphäre der Gesellschaft, wenn man vom Eigenbetrieb kommunaler Unternehmungen und vom teilweisen Ersatz privatwirtschaftlicher Marktleistungen durch kommunale Versorgungsleistungen absieht. Jedenfalls konnten und können die Industriegemeinden auch ihre sozialen Maßnahmen nur im Rahmen ihrer beschränkten Finanzkraft setzen, die wieder vom Gedeihen der städtischen Wirtschaft abhängt.

Damit erscheint implizit eine natürliche Basis langfristigen Konsenses zwischen führenden bürgerlichen Schichten und Stadtverwaltungen gegeben — sosehr auch im Anfang ideologische Gegensätze, Bestrebungen zur Schaffung einer »proletarischen Gegenkultur« (etwa in Wien nach dem Ersten Weltkrieg) und neue Gemeindesteuern konservative Unternehmerschaft und radikale Gemeinde entfremden mochten. Die Schaffung von Arbeitsplätzen, immer ein primäres Anliegen von Arbeiterparteien, sowie das ökonomische Interesse der Städte am Steueraufkommen mußten à la longue eine Allianz auch von vorerst linken Kommunalverwaltungen und konservativen Unternehmen im Hinblick auf eine »Modernisierung« im Rahmen des Status quo befördern. Nicht zuletzt deshalb profilierte sich eine traditionell innerparteilich eher »rechte« kommunal- und regionalpolitische Ebene der Arbeiterparteien als Motor des jahrzehntelangen schrittweisen »Weg zur Mitte« der Gesamtpartei.

Die aktuelle Situation wäre wie folgt zu umreißen: In sehr weiten Bereichen herrscht Interessensharmonie zwischen den Kapitalverwertungsinteressen der Unternehmerschaft und den Interessen der meist sozialdemokratisch dominierten Großgemeindeverwaltungen. Die positive Rolle,

die auch gesamtstaatlich regierende Arbeiterparteien hohen Unternehmergewinnen, das heißt generell auch hohen Investitionsquoten, Wachstumsraten und hohem Beschäftigungsstand abgewinnen, findet sich verstärkt im kommunalen Bereich. Da ein Gutteil der ideologischen Fragen, die auf übergeordneter politischer Ebene diskutiert werden könnten, hier gar keinen direkten Ansatzpunkt hat, ist die Zusammenarbeit bei der Wirtschaftsförderung, beim Messewesen, bei der Bereitstellung kommunaler Infrastrukturleistungen für Industrieansiedlungen etc. weitgehend unproblematisch. In manchen Bereichen mögen sich Reibungsflächen ergeben: etwa, wo kommunale oder »ideologisch nahestehende« Unternehmen von Stadtverwaltungen im Wettbewerb mit Privatunternehmern stehen und jene einseitige Bevorzugungen bei der Auftragsvergabe und ähnliches behaupten. Doch sind dies Randerscheinungen, da selbst die solcherart möglicherweise bevorzugten Unternehmungen grundsätzlich gleichlaufende Kapitalverwertungsinteressen wie die Privatunternehmungen haben, also systemkonform agieren und nur allenfalls in ihrer Personalrekrutierung oder in der Parteifinanzierung andere Wege gehen.

Schließlich wäre noch hinzuzusetzen, daß durch die vielfach jahrzehntelange Dominanz der Arbeiterparteien in den großstädtischen Verwaltungen diese eine auch finanziell saturierte Schicht von gehobenen Beamten und relativ ungefährdeten politischen Mandataren entwickelt haben, deren materieller Status und soziokulturelle Ambitionen eher dem gehobenen Bürgertum als der Masse der Arbeitnehmer entsprechen.

Mit der Ausnahme bestimmter Partikularinteressen loyaler Kerngruppen (etwa Kleinhändler und Gewerbetreibender) und traditioneller Parteienrivalität trennt die Minderheitsparteien der Großstädte meist im Prinzip nicht viel von den linken Rathausmehrheiten. Ihr von vornherein oder seit langem gegebener Wille, das bestehende gesellschaftliche System nicht in Frage zu stellen, und die »sachorientierte« Detailarbeit der Kommunalpolitik zeichnen für das im allgemeinen gute Klima verantwortlich, das sie mit linken Mehrheitsfraktionen verbindet. Dem entspricht auch die in Europa vielfach geübte Praxis breiter Koalitionsregierungen auf lokaler und regionaler Ebene. Zur Erhöhung ihres Stimmanteiles bei Wahlen und somit zur Verstärkung ihres Einflusses in der Stadtverwaltung bleibt zwar der bürgerlichen Opposition die punktuelle Kontrolle von Ineffizienzen oder Fehlplanungen der städtischen Verwaltung. Aber auch dies nur in begrenztem Umfang, das heißt, soweit es der Mehrheitsfraktion nicht gelingt, die Minderheitsfraktion so weit zu integrieren, daß diese allen wesentlichen Entscheidungen zustimmt und durch Mitverantwortung ihre Freiheit der Kritik verliert: Solche Tendenzen zum politischen Kartell, in dem die Exponenten der Opposition ihre ökonomischen und Machtchancen aus Wahlerfolgen zugunsten einer Beteiligung als »Juniorpartner« an der Stadtregierung einschränken, sind wiederum nicht selten (ebenfalls mitbedingt durch die Sachbezogenheit vieler kommunaler Entscheidungsmaterien, in denen die Konsensfindung einen eher technischen als politischen Charakter hat). Gebremste Konkurrenz, milde gegenseitige Animosität, aber grundsätzliche Bereitschaft zur »sachlichen Zusammenarbeit« zwischen bürgerlichen Exponenten und Repräsentanten der Arbeiterbewegung

beherrschen also die kommunalpolitische Szene der Gegenwart in den europäischen Großstädten.

Allerdings lassen sich noch signifikante Unterschiede hervorheben, die in der heute zutage tretenden Krise der Städte bedeutungsvoll werden könnten.

So befähigen das liberale ideologische Erbe, das die modernen, kleinbürgerlich geprägten Massenparteien von ihren großbürgerlichen Vorgängern und jetzt noch entscheidenden Finanziers übernommen haben und ihre geringere personelle Verflechtung mit der kommunalen Bürokratie der Großstädte sie eher zu grundsätzlicher Kritik. Was sich heute an Bürgerinitiativen, partizipatorischem Gedankengut, Kritik an zentralisierter bürokratischer Planung etc. regt, wird, wie zu erläutern sein wird, der »integrierten Sozialdemokratie« deshalb in ihren etwas morsch gewordenen Hochburgen gefährlicher als ihren bürgerlichen Konkurrenten, die in ihnen eine willkommene Chance zur Umkehrung lange zementierter Mehrheits- und Machtverhältnisse sehen mögen. Verständlicherweise stehen nämlich die etablierten Exponenten der Arbeiterbewegung neuen und populären Ideen vielfach defensiv gegenüber, die ihnen Entscheidungskompetenzen streitig machen könnten. Überdies laufen etliche dieser neuen Ideen auf eine Beschränkung bürokratisch zentralisierter Planungsmacht hinaus, die, als Restbestand marxistischen Erbes, bei vielen Vertretern der Linken auch ideologisch noch guten Klang besitzt und in der Kommunalbürokratie ihre praktischen Interessen findet. Die traditionellen Arbeiterparteien verfügen in dieser Lage zwar noch über ihr starkes Stammwählerpotential in der industriellen Arbeitnehmerschaft, werden aber durch das zahlenmäßige Vordringen der ideologisch wenig geprägten Angestelltenschichten mit ihrem hohen Wechselwähleranteil und durch das immer weitere historische Zurückliegen ihrer sozialen Pioniertaten potentiell verwundbarer.¹ Sie bedürfen zur Aufrechterhaltung ihrer politischen Vorherrschaft in den großen Städten vermutlich einer neuen und tragfähigen ideologischen Legitimationsbasis, die über die ephemere Volkstümlichkeit einzelner Spitzenpolitiker hinausgeht und der strukturellen Gefährdung ihrer großstädtischen Führungsposition entgegenwirkt.

2. Die Interessen der Bürger

Gegen den neu aufpolierten Glanz des Citoyenbegriffes, wie er sich in der Aufwertung des »Bürgers« in Wortverbindungen wie »Bürgerbeteiligung«, »Bürgerinitiative«, »mündiger Bürger« vorfindet, sind viele beachtenswerte Bedenken vorgebracht worden.² Zumal die marxistische Kritik verweist mit Recht auf den scheinhaften Aspekt der bloß politischen Gleichheit, auf die Verdeckung sozialer Schichtung und unterschiedlicher Interessenlagen durch das idealistische Trugbild des unabhängigen, verantwortungsbewußten Stimmbürgers. So wertvoll solche Differenzierungen sind, gehen sie doch oft mit zwei grundlegenden Fehlern einher. Zunächst ist das erneuerte Pathos des Bürgerbegriffes nicht bloß ein verbales, sondern ein sozialstrukturelles Phänomen, das nicht einfach zu »entlarven«, sondern auf seine Wurzeln zu untersuchen ist. Zum zweiten aber verfallen viele Arbeiten, die sich aus prononciert marxistischer Sicht mit

den Problemen der heutigen Kommunalpolitik befassen, in den Fehler, ihre politische Ökonomie traditionsgemäß in das starre Korsett einer dualistischen Klassenanalyse zu zwängen und daher Phänomene wie das Bürokratieproblem oder die Realität gemeinsamer kommunalbürgerlicher Interessen als scheinhaft oder nebensächlich behandeln zu müssen. Gegenüber solchen doktrinären Verzerrungen versucht der vorliegende Aufsatz in die Richtung einer Interessenanalyse zu gehen, die sich von der tendenziell polaren Klassensituation der industriellen Revolution (die Marx abbildete und in die gesamte Weltgeschichte projizierte) abhebt und das differenzierte Bild der heutigen bürokratisierten Mittelstandsgesellschaft widerspiegelt.³

In diesem Sinne ist es etwa durchaus möglich und wichtig, global von Interessen der Bürger in der modernen Kommunalpolitik zu sprechen. Es handelt sich dabei um jene Basis von Interessen, die ungeachtet sozialer Unterschiede und individueller Interessengegensätze den Bewohnern der modernen Ballungsräume gemeinsam sind und immer gemeinsamer werden. Als freilich typischerweise vager Kristallisationspunkt ließe sich das Schlagwort »Lebensqualität« nennen. Lebensqualität war, wie das etliche Autoren zu Recht hervorheben, zur Zeit der industriellen Revolution vor allem ein Problem der Arbeiterschaft, der im 19. Jahrhundert Arbeitselend, Schmutz, Lärm und die sonstigen Umweltbelastungen der Fabriken einseitig aufgeladen wurde und die sich in einem langen Ringen menschenwürdige Lebensumstände erst erkämpfen mußte. Der weitgehend erfolgreiche Ausgang dieses Kampfes und die zugleich viel globaler werdende Bedrohung der industriellen Ballungsräume durch das expandierende Industriesystem geben dem Interesse an Lebensqualität aber einen breiteren, weniger klassenantagonistischen Charakter.⁴ In diesem Zusammenhang ist auch die erhöhte Relevanz des Bürgerbegriffes zu sehen, die Ausdruck einer sich verstärkenden, real fundierten Überzeugung wird, als Stadtbewohner »im gleichen Boot« zu sitzen. Kennzeichnend für die kommunalpolitische Situation der Städte dürfte also sein, daß die Stadtprobleme zunehmend als gemeinsame, als »Bürgerinteressen« betreffend, gesehen werden, auch wenn die Oasen der Oberschicht noch fortbestehen und im jeweils konkreten Fall lokale Fragen die unmittelbar Betroffenen stärker motivieren. Typische allgemeine Bürgerinteressen können nun konkret in Anlehnung an verschiedene Repräsentativbefragungen in österreichischen Großstädten wie folgt beispielhaft umrissen werden:⁵ vordringlich Verkehr und Umwelt (Lärm und Geruch), daneben das Interesse an Grünflächen, das ästhetisch denkmalpflegerische Interesse an bedrohten traditionellen Stadtstrukturen und das Interesse an Sozialeinrichtungen (etwa Kinderspielflächen). Alle genannten Fragen bilden bei genauerer Betrachtung einen gemeinsamen Komplex, der die Überforderung unserer überkommenen Stadtstrukturen mit den Widersprüchen der technischen Zivilisation umfaßt: Der auch bescheidene Massenwohlstand mit seinem Kraftfahrzeugbestand stößt sich an der von vielen erhaltenswert empfundenen historischen Struktur der europäischen Städte. Die wahrnehmbare Umweltbelastung in den Zentren steigt und führt zur Massenflucht der Wohlhabenderen in die Eigenheime der Vorstädte, die wiederum die Verkehrs-

und Umweltbelastung des Gesamtballungsraumes verstärkt. Die auf der Basis eines Mindestwohlstandes und durch die Tendenzen zur Bildungsgesellschaft zunehmende Bedeutung ästhetischer Motivation gerät in Konflikt mit kapitalistischen Bodenverwertungsinteressen, die heute — auf Grund der Einebnung der ideologischen Differenzen — von linken Stadtverwaltungen, öffentlichen und halböffentlichen Unternehmungen ebenso betrieben werden wie von privaten Bauspekulanten.

Daraus entstehen jene typischen Konflikte, die heute im Zentrum der Kommunalpolitik stehen und Stadtverwaltungen Kopfzerbrechen machen, weil sie formalrechtlich fixierte Beschlüsse angreifen, die Legitimität der Entscheidungen der führenden Politiker in Frage stellen und Ruhe und Ordnung stören. Betroffene Bürger — zumeist Anrainer im engeren oder weiteren Sinn — kämpfen etwa um die Erhaltung oder Erweiterung von Grünflächen, die als Ruheplatz und Kinderspielfläche um so mehr Bedeutung gewinnen, je mehr Gestank und Verkehrsgefahr die Straßen und Plätze unwirtlicher machen. Autobahnen, lärmende oder sonstige Emissionen ausstoßende Betriebe begegnen an ihren kostengünstigsten Lagen dem Widerspruch derer, die durch sie Belästigungen erfahren. Historische oder einfach »gemütlich« wirkende Bauten alter Viertel werden gegen die Spitzhacke und gegen den Einbruch gewinnträchtiger, aber »kalter« Hochhausprojekte verteidigt.

Auf den ersten Blick erscheinen solche Initiativen als Musterbeispiele kollektiven Egoismus, zumal als Betreibende meist höchst unmittelbar interessierte Betroffene auftreten, die zuweilen auch geplante Sozialeinrichtungen wie Behindertenheime oder Erziehungsanstalten zu verhindern trachten. Der beachtliche Zustimmungsggrad, den viele Bürgerinitiativen auch von der Seite nicht unmittelbar betroffener, ja inaktiver Mitbürger genießen, das krisenhafte Ausmaß der Störungen, gegen die sie sich verständlicherweise zur Wehr setzen, sowie auf ideologischer Ebene das parallele Wiederaufleben des positiv pathetischen Citoyenbegriffes zeigen aber, daß die angesprochenen Probleme im Hauptstrom der allgemeinen sozialen Tendenz liegen und daher ein gemeinsames Interesse der sich entwickelnden Gesellschaft andeuten. Erstaunlich ist dabei, daß trotz der äußerst konkreten, im traditionellen parteipolitischen Rahmen »unpolitischen« Stoßrichtung dieser kommunalpolitischen Bewegung die Grundtendenz ziemlich eindeutig ist: Bewahrung und Erweiterung »öffentlicher Güter« (dazu gehört auch die Diskussion um den Nulltarif, Parks, reine Luft, ästhetisches Gemeingut) gegen Kapitalverwertungsinteressen und Interessen bürokratischer Institutionen.

3. Bürgerinitiativen und Bürgerbeteiligung in Österreich

Ein fundierter empirischer Überblick über Bürgerinitiativen und Bürgerbeteiligung in Österreich wäre wünschenswert, könnte aber angesichts der Fülle des aufzuarbeitenden Materials nur durch den Apparat eines größeren Forschungsinstitutes geleistet werden. Die vorliegende Arbeit möchte allerdings nicht verzichten, ihre allgemeinen Überlegungen anhand des österreichischen Beispiels zu verdeutlichen. Der Verweis auf die Em-

pirie trägt somit einerseits zwar unsystematischen Charakter, doch spricht der Gleichklang gewisser ausländischer mit den inländischen Erfahrungen dafür, daß Plausibilitätsschlüsse zulässig sind.

Betrachtet man also das österreichische Beispiel genauer, so lassen sich folgende grundlegende Fakten konstatieren.

a) Bürgerinitiativen treten, wie im Ausland so auch in Österreich, vorwiegend als spontane Interessengemeinschaften negativ Planungsbetroffener der Bereiche Wohnen, Verkehr, Umweltschutz auf. In ihrer üblicherweise oligarchischen Führungsstruktur überwiegen Angehörige der Mittel- und Oberschicht, insbesondere Angehörige freier Berufe und des Lehrberufes. Arbeiter scheinen sich nur in ganz geringem Maße an Bürgerinitiativen zu beteiligen.⁶

b) Bürgerinitiativen und Bürgerbeteiligung sind trotz des sehr stabilen politischen Klimas binnen kurzem zum nicht zu unterschätzenden Faktor der österreichischen Kommunalpolitik geworden: Zum Beweis genügt es, festzustellen, daß bedeutsame personelle und politische Veränderungen in den zwei größten Städten des Landes durch Bürgerinitiativen entscheidend veranlaßt waren. Zudem läßt sich feststellen, daß die Unsicherheit vieler verantwortlicher Kommunalpolitiker vor spontanen Bürgerprotesten sehr beachtlich ist. Insgesamt scheint allerdings in Österreich der Effekt der politischen Mobilisierung der lokalen Basis gegen die Planungen, die von der gewählten politischen Elite sanktioniert sind, weniger virulent als im Ausland. Eine stärkere Instrumentalisierung der Modeströmung Bürgerinitiativen durch existente Gruppen des österreichischen Verbändestaates ist festzustellen, bis hin zur Simulierung von Bürgerinitiativen durch politische Oppositionsgruppierungen.

c) Wesentliche Bedeutung hat hierorts die Verquickung populärer Anliegen einzelner Bürgerinitiativen mit den Kapitalverwertungsinteressen der Kommerzpresse. In Österreichs bisher spektakulärsten Bürgerinitiativen, nämlich in den Fragen der Pyhrnautobahn und der Verbauung des Wiener Sternwarteparks, haben etwa parteiunabhängige Massenblätter »zugkräftige« partikuläre Bürgerinteressen zu ihren eigenen und im Endeffekt zu Anliegen breiter Bevölkerungskreise gemacht.⁷ Auch in anderen, weniger spektakulären Fällen läßt sich eine gewisse positive Tendenz der Medien zu Bürgerinitiativen und Partizipationsmodellen feststellen.

d) Die traditionellen bürgerlichen Oppositionsparteien haben in Österreichs Großgemeinden zu Bürgerinitiativen und Bürgerbeteiligung im allgemeinen ein positiveres Verhältnis als die dort dominierende kommunale Sozialdemokratie.

e) Die allgemeine Entwicklungstendenz scheint in Österreich wie im Ausland dahin zu gehen, daß flexibel agierende Stadtverwaltungen durch frühzeitige Kontaktnahme und Integration von Bürgerinitiativen in planerische Entscheidungsprozesse Konflikte von vornherein zu vermeiden trachten, ohne aber die grundsätzlichen Prozesse der kommunalpolitischen Entscheidungsfindung wesentlich in Frage zu stellen.

Zu den einzelnen Punkten wäre ergänzend festzuhalten:

Zu a): Der ad-hoc-Charakter, der Aspekt der Verhinderungsgemein-

schaft und die Führung durch Honoratioren der Mittel- und Oberschicht lassen sich an Einzelbeispielen vielfach belegen, ohne daß eine Gesamtzählung und -auswertung bisher vorläge. Als Musterbeispiel für die Honoratiorenführung mag gelten, daß 50 Prozent der Vorstände der vom Grazer Büro für Bürgerinitiativen genannten Aktionsgemeinschaften Akademiker sind.⁸ Die Absenz der Arbeiterschichten dürfte auf mehrere Faktoren zurückzuführen sein:

1. auf den geringeren Informations- und Bildungsstand, der im Verkehr mit Behörden leichter zur Resignation verleitet.

2. Auf die geringere physische und geistige Verfügbarkeit und die finanziell angespanntere Lebenssituation der Arbeiterschaft (Personen, die über höhere Bildung und mehr Freizeit verfügen sowie finanziell abgesichert sind, haben regelmäßig mehr Interesse an gemeinschaftsbezogenen Aktivitäten).⁹

3. Auf die distanzierte bis negative Haltung der traditionellen Organisationen der Arbeiterbewegung zu den Bürgerinitiativen.

4. Auf das im allgemeinen geringere Niveau verteidigungswerten Besitzes (typische Ausnahme ist der Widerstand von Kleingärtnern aus dem Arbeiterstand gegen Absiedlungen).

Zu c): Die Bedeutung der Medien für Bürgerinitiativen und Programme praktischer lokaler Partizipation ist wesentlich und erhält in Österreich noch eine spezifische Note. Allgemein kann gelten, daß der Journalistenberuf kritische Intellektuellenschichten anzieht, unter denen partizipatorische, undoktrinär »linke« und antibürokratische Gedankengänge stärker vertreten sein dürften, als dies in den meisten übrigen Bevölkerungsschichten der Fall ist.¹⁰ Damit ist eine potentielle Quelle der Unterstützung für die Anliegen der Bürgerinitiativen gegeben.

Insoweit als diesen Journalisten auch begrenzte Freiheitsmöglichkeiten zustehen, im Rahmen der Medien solchen Privatmeinungen durch Berichte über Bürgerinitiativen oder sogar selbst gestaltete Programme der Bürgeraktivierung zu vermitteln, spielen sie eine wesentliche Rolle als Multiplikatoren oder sogar Anreger von Bürgeraktivitäten. Es kann dabei sogar der paradoxe Fall eintreten, daß durch engagierte Medienaktivisten eine eher inaktive Bevölkerungsgruppe angesprochen werden soll, die auf ihre bemühten »Animateure« vorerst negativ reagiert.¹¹

Die Chancen, solche »progressive« Journalistik zu realisieren, sind recht groß. Einerseits geht es um sehr konkrete Probleme, die von weiten Bevölkerungskreisen verstanden oder nachempfunden werden können, daher als »interessant« empfunden werden, was etwa für die Kapitalverwertungsinteressen von Massenblättern wichtig ist.¹² Andererseits werden sich auch politisch eher konservativ bestimmte Medien zuweilen nicht scheuen, »progressive« Kritik dann zu veröffentlichen, wenn sie sich etwa gegen die kommunale Sozialdemokratie richtet. Der Komplex der Bürgerbeteiligung und die Streitfragen, mit denen sich Bürgerinitiativen typisch beschäftigen, bieten sich hier auch deshalb an, da sie eben kein kohärentes »linkes« System der Kritik darstellen, also zumindest vordergründig »unpolitisch« sind und somit keine nennenswerten Inserenten verärgern können.

Ein spezieller Aspekt ist schließlich die bewußte Ausrichtung einzelner kommerzieller Massenblätter an einem demoskopischen Populismus, der sich an Umfrageergebnissen zu Sach- und Personalfragen »volksnah« orientiert. Blätter, die sich derart als Anwalt der Volksmeinung gerieren, mögen zuweilen das Unbehagen der politischen Elite erregen (nicht zuletzt wegen des latenten direkt-demokratischen Anspruches der Umfrageergebnisse). Sie sind jedoch zugleich wirksame Multiplikatoren für verbreitete Volksmeinungen, die im politischen System nur wenig Widerhall finden. Und das gilt eben auch für Bürgerinitiativen.

Dabei darf nicht übersehen werden, wie weit überhaupt gerade die Kommerzpresse schwachen Bürgerinitiativen zur Lebensfähigkeit verhilft. Angesichts der eher geringen Durchlässigkeit der politischen und administrativen Organisation für lokale Willenskundgebungen »von unten« und der meist schon gefällten administrativen Entscheidungen würde gemäßigter Bürgerprotest relativ kleiner Gruppen ohne sie meist unbemerkt versickern. Es sind aber gerade die nicht staatlich monopolisierten oder vom Finanzier ideologisch gleichgeschalteten Medien, die mit ihrem Interesse am spektakulären Geschehen und an verkaufsfördernder Popularität dem Bürgerprotest Platz einräumen. In Österreich, das mit seinem milden innenpolitischen Klimaextremen Öffentlichkeit erzwingenden Aktionen (Besetzungen, Sitzstreiks und so weiter) eher nicht förderlich ist, stellt so der Kontakt zur Kommerzpresse die prinzipielle Chance für gemäßigte Bürgerinitiativen dar, Öffentlichkeit zu finden.

Zu d): Bürgerliche Parteien haben zu Bürgerinitiativen aus mehreren Gründen eine größere Nahbeziehung, als auf den ersten Blick — angesichts des außerparlamentarischen, zuweilen eigentumsbedrohenden Charakters dieser Gruppen — anzunehmen wäre.

Zunächst und am augenfälligsten stehen bürgerliche Parteien in den Großstädten meist in Opposition zur regierenden Sozialdemokratie. Initiativen, die diese in Schwierigkeiten bringen, sind der Minderheitspartei daher nicht unangenehm. Die Beziehungen gehen allerdings tiefer. Bei Bürgerinitiativen handelt es sich typisch um örtlich bezogene Interessenkonstellationen. Das Identifikationskriterium räumlicher Solidarität, das geeignet ist, soziale Unterschiede zu überlagern (dies gilt vom föderativen Regionalismus bis zum Nationalismus), steht aber eher konservativen Parteien typischerweise näher als Arbeiter- beziehungsweise sozialen Reformparteien, die traditionell eher auf der egalitären Ideologie und Solidarität der Klassenlage fußen.¹³ Schließlich sind auch der in Bürgerinitiativen aktive Personenkreis höherer sozialer Stellung, in diesem Zusammenhang die oft verteidigten »besseren Wohngegenden« und die lockere, honoratiorenklubartige und letztlich »apolitische« Organisationsform der Bürgerinitiativen den Organisationsprinzipien und Interessen bürgerlicher Parteien nahestehender als denen der Sozialdemokratie, die sich einst als straffe Kampfgemeinschaft der Arbeiterklasse empfand und daran auch heute noch Erinnerungen hat.

Im Widerspruch dazu steht allerdings der mit der Eigentumsfreiheit zusammenprallende Anspruch der Bürgerinitiativen, die oft vertretene Forderung nach öffentlichen Gütern (Parks, Spielplätzen), die Abwehr

spekulativer Bauvorhaben und überhaupt privatwirtschaftlich unökonomische Forderungen. Solche Forderungen können nur dann von bürgerlichen Parteien relativ unproblematisch übernommen werden, wenn es um Widmungsfragen ohnedies öffentlichen Grundes oder politisch »gegnerische« Eigentümerinteressen geht. (Wo etwa parteipolitischen oder Kapitalverwertungsinteressen der linken kommunalen Führungsschichten populäre öffentliche Interessen entgegenzuhalten sind.)¹⁴ Dabei scheint in Österreich der Eifer bürgerlicher Parteien, sich mit solchen Bürgerinitiativen zu identifizieren oder deren typische Anliegen zu vertreten, sehr weit zu gehen: So weit, daß sogar führende Parteifunktionäre eine jedenfalls aktiv nicht existente Bürgerinitiative simulierten und Akte der Besitzstörung setzten, um neue Parkanlagen durch Baumpflanzungen zu erzwingen.¹⁵

Interessanterweise ist auch festzustellen, daß bürgerliche Stadtverwaltungen, die auf der Welle der Bürgerinitiativen ans Ruder kamen, wahrscheinlich die weitesten Schritte in die Richtung der Vertretung von Bürgerinteressen auch gegen Kapitalverwertungsinteressen getan haben, selbst wenn sie damit auf der eigenen Seite gewissen Schwierigkeiten begegneten (zum Beispiel Verbot der Genehmigung neuer Hochhausbauten in Graz).

Die Haltung der Sozialdemokratie zur Frage der Bürgerbeteiligung erscheint noch vielschichtiger und komplexer als die der bürgerlichen Parteien. Zwar läge der »antikapitalistische« Aspekt vieler Bürgerinitiativen durchaus auf der traditionellen Linie einer Arbeitnehmerpartei. Der Kampf gegen spekulative Hochhausbauten, gegen umweltbeeinträchtigende Industrieanlagen und so weiter entspräche dieser Linie und könnte geradezu eine neue Popularitätsbasis für die heute oft verschwimmenden politischen Konturen dieser traditionsreichen Bewegung ergeben.

Die Organisation der Bürgerinitiativen außerhalb des Parteiramens (der mit seinen vielfältigen kulturellen und sozialen Verzweigungen noch immer einen, wenn auch verblassenden, Totalitätsanspruch auf alle Gesinnungsgefährten erhebt) tritt aber in Konkurrenz zum Vorranganspruch der Partei in den Städten und Bezirken, die sie als »ihr gehörig« versteht. Zudem erweckt die Förderung von Bürgerinitiativen durch die kommerziellen Pressemedien Mißtrauen. Zum einen, weil man darin — teilweise berechtigt — eine neue Kampfform bürgerlicher parteipolitischer Interessengegner und Zeitungseigentümer gegen die eigene Machtbastion sieht, zum anderen aber, weil man erkennt, daß hier progressive Tendenzen aufbrechen (und zum Teil gegen sein eigentliches langfristiges Interesse vom politischen Gegner gefördert werden), die man selbst überzeugungskräftiger vertreten könnte.

Weiters ist nochmals an das alte marxistische Credo zentralistischer Planung zu erinnern, das schon in der ersten Internationale gegenüber den prophetischen Bedenken Bakunis¹⁶ sich durchsetzte, und das auch in der heutigen Sozialdemokratie noch als Vorliebe für straffe, bürokratisierte Entscheidungsstrukturen fortbesteht.¹⁷ Entscheidend ist aber schließlich, daß die Sozialdemokratie als hauptsächlicher Machträger in den Großstädten eindeutig im Schußfeld der Bürgerinitiativen steht und diese daher gemäß der politischen Augenblickslogik irritiert als negative Kraft

empfinden muß. Differenziertere Haltungen sind deshalb von ihr vor allem erst dann zu erwarten, wenn es um die Suche nach den Ursachen von politischen Niederlagen geht.

4. Kommunale Plebiszite als Gemeinwohlintikatoren

Gegenüber dem Phänomen der Bürgerinitiativen bestehen, wie ersichtlich, recht widersprüchliche Haltungen und verbreitetes Unbehagen. Die kommunalpolitisch führenden Schichten sehen sie zum Teil irritiert als direkte Herausforderung ihrer Entscheidungsfunktion. Auch diejenigen, die mit dem populären Strom zu schwimmen versuchen, müssen zugeben, daß Bürgerinitiativen eine zuweilen destruktive Verhinderungsmacht entwickeln, nicht selten privilegierte Partikularinteressen vertreten und letztlich die Entscheidungsfähigkeit des Systems der kommunalen Repräsentativdemokratie in Frage stellen. Theoretikern der Linken ist schließlich die Konkretheit der »single-purpose movements«, ihr mangelndes gesamtgesellschaftliches Bewußtsein, ein Greuel. Andererseits sind sich nahezu alle Beurteiler einzelner, in ihrem Sinne positiver Züge der Bürgerinitiativen gewiß: Einsichtige Stadtväter sehen sie als — häufig allerdings verspätetes — Warnsignal vor kommunalen Fehlplanungen an, Oppositionsparteien suchen sich ihrer als Sturmbock politischer Eroberung zu bedienen, romantische Demokraten betrachten sie (zuweilen etwas zu rosig) als Manifestationen einer sich aktivierenden Basis, als Bewegungen des so oft vergeblich beschworenen mythischen »Volkes«.

Die sich bisher abzeichnende Strategie der auf das Phänomen am stärksten sensibilisierten kommunalpolitischen Führungsschichten — das heißt jener Stadtregierungen, die über Bürgerinitiativen an die Macht kamen, oder derer, die durch sie empfindliche Niederlagen erlitten haben und zu lernen bereit sind — ist der Weg möglicher Integration des Bürgerwillens in den Planungsprozeß, aber von oben her, bei gleichzeitiger Verstärkung örtlicher Propaganda für kontroversielle kommunalpolitische Projekte. Man »hört den Bürger an«, macht wohl auch gewisse Planungen transparenter, hütet sich jedoch im allgemeinen, Entscheidungskompetenzen abzugeben oder etwa grundlegende Planungsalternativen zur öffentlichen Wahl zu stellen. Dadurch, daß solcherart sensibilisierte Führungsschichten sich bereithalten, dem »Volkszorn« zuvorzukommen (oder versuchen, ihn rechtzeitig zu manipulieren), mag nun ein bescheidener Ansatz demokratischer Entscheidungsfindung gegeben sein. Es kann aber behauptet und belegt werden, daß ein weiterer Schritt, die Delegierung gravierender punktueller Entscheidungskompetenzen an das Wählervolk, sowohl sozioökonomisch zu befürworten ist wie sie auch der sie praktizierenden politischen Elite bei der Bewältigung des Phänomens Bürgerinitiative dienlich wäre.

Das hier angeschnittene Thema direkter Demokratie und das Problem plebiszitärer Entscheidungsmechanismen (und ihrer Mißbrauchbarkeit) übersteigt zweifellos die Darstellungsmöglichkeiten des vorliegenden Aufsatzes. Dennoch seien einige grundsätzliche Bemerkungen erlaubt.

Die demokratische Legitimation politischer Regimes ist seit dem Ende

des 18. Jahrhunderts praktisch weltweit zum Durchbruch gekommen. Ihre Ideologie der politischen Herrschaft durch das Volk für das Volk und im Sinne des Volkes hat etwa mit Ende des Ersten Weltkrieges das Alternativkonzept dynastischer Legitimität völlig in den Hintergrund gedrängt. Es wird heute selbst von der Vielzahl jener diktatorischer Regimes behauptet, die in Wahrheit ganz andere Ziele verfolgen, aber dennoch am Bestätigungsritual vorgeblich freier Wahlen festhalten. Wie wesentlich die praktischpolitische Legitimationsfunktion eines demokratischen Votums ist, haben aber etwa auch jene Praktiker der Macht bewiesen, die nach dem chaotischen Aufbegehren breiter Volksschichten — mit eindrucksvollen Referenden oder Wahlsiegen — ihre schwankenden Regimes mit Hilfe der schweigenden Mehrheit konsolidierten.¹⁸

Die gegenwärtige Repräsentativdemokratie schließlich, das derzeit sicherlich volksnächste politische System, zeigt zudem neben gegenläufigen Tendenzen wachsender bürokratischer Experten- und Verwaltermacht und zum Teil als Reaktion darauf¹⁹ entscheidende Tendenzen weiterer Demokratisierung: zunächst durch die teilweise Ausrichtung der politischen Elitenkonkurrenz auf die Sondierungen der Demoskopie, die als solche ein plebiszitäres Element in die politische Praxis bringt (subjektivierend als Beliebtheitsweltkampf von Spitzenpolitikern, objektivierend als Kampf um das populärere Programmpaket). Dann aber auch von der politischen Bewußtseinsbildung, die in steigendem Maß auf Mitbestimmung und Demokratisierung setzt und dabei in ihrem antiautoritären Ansatz auf der wachsenden Intellektualisierung der Wohlstandsgesellschaft ebenso wie auf dem Versagen bloß ökonomischer Reformkonzepte beruht.²⁰

In dieser Situation ist es das wahrscheinlich subjektiv lohnendste und objektiv fortschrittlichste Mittel in der Frage gestellter kommunalpolitischer Eliten, von Bürgerinitiativen umkämpfte Fragestellungen dem Stimmbürger zum Referendum vorzulegen. Allerdings sind hier einige Details von großer Wichtigkeit:

a) Einen ungefährdeten demokratischen Bestätigungseffekt kann eine Stadtregierung nur dann erzielen, wenn sie bei Volksbefragungen eine einigermaßen neutrale Haltung einzunehmen in der Lage ist. Sie richtet dann die umstrittene Sachentscheidung nach dem Volkswillen, ohne sich selbst zu kompromittieren.²¹ Voraussetzung ist also, daß das Referendum nicht als Resultat einer bereits virulenten Kampfsituation zwischen partikulären Bürgerinteressen und einzelnen Medien einerseits und den kommunalpolitischen Planern andererseits abgehalten wird, sondern in einem früheren »unaufgeheizten« Stadium. Im andern Fall, wenn die kommunalpolitische Elite sich festgelegt hat und etwa gar mit manipulierten Fragestellungen und Tricks gegen ihre Widersacher ins Referendum geht, ähnelt dies dem cäsaristischen Selbstbestätigungsreferendum und kann wie dieses durchaus »selbstmörderisch« ausgehen.

b) Die heute so vielzitierte »Mitwirkung der Betroffenen« wird dann absurd, wenn sie zur Entscheidung der unmittelbar Interessierten wird. Gegenüber dem oftmals blinden Egoismus lokaler Interessen (»Atomkraftwerke ja, aber nicht bei uns«), bietet wohl der Verweis auf das demokratische Votum die beste Korrektur und Zurückweisung. Dieses demokra-

tische Votum kann aber sinnvoll nur eines der übergeordneten politischen Einheit sein, die gegenüber den partikulären Verhinderungsinteressen von Anrainern, Lärmgeschädigten oder potentiell Gefährdeten etwa das allgemeine Interesse an Verkehrsverbindungen, Arbeitsplätzen oder Energie zum Ausdruck bringen kann.²² Das bedeutet, daß viele Entscheidungen wohl kommunalpolitischen Referenden zugänglich sind, andere aber — etwa wo störende Verkehrswege aus den Grenzen einer Stadt ins Umland verlegt werden sollen — der übergeordneten politischen Einheit zufallen sollten.

c) Die Entscheidungsalternativen kommunalpolitischer Referenden müssen von kompetenten Experten erarbeitet, klar und verständlich gefaßt und in ihren (insbesondere finanziellen) Konsequenzen kurz und verständlich dargestellt sein. Eine möglichst breitgestreute und neutrale Information über die vorgeschlagenen Alternativen ist von der Kommunalverwaltung sicherzustellen.

Als Resultat der beschriebenen Vorgangsweise ist zu erwarten: Bürgerinitiativen, die sich oft nur mit spärlicher Berechtigung mit dem Pathos, das »Volk« zu repräsentieren, umgeben, werden mit der letztinstanzlichen Entscheidung eben jenes Volks konfrontiert. Von Bürgerinitiativen verunsicherte oder unter dem Druck innerparteilicher Partikularinteressen stehende Politiker grundsätzlich demokratischer Gesinnung können sich mit dem Mechanismus der Volksbefragung vom Druck eigener Pressure-groups freispielen und die dem Gemeinwesen nützlichsten Lösungen vom Volksentscheid erhoffen. Der Volksentscheid wird nämlich, wie die das »demokratische Vorurteil« bestätigende bisherige Erfahrung zeigt, in der Regel auf das allgemeinere Interesse ausgerichtet sein und etwa öffentliche Güter über Kapitalverwertungsinteressen setzen: Bürgerinitiativen, die gegen unnötige Verschlechterungen der Umweltqualität wie Verbauung von Grünflächen kämpfen, scheinen beispielsweise eines plebiszitären Konsenses auch der Nicht-Anrainer quasi als partikuläre Agenten des Gemeininteresses sicher zu sein. Vorwiegend negativistische Anliegen (etwa potentieller Anrainer einer notwendigen Brückenverbindung) sind dagegen unter Berufung auf den Volkswillen vermutlich am nachhaltigsten in ihre Schranken zu verweisen.

Das Mittel der Volksbefragung ist nun gerade in Verbindung mit Bürgerinitiativen kein neuartiges. Allerdings scheint es von den kommunalpolitischen Eliten, auch jener politischen Richtungen, die Bürgerinitiativen eher positiv gegenüberstehen, sehr behutsam angewandt zu werden. Hier mögen fehlgeschlagene Selbstbestätigungsreferenden eine Rolle spielen (je mehr sich die Stadtregierung in einem Volksentscheid einseitig engagiert, um so mehr kommt das Referendum einer Zwischenwahl gleich und gefährdet potentiell ihre politische Stabilität). Andererseits erscheint der Verdacht nicht ganz unbegründet, daß mit dem Satz: Der Politiker dürfe sich nicht seiner Aufgabe der Entscheidungsfindung begeben, hintergründig die Sorge verbunden ist, dann manche fragwürdige Entscheidungen nicht mehr so leicht »unter sich« ausmachen zu können. Das Argument der Überforderung des Stimmbürgers mit zahllosen Einzelentscheiden und entsprechend geringer Wahlbeteiligung ist übrigens dann kaum zutreffend,

wenn für Volksbegehren und Volksentscheid entsprechend hohe Unterschriftenquora festgelegt sind, die Stadtverwaltung selbst von der Möglichkeit freiwilliger Volksbefragung aber nur sparsam bei einzelnen großen und potentiell umstrittenen Projekten Gebrauch macht. Die Gefahr demagogischer Manipulation von Referenden durch mächtige Interessengruppen ist schließlich zwar ebenfalls real; sie dürfte aber kaum größer sein als die Erfolgchancen, die dieselben mächtigen Interessengruppen als politischen Lobbyisten hinter der Szene des kommunalen Parlamentarismus haben. Wobei hinzuzusetzen ist, daß der Volksentscheid bei allgemeinem Wahlrecht den expliziten Stimmenkauf jedenfalls nahezu ausscheidet, da die aufzuwendenden Summen prohibitiv hoch wären.

Die Volksbefragung als Mittel empirischer Kommunalpolitik ist derzeit in einem Durchgangsstadium. Sie bietet sich als Mittel repräsentativer Erhebung der Volksmeinung gegenüber den partikularistischen Bürgerinitiativen an, sie liefert sogar eine politische Legitimationsprämie jener Gruppe, die sie richtig anwendet, sie bedeutet aber zugleich eine kontrollierte Machtdelegation aus den Händen weniger an den Stimmbürger und damit einen »Sprung über den eigenen Schatten«. Wer die berechtigten Anliegen vieler Bürgerinitiativen auf Erhaltung und Verbesserung städtischer Lebensqualität zugunsten von spekulativen Bauinteressen, parteipolitischen Monopolansprüchen oder Behördenbyzantinismus zurückstellen möchte, dem bieten sich allerdings auch andere, weniger »saubere« Möglichkeiten, sich mit diesem verunsichernden Element der modernen Kommunalpolitik auseinanderzusetzen. Schweige-Arrangements mit den Medien oder der politischen Konkurrenz, demagogisch-einseitiger Aufweis der Interessenpartikularität von Bürgerinitiativen, ihrer zuweilen vorhandenen »Hintermänner« (die auf der Gegenseite natürlich ebenso vorhanden sind), Propagandaschlachten mit städtischen Finanzmitteln und so weiter. Solange diese Strategien nicht in eine gegenüber der Volksmeinung homogenisierte kommunalpolitische Elitenbildung kulminieren, wird sich ihnen allerdings immer ein demoskopischer Populismus gegenüberstellen, den man gerade den nichtmonopolisierten Massenmedien und den Minoritätsparteien kaum je ganz »abkaufen« wird können. Und dieser Populismus hat seine entscheidenden Meriten. Nicht nur, weil er in Übereinstimmung mit unseren demokratischen Traditionen und Fiktionen steht und diese ein Stück näher zur Realität zu bringen unternimmt. Sondern weil auch technokratische Entscheidungshilfen wie etwa die ökonomische Kosten-Nutzen-Analyse als »objektive« Hilfsmittel vor zentralen Anliegen der Lebensqualität versagen müssen (wie hoch soll man zum Beispiel seriöserweise den beträchtlichen »Schönheitsnutzen« einer Brückenkonstruktion ansetzen?). Das demokratische Votum kann etwa bei der Gestaltung von Großprojekten mit Wahrzeichencharakter Entscheidungen setzen, die als effizientere Gemeinwohlindikatoren anzusehen und scheinquantifizierten Kalkülen vorzuziehen sind.²³

Dies sei abschließend an einem modellmäßig typischen kommunalpolitischen Interessenkonflikt erläutert: Ein weitläufiges altes Marktgelände in relativ zentraler großstädtischer Lage soll geräumt werden.²⁴ An seine Stelle soll nach den Plänen eines Konsortiums, in dem eine kommunale

Bauunternehmung mitwirkt, ein Einkaufs- und Verwaltungszentrum treten, in dem auch einige öffentliche Dienststellen untergebracht werden wollen. Wegen der günstigen Lage sind der Grundwert und somit die Mietkosten hoch, als kostengünstige Nutzung erschiene die Errichtung von Hochhäusern. Die Handelskammer wird das Projekt befürworten, wenn ihr die Zusammensetzung der Mieter entspricht, die öffentlichen Dienststellen, die aus veralterten und unzureichenden Büros abgesiedelt werden wollen, ebenfalls, die Gemeinde möchte gewinnbringend einen bisher ökonomisch brachliegenden Grund nützen, ihre Baugesellschaft ein gewinnträchtiges Großprojekt in Angriff nehmen. Auch die Gewerkschaft hat vom Standpunkt der Schaffung neuer Arbeitsplätze nichts gegen das Projekt einzuwenden, zumal, wenn es von einer gewerkschaftsnahen Bank mitfinanziert werden soll. So mancher »dynamische Kommunalpolitiker« freut sich zudem über den modernen Akzent, den seine Stadt durch den Neubaukomplex erhalten wird. Als »Störenfried« dieser mächtigen Partikulärinteressen formiert sich allerdings ein weiteres Partikulärinteresse, nämlich eine Bürgerinitiative von Anrainern, geschart um einen pensionierten Hauptschuldirektor, die die Schaffung eines Parkes fordert. Einige junge Architekten entdecken zudem den künstlerischen Wert der Zweckarchitektur des Marktes und verlangen ihre zumindest teilweise Erhaltung. Eine große Zeitung berichtet über die Initiative und unterstützt sie mit der populären Forderung: »Mehr Grün in unsere Stadt.« Eine von ihr veröffentlichte Meinungsumfrage ergibt eine Mehrheit von 70 Prozent der Bevölkerung für die Schaffung eines Parks. Dieser Forderung schließt sich die Minderheitsfraktion im Gemeinderat nach einigem Zögern an. Soweit ein typisches Szenario einer Bürgerinitiative.

Als Möglichkeiten der Entscheidungsfindung ergeben sich:

1. Zunächst kann die Mehrheitsfraktion auf Biegen oder Brechen das Prestigeprojekt durchführen, auch um den Preis zeitweiliger Unpopularität oder von Verlusten bei den nächsten Wahlen.

2. Nach mehr oder weniger ernsthaften Konsultationen mit der Bevölkerung kann ein modifiziertes Projekt beschlossen werden, das etwa eine geringere Bebauungshöhe, eine Alibigrünfläche und die Erhaltung zweier Marktpavillons als »Kommunikationszentrum« vorsieht. Wenn es der Stadtverwaltung gelingt, die Oppositionspartei für dieses modifizierte Projekt zu gewinnen (immerhin wollen ja auch einflußreiche Interessenten dieser Seite in das Einkaufszentrum einsteigen), dann ist die Frage für die nächsten Kommunalwahlen neutralisiert, die Bürgerinitiative isoliert, und die Zeitung wird sich nach einiger Zeit einer anderen zugkräftigen Kampagne zuwenden.

3. Die Kommunalverwaltung könnte an demokratischer Legitimität gewinnen, wenn sie drei Grundsatzalternativen (z. B. ursprüngliches Zentrum, modifiziertes Zentrum mit Grünfläche oder Nutzung als Parkanlage mit Erhaltung einzelner Pavillons und Kinderspielplatz) der Bevölkerung der Stadt zur Entscheidung vorlegt. Die Entscheidung wäre somit aus dem Tauziehen der Interessenten in den Hinterzimmern an die Öffentlichkeit verlegt. Den Parteigängern der einzelnen Projekte bliebe es unbenommen, ihre Meinungen in Werbekampagnen populär zu machen. Sofern es dem

Bürgermeister gelingt, das Referendum in der Fragestellung neutral zu halten und glaubhaft zu machen, daß er vor allem dem Interesse der Bürger dieser Stadt dienen wolle, werden er und seine Partei aus der Volksbefragung bei jedem Ausgang gestärkt hervorgehen. Zwar werden — nach internationalen Erfahrungen — vermutlich nur 25 Prozent der Stimmbürger zur Urne gehen. Aber diese 25 Prozent werden jene sein, die sich aus persönlichen (Anrainer-) oder allgemeinen Motiven um die betreffende Frage wirklich annehmen. Zudem werden persönliche finanzielle Vorteile für ihre Entscheidung sicher am wenigsten ins Gewicht fallen. Die demokratische Legitimität der Stadtverwaltung wird gestärkt. Kommt es zudem, wie zu erwarten, zur Entscheidung einer zumindest teilweisen Grünflächen-nutzung, hat der Stimmbürger ein Votum abgegeben, das kurzfristigen Kapitalverwertungsinteressen eine stärkere Absage erteilt und dem Gemeinwohl stärker zum Ausdruck verhilft, als es die Gemeindeführung von sich aus vielleicht hätte tun können.

Es sei an diesem Punkt vom geschilderten Szenario wieder abgegangen und die allgemeine Schlußfolgerung gezogen.

Was hier geschildert wurde, ist sicherlich nur taktisches Detail einer permanenten kommunalpolitischen Auseinandersetzung. Es mag als Beispiel empirischer Politik gelten: Politik, die von Eliten betrieben wird, die aber die Errungenschaft der durch Demoskopie transparenten Volksmeinung für den Erfolg in der Repräsentativdemokratie zu nutzen gezwungen sind, aus ihr eine rationale Entscheidungsbasis ableiten können und bereit sind, der verbreiteten Demokratisierungshoffnung der Bevölkerung einen Schritt entgegenzugehen.²⁵

Sicherlich wird hier keine Gesamtlösung der gesellschaftlichen oder auch nur der kommunalpolitischen Probleme entworfen. (Die implizite Hoffnung nach solchen utopischen Gesamtlösungen durchzieht übrigens viele Untersuchungen über Bürgerinitiativen, die diese etwa auf ihre Eignung als »Weg zum Sozialismus« untersuchen und daher notwendig zu negativ verzerrenden Resultaten gelangen.)²⁶ Kein Zweifel besteht auch darüber, daß ein Großteil der kommunalpolitischen Detailarbeit zu voluminös ist und zu sehr »technischen Charakter« hat, um sinnvollerweise direkt dem Volke vorgelegt werden zu können (dies bezieht sich etwa auf die umweltpolitisch äußerst wichtigen Flächenwidmungspläne, bei denen oft recht zwielichtige Interessen eine hintergründige Rolle spielen). Denkbar wären aber punktuelle Volksbefragungen zu einzelnen Großprojekten, in denen kaum mehr als 3 Alternativen zur Wahl gestellt werden können. An die Seite der — nicht zuletzt kostspieligen — Volksbefragung tritt zudem die wesentlich billigere, aber recht verlässliche Repräsentativbefragung, die eine Berücksichtigung der überwiegenden Volksmeinung ebenso ermöglicht, allerdings nicht mit dem demokratischen Prestige des Massenvotums verknüpft ist.

Solche punktuelle Demokratisierung und solches empirisches »Eingehen auf das Volk« von »oben« her ist natürlich wie jeder pragmatische Reformgedanke dem Vorwurf der Scheinhaftigkeit ausgesetzt und könnte wohl auch in Demokratie der Nichtigkeiten ausgehen (etwa wo man die Bevölkerung nicht über konkrete Projekte der Umweltgestaltung, sondern nur

über deren Benennung befragen würde). Aber diesem Vorwurf ist damit zu begegnen, daß reine Public-Relations-Aktionen eben auch keine spürbare politische Legitimierungsprämie abgeben, sondern eher Spott und Gleichgültigkeit ernten würden.²⁷ Gewiß mag das heute spürbare erhöhte kommunalpolitische Interesse, die Zuwendung der Bürger zur erlebten und unmittelbaren Umwelt, auch von der unkontrollierbaren Bedrohung der weltpolitischen Situation mitbedingt, eine Art Flucht in die gestaltbare Konkretion sein. Gewiß bezeugt es neben der Krise des urbanen Lebensraumes auch eine Krise des traditionellen politischen Bewußtseins, das die überkommenen politischen Heilslehren und ihre Kampforganisationen allerorts in etablierte Patronage- und Machtapparate sich verwandeln sah und sich nun den handfestesten Lokalinteressen verschreibt. Aber der bedenklichen Lage unserer Städte ist nicht durch das Neuaufwärmen formelhaft gewordener Parolen zu helfen, sondern am ehesten durch den Mut zu Experimenten, die an der Zustimmung des Volkes ihre Bestätigung zu finden haben. Empirische Kommunalpolitik liegt heute in der Luft, ist mögliches Mittel innerer Erneuerung der traditionellen Arbeiterparteien und/oder wirksames Kampfmittel agiler bürgerlicher Parteien, die Initiative progressiver Kommunalpolitik wieder an sich zu reißen. Wem immer es gelingt, die sozioökonomischen Grundlagen, auf denen sie beruht, erfolgreich zu nützen, der treibt die Demokratie ein Stück weiter, sichert dabei der eigenen politischen Gruppierung Popularität und dürfte zugleich bei der Bewältigung unserer urbanen Probleme einen Schritt in die richtige Richtung tun.

ANMERKUNGEN

- 1 So ist zum Beispiel der SPD-Anteil bei den Kommunalwahlen in den sozialdemokratischen Hochburgen Hamburg, Berlin und Bremen seit Anfang der sechziger Jahre erheblich zurückgegangen. Auch für Großbritannien konstatiert übrigens Jeffrey Stanyer ab 1967 eine zunehmende Fluktuation im städtischen Wählerverhalten, die die in den fünfziger Jahren etablierten kommunalpolitischen Hochburgen beziehungsweise »one-party systems« erodierte. Vgl. Jeffrey Stanyer, *On the Study of Urban Electoral Behavior*, in: Ken Young (Ed.), *Essays on the Study of Urban Politics*, London 1975, S. 41 f.
- 2 Vgl. zum Beispiel Rudolf Burger: »Lebensqualität« und Warenproduktion in: »Wirtschaft und Gesellschaft« Nr. 4/1975, S. 9 ff., S. 25.
- 3 Das Ringen um die Abwendung von der dualistischen Klassenanalyse mit ihren historisch immer mehr verschwimmenden dichotomischen Kategorien von »Bourgeoisie« und »Proletariat« kennzeichnet übrigens die lebendigsten unter den marxistisch geprägten Denkern der Gegenwart (etwa Habermas und Offe mit ihrer hier typischen Hinwendung zur Systemtheorie. Vgl. Jürgen Habermas, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt/M. 1973, Claus Offe, *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Frankfurt/M. 1972). Selbst relativ orthodox marxistische Autoren müssen der Rolle der Interessenkonflikte von »Klassenfraktionen« zunehmend ihr Realitätsrecht geben und können sich dabei sogar auf die Stifter der Lehre berufen (vgl. R. Bauer, *Analyse lokaler Konflikte im Produktions- und Reproduktionsbereich als Interessenkämpfe der Gesellschaftsklassen und Klassenfraktionen*, in: R.-R. Grauhan, *Lokale Politikforschung*, Frankfurt/M. 1975, S. 131 ff.). Auf höherer Abstraktionsebene wird freilich die reale Interessenpluralität letztlich doch meist auf den Grundgegensatz von Lohnarbeit und Kapital »zurückgeführt« und somit dem mythologischen Dualismus zeremoniell gehuldigt.
- 4 Daß die Wurzel der »Ideologie der Lebensqualität« (die etwa in den meisten Bürgerinitiativen wirksam wird) in der »zunehmenden Proletarisierung der Lebensbedingungen des Kleinbürgertums und des Mittelstandes liegt«, wie etwa Burger behauptet (a. a. O. S. 18), trifft zwar die wachsende Gemeinsamkeit der ökologischen Bedrohung, faßt sie aber in der verfälschenden Sicht der alten Verelendungsterminologie. Da die seinerzeit vorhergesagte ökonomische Pauperisierung nicht eintraf, werden die negativen Nebenwirkungen der Wohlstandsmehrung im Industriesystem als Verelendung umgedeutet.
- 5 Nach einer Repräsentativumfrage des Grazer IMUD-Institutes empfinden die Grazer das Verkehrsproblem als dringlichstes kommunales Problem (62 Prozent ganz wichtig), danach die Belästigung durch Lärm und Geruch (62 Prozent). Im Mittelfeld stehen das Interesse an der »Rettung der Natur« und am öffentlichen Verkehr. In geringerem Maße besteht Engagement an der Erhaltung der Altstadt (32 Prozent ganz wichtig) und an Kinderspielflächen (30 Prozent). (K. A. Kubinzky: *Bürgerinitiativen in Graz*, Graz 1975, S. 10).
Eine Erhebung des IMAS-Institutes über Faktoren des Unbehagens in Österreichs Großstädten ergab auf die Frage: »Was stört Sie an Ihrer Wohngegend?« als führende Antwort: »Rauch, Staub, Schmutz« (in Städten über 70.000 Einwohnern, ohne Wien: 44 Prozent der Befragten, Wien: 45 Prozent) vor »schlechte Luft« (37 Prozent beziehungsweise Wien 42 Prozent) und Straßenlärm (34 Prozent beziehungsweise Wien 39 Prozent). Mangelnde Spielmöglichkeiten der Kinder (23 Prozent — Wien 29 Prozent), zuwenig Grün (17 Prozent beziehungsweise 33 Prozent) und Mangel an Parkplätzen (17 Prozent beziehungsweise 30 Prozent) folgen in der Rangordnung. »Academia«, September/Oktober 1976, S. 15.
- 6 Vgl. dazu als Übersicht über die Verhältnisse der BRD: Axel Werner, *Bürgerinitiativen — Versuch einer Bestandsaufnahme theoretischer Positionen und empirischer Befunde*, in: H.-G. Wehling (Hrsg.), *Kommunalpolitik*, Hamburg 1975, S. 254 ff. und die dort angeführte Literatur.

Spezifisch zur Empirie der österreichischen Situation vgl. Maren Seeliger, *Bürgerinitiativen in Österreich*: International Congress IFHP (International Federation

- for Housing and Planning) Kopenhagen 1973, *Papers and Proceedings*, Bd. 2, S. 683 ff. Die Nahbeziehung der Mittelschicht zu BI bestätigt für Österreich unter anderen auch Kubinzky, a. a. O. S. 5.
- 7 Zu den Details der Affäre um den Sternwartepark sei auf die Wiener Tagespresse der Monate März und April 1973 sowie auf Seeliger (a. a. O. S. 691 f.) verwiesen. Bezüglich der Pyhrnautobahnfrage vgl. ebenfalls Seeliger (a. a. O. S. 688 f.).
 - 8 Quelle: Kontaktstellen für den Grazer Bürger; Bürgerinitiativen, Interessen- und Aktionsgemeinschaften (Übersicht des Grazer Büros für Bürgerinitiativen, Graz o. J.).
 - 9 Nach einer Untersuchung von G. Gallup sind etwa 61 Prozent der amerikanischen Bevölkerung bereit, ihre Freizeit der Lösung kommunaler Probleme zu opfern, unter den Collegeabsolventen dagegen 75 Prozent. Zitiert nach P. Diemel, *Bürgerinitiative und Selbstverwaltung*, in: *Der aktive Bürger: Utopie oder Wirklichkeit?*, Köln - Berlin 1971, S. 16 ff.
 - 10 Die Affinität journalistisch tätiger Intellektuellenschichten zu kritischen und »linken« Geisteshaltungen scheint eine allgemeine Struktur darzustellen, die im amerikanischen Klischee vom (parteipolitisch) demokratischen Journalisten und republikanischen Zeitungsherausgeber ebenso zum Ausdruck kommt wie in der Machtkonzentration — im weitesten Sinn — »linker« Gruppen in den Medien, etwa nach dem portugiesischen Umsturz 1974 oder anlässlich der chinesischen Kulturrevolution. Schumpeter hat aus geistvoller konservativer Sicht den kritischen Intellektuellen der Medien sogar eine führende Rolle beim Umsturz eines gereiften bürokratischen Kapitalismus in einen bürokratischen Kommunismus vorausgesagt. Vgl. J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, London 1966 (Erstaufgabe 1943), insbesondere das Kapitel »The Sociology of the Intellectual«, S. 145 ff.
 - 11 Hier sei etwa auf die wechselvollen Bemühungen des »Planquadrat«-Teams des österreichischen Fernsehens verwiesen.
 - 12 Schumpeter (a. a. O. S. 151) weist mit Recht auf den Aspekt hin, daß die Kapitalverwertungsinteressen der Kommerzpresse nicht unbedingt mit typischen kapitalistischen Klasseninteressen konform gehen. Je gewinnorientierter ein Massenblatt ist (das heißt, je weniger es als — defizitäres — Sprachrohr von Subventionsgebern funktioniert), um so stärker wird die »demokratische« Ausrichtung an gewissen Anschauungen und unmittelbaren Interessen des breiten Lesepublikums. Dieses aber war, wie Schumpeter richtig bemerkt, nur vor 1914 ein vorwiegend großbürgerliches. Die Inseratentartarife und -aufträge wiederum sind — innerhalb gewisser Grenzen, deren Überschreitung durchaus »politische« Boykottbestrebungen auslösen kann — vorwiegend auftragsabhängig, jedenfalls aber keine vorrangige Funktion der »Linie« von Kommerzblättern.
 - 13 Vgl. Ken Young, *Urban Politics: An Overview* (S. 185 ff. in Ken Young (Ed.)) a. a. O. »Support for localism seems to be strongest among Conservatives and support for centralism strongest among Radicals« (S. 194). »Anti-partisan localism« wird von Young ebenfalls als stärker unter konservativ votierenden Wählerschichten beschrieben (S. 195).
 - 14 In solchen Fällen fungiert die Rechte quasi als politisches Gewissen der Linken, das ihr den Verstoß gegen die eigenen alten Ideale vorhält. Diese Rolle ist für bürgerliche Parteien um so dankbarer, je »volksfremder« die linke Führungsschicht agiert: etwa wo in innerstädtischen Baulücken Hochhäuser unter dem Gesichtspunkt errichtet werden, mit erprobten Parteigängern als Mietern Bezirksmehrheiten zu erobern, wiewohl die überwältigende Mehrheit der Wohnbevölkerung des Umkreises eine Grünfläche erhofft. Solche bizarre Verselbständigung der Machtinteressen des Parteiapparates kann à la longue die Wahlchancen der betroffenen Partei nur mindern, auch wenn eine gewisse wünschenswerte Durchmischung der Sozialschichten als Nebenprodukt derartiger Wohnbaupolitik abfallen mag.
 - 15 Die Details der Baumpflanzungsaktion auf den Wiener Scalagründen sind der Wiener Tagespresse um den 30. Juni 1976 zu entnehmen. Die Aktion ist nicht nur insofern interessant, als sie die Bereitschaft einzelner jüngerer bürgerlicher Kommunalpolitiker dokumentiert, im Kampf gegen die etablierte Sozialdemokratie von der deutschen außerparlamentarischen Linken zu lernen, sondern weil ihr gegenüber die Sozialdemokratie als Hüterin des unverletzlichen Eigentumsbegriffes auftrat. Sie mußte überdies schon vorher die undankbare Rolle übernehmen, eine von

- der Opposition geforderte Volksbefragung im Bezirk, deren Ausgang ziemlich evident erschien, abzulehnen (vgl. »AZ«, »Die Presse« vom 29. April 1976).
- 16 »Klar ist, daß das System von Marx . . . zur Errichtung einer sehr starken sogenannten Volksmacht führt, das heißt zur Herrschaft einer intelligenten Minderheit, die allein fähig ist, die bei einer Zentralisation unvermeidlich sich ergebenden verwickelten Fragen zu erfassen, und folglich zur Knechtschaft der Massen und ihrer Ausbeutung durch diese intelligente Minderheit« (Michail Bakunin, *Prinzipien und Organisation der Internationalen Revolutionären Gesellschaft*, S. 146 ff. in E. Oberländer: *Der Anarchismus — Dokumente der Weltrevolution —*, Bd. 4, Otten 1972, S. 184.
 - 17 Daß die Schwierigkeiten großer Arbeitnehmerparteien in der Frage der internen Demokratie im großstädtischen Apparat ein internationales Strukturproblem darstellen, wird übrigens von Ken Young belegt: »The features of closedness, stratification, electoral passivity and low-profile government when added to massive concentrations of labour voters in urban centres, have on occasion given rise to the distinctly autocratic style of city regime which enabled a past labour Prime Minister to refer to the ruling group on the late London Country Council as »the nearest thing to a totalitarian state in Western Europe« (a. a. O. S. 187).
 - 18 Das »Totlaufenlassen« chaotischer Volksbewegungen und die Mobilisierung der »schweigenden Mehrheit« im Urnengang mit darauffolgendem Befriedigungseffekt gelang etwa dem italienischen Regierungschef Giolitti (1904) in ähnlich eindrucksvoller Weise wie De Gaulle bei den Parlamentswahlen 1968.
 - 19 Angesichts dieser komplexen Situation stellt Habermas mit Recht fest: »Die dem Staatsapparat im Spätkapitalismus zuwachsenden Funktionen und die Erweiterung der administrativ bearbeiteten gesellschaftlichen Materien steigern den Legitimationsbedarf« (J. Habermas, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt/Main 1973, S. 82). Da sich der Liberalkapitalismus in den Formen bürgerlicher Demokratie konstituiert habe, »muß der wachsende Legitimationsbedarf heute mit Mitteln der politischen Demokratie (auf der Grundlage des allgemeinen Wahlrechts) befriedigt werden« (ebenda S. 82 f.). Habermas sieht aber das Phänomen aus einem Restbestand marxistischer Orthodoxie her vornehmlich im Lichte einer »Repolitisierung des Klassenverhältnisses« im organisierten Kapitalismus (S. 97). Demgegenüber wäre der vielfach technische Charakter der wachsenden Umweltbelastungen (etwa Düsenlärm) hervorzuheben, der für Anrainer jeglicher, also auch einer hypothetischen Nichtklassengesellschaft, an die Unerträglichkeitsschwelle geht. Die Freiheiten der bürgerlichen Demokratie erlauben bloß, daß die Widersprüche der technischen Zivilisation sich als wachsender Legitimationsbedarf offen manifestieren können, während sie andernorts direkt in Verstärkung autoritärer administrativer Verfügung münden.
 - 20 Vgl. dazu als (enthusiastische) Dokumentation: Fritz Vilmar, *Strategien der Demokratisierung* (2 Bände), Darmstadt 1973.
 - 21 Beispiel einer derartigen Neutralisierungsstrategie ist die Volksbefragung in Mödling über eine umstrittene Straßentrasse (vgl. »AZ« vom 4. November 1976, S. 11, 14. November 1976, S. 6).
 - 22 Im Gegensatz zu der nur begrenzt glaubwürdigen »Sorge« der bisherigen politischen Entscheidungsträger vor der »Überforderung« des Volkes mit Entscheidungen in Sachfragen, enthüllten Repräsentativumfragen, daß die Volksmeinung gegenüber der politischen Praxis kaum irrationaler urteilt. Die jüngste Bejahung der Kernkraftwerke durch ein Volksvotum in Kalifornien dürfte zum Beispiel auf denselben kurzfristigen wachstumspolitischen Prioritäten beruhen, die die meisten Regierungen motivieren, hat aber etwa gegenüber einer Regierungsentscheidung den Vorzug erhöhter demokratischer Legitimität. Der einzige Punkt, in dem Berufung auf die Volksmeinung problematisch sein dürfte, ist der Komplex von Todesstrafe und Strafvollzug. Hier dürften die politischen Eliten einen »ethischen Vorsprung« gegenüber dem überwiegenden »Rachedenken« der Bevölkerung besitzen.
 - 23 Große Bauprojekte haben über ihre »ökonomische« beziehungsweise technische Funktion hinaus einen entscheidenden Wahrzeichencharakter (vgl. Donaueschingen, UNO-City, Reichsbrücke). Eine Reihung durch Repräsentativumfrage oder Referendum würde hier vermutlich mindestens ebenso befriedigende Ergebnisse zeitigen wie

die Endauswahl, die bisher Politiker und Beamte unter den ersten Plätzen von Architektenwettbewerben zu treffen hatten. Sie wäre übrigens auch weniger dem Ruch ungerechtfertigter Bevorzugungen und politischer und finanzieller Freundschaft anheimgegeben.

- 24 Potentielle Konfliktpunkte urbaner Neugestaltung sind heute insbesondere relativ zentral gelegene, großflächige, aber technisch und ökonomisch überalterte Infrastrukturkomplexe im öffentlichen Besitz, typischerweise Bahngelände, Märkte und Schlachthöfe (Nordwestbahngelände Wien, Naschmarkt, Quartier des Halles, Paris, Arena St. Marx, Schlachthof la Villette, Paris, etc.). Regelmäßig entstehen Konflikte zwischen Befürwortern der Grünflächennutzung, kunsthistorischen Interessenten der Profanarchitektur des 19. Jahrhunderts und Bodenverwertungsinteressenten, die üblicherweise — in der »teuren« zentralen Lage Hochhausbauten proponieren und dies mit gelegentlichen Abstrichen bisher auch meist durchsetzen. (Als typischer realer Modellfall sei die Frage der Schlachthöfe von La Villette genannt. Vgl. »Le Monde«, 17. Februar 1976, S. 30.)
- 25 Empirische Politik in diesem Sinn stellt eine objektive und positive Entwicklungsmöglichkeit der repräsentativdemokratischen Industriegesellschaft dar. Selbst für die versteinerten bürokratischen Strukturen der osteuropäischen Industriesysteme bietet sie potentiell eine bescheidene Chance der Linderung der latenten Systemkrise (wiewohl dort der entscheidende Motor der Elitenkonkurrenz fehlt). Beispiele empirischer Politik bieten übrigens auch die Untersuchung des Wiener Institutes für Freiraum- und Erholungsplanung (IFEP), die aus den geäußerten Bedürfnissen der Bevölkerung Unterlagen für die Wiener Bäderplanung abzuleiten unternimmt (vgl. Bäder unterm Röntgenschild, »Wien aktuell« 7/8-1976, S. I ff.), die Umfrageerhebungen zur Stadtplanung wie in Bregenz (vgl. »Die Presse« vom 26. April 1976, S. 4), Krems (vgl. »Die Presse« vom 14. Juni 1976, S. 4) und das Wiener Experiment im Assanierungsgebiet Ottakring (vgl. »Die Presse« vom 23. Juli 1976, S. 4).
- 26 Typisch in diesem Sinne neben der mehrfach erwähnten Untersuchung von Burger etwa auch U. Bernbach, der die Optik mehrerer Aufsätze darauf einengt, wie weit Bürgerinitiativen sich in sozialistische Zielperspektiven eingliedern, und notgedrungen zu einer pessimistischen Beurteilung kommen muß. U. Bernbach, *Bürgerinitiativen — Instrumente direkter Demokratie?* in »Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft«, Wien 1974, Heft 4, S. 547 ff., sowie derselbe: *Thesen zur Rolle und Funktion von Bürgerinitiativen im Spätkapitalismus*, in: W. D. Narr (Hrsg.), *Politik und Ökonomie*, Opladen 1975. Die vielfach tiefgründigen Analysen solcher Autoren leiden durch die stets fühlbare unterschwellige Diffamierung des gegenwärtigen »spätkapitalistischen«, »formaldemokratischen« und so weiter Gesellschaftssystems zugunsten einer impliziten, aber vagen sozialistischen Heilserwartung. Mit Einschränkungen gilt dies selbst für Habermas und Offe, nicht aber etwa für Naschold, der die Ökonomismusthese explizit zurückweist. F. Naschold, *Organisation und Demokratie*, Stuttgart 1969, S. 8.
- 27 Die »demonstrative Berücksichtigung eines plebiszitär kanalisierten Bürgerwillens«, die etwa Burger als »formaldemokratische Legitimation eben der Apparate, gegen die die Initiative sich wandte«, brandmarkt (a. a. O. S. 22), wird hier also explizit als pragmatischer Fortschritt begrüßt. Sie bietet unter anderem viel weniger die »Gefahr einer manipulierten Pseudobeteiligung« (Naschold) als etwa alle Anhörungsverfahren.

BÜCHER

EDUARD MÄRZ

»EINFÜHRUNG

IN DIE MARXSCHES THEORIE DER WIRTSCHAFTLICHEN ENT- WICKLUNG«

Europaverlag, Wien 1976

Fast zehn Jahre nach der durch die Studentenbewegung ausgelösten Renaissance der Marxschen Kritik der Politischen Ökonomie kann man nur mit Resignation feststellen, wie wenig davon wirklich übriggeblieben ist. Der akademische Lehr- und Forschungsbetrieb jedenfalls ist weit überwiegend unberührt aus dieser Phase des Versuchs einer gesellschaftskritischen Wendung hervorgegangen. Dies ist nicht darauf zurückzuführen, daß man sich in dieser Zeit gründlich mit der Marxschen Theorie auseinandergesetzt und sie wissenschaftlich überwunden hätte, sondern im Gegenteil darauf, daß die entsprechende Herausforderung kaum aufgenommen worden ist und daß man sich ihr schließlich durch den Sprung auf das rettende Ufer des neu konsolidierten und erstarkten Konservatismus vollends entziehen konnte. Die Mehrheit der Nationalökonomien etwa dürfte heute genausowenig von der Marxschen Theorie wissen und verstehen wie vor zehn Jahren — auch durch die um »Marx« ergänzten Neuauflagen der ökonomischen Standard-einführung des Nobelpreisträgers P. A. Samuelson kann sich daran kaum etwas geändert haben, weil dieser sich zwar zum späten Bewunderer, aber allzu offensichtlich deshalb ebenfalls noch lange nicht zum Kenner des Marxschen Werkes gemausert hat. Von daher gesehen kann man Eduard März nur in der ersten Hälfte eines Absatzes

zustimmen, der sich im Vorwort zu seinem neuen Buch »Einführung in die Marxsche Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung« findet: »Als ich vor fast zwanzig Jahren einzelne Kapitel meiner Studie über die Marxsche Wirtschaftslehre in der Wiener Zeitschrift »Arbeit und Wirtschaft« zu veröffentlichen begann, billigte man ihr im deutschen Sprachraum einen Raritätswert zu. Marx war zu dieser Zeit insbesondere in akademischen Kreisen ein zwar unvergessener, aber kaum noch gelesener oder beachteter Autor. Indessen hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten die Situation so gründlich verändert, daß es heute beinahe notwendig erscheint, das Erscheinen einer neuen Untersuchung der Wirtschaftstheorien von Karl Marx näher zu begründen.« Nicht nur gehört Marx auch inzwischen schon wieder zu den kaum noch gelesenen oder beachteten Autoren, auch moderne, didaktisch gute Darstellungen seiner ökonomischen Theorie sind aus der Wiederbeschäftigung mit seinem Werk kaum hervorgegangen. Von daher bedarf das Buch von Eduard März, das gerade diesen Anspruch erfüllt, keiner langen Rechtfertigung. Ich möchte vielmehr ohne Zögern feststellen, daß es sich jedenfalls im deutschen Sprachbereich um die erste Darstellung der Marxschen Theorie handelt, die heute im akademischen Unterricht (aber sicher auch weit darüber hinaus) als Einführung in Marxsche Ökonomie empfohlen werden kann. Mit ihr könnte das immer noch viel verwendete klassische Werk von Sweezy »Theorie der kapitalistischen Entwicklung«, das ja schon vor mehr als 30 Jahren geschrieben wurde, endlich ein brauchbares modernes Äquivalent finden.

Der erste Teil des Buches von März beschäftigt sich mit der Entstehung des Kapitalismus. Es schildert den Über-

gang vom Feudalismus zum Kapitalismus, die Struktur und Entwicklung der frühkapitalistischen Gesellschaft, den Prozeß der ursprünglichen Akkumulation und der Entstehung des freien Arbeiters sowie Entwicklung und Merkmale der industriellen Revolution. Auf dem Hintergrund der Marx'schen Analyse der kapitalistischen Entwicklung stützt sich der Autor dabei im wesentlichen kritisch auf bekannte Untersuchungen von Dobb, Sweezy, Hobsbawm, Nef, Ph. Deane, Landes, Crouzet und Ashton. Die Methode der Marx'schen Analyse, der Historische Materialismus, wird schon im Einleitungskapitel vorgestellt. März konfrontiert diese Methode und die daraus entwickelte Geschichtsdynamik kritisch mit dem entgegengesetzten Standpunkt Max Webers einerseits und mit den Entwicklungstheorien von Schumpeter und Rostow andererseits.

Im zweiten Teil behandelt März die Funktionsweise des Kapitalismus der freien Konkurrenz. Auch dieser Teil setzt mit einer methodischen Reflexion ein, die auf die Frage hinausläuft, ob es zwei »Gattungen« der ökonomischen Wissenschaft, nämlich eine bürgerliche und eine marxistische Nationalökonomie gibt. Nach einer Kritik der Methode der bürgerlichen Ökonomie, aber auch der ideologischen Verzerrungen in der Marx-Rezeption der sogenannten sozialistischen Länder, beantwortet März diese Frage in folgendem Satz: »Es gibt zweifellos nur eine legitime ökonomische Disziplin, die heute von einer verhältnismäßig kleinen Gruppe von linksbürgerlichen und marxistischen Sozialwissenschaftlern betrieben wird. Diese Denker, die hauptsächlich an einigen westlichen Universitäten beheimatet sind, sind durch ein gemeinsames Artmerkmal gekennzeichnet — durch die Anwendung des Marx'schen Instrumentariums auf die sozioökonomischen Probleme der Gegenwart.« Nach dieser methodischen Einleitung konzentriert sich der

zweite Teil auf die Systematik der Marx'schen Theorie des ökonomischen Systems, die im wesentlichen anhand des »Kapitals« und anderer zentraler Schriften von Marx entwickelt wird, und zwar in folgenden Schritten: Wert- und Mehrwerttheorie, das Transformationsproblem von Werten in Preise, der Akkumulationsprozeß des Kapitals und die Marx'sche und marxistische Krisentheorie.

Ein abschließendes Kapitel behandelt den Übergang vom Kapitalismus der freien Konkurrenz zum Monopolkapitalismus, dessen Entwicklung und Funktionsweise allerdings erst in einem dritten Teil dargestellt werden soll, dessen Veröffentlichung der Verfasser für einen späteren Zeitpunkt ankündigt.

Eduard März hat ein sehr reifes und durchdachtes Buch geschrieben, das auch in Details sorgfältig ausgearbeitet ist. Dem Rezensenten, der selbst in der Tradition der orthodoxen (»bürgerlichen«) Ökonomie ausgebildet worden ist, mag es nachgesehen werden, wenn er sich an manchen Stellen eine noch sorgfältigere Auseinandersetzung mit dieser Orthodoxie (und auch eine weitergehende Anwendung »orthodoxer« Instrumente, auch in der Darstellung der Marx'schen Theorie) gewünscht hätte. Die Übereinstimmung mit den grundsätzlichen Aspekten des Buches wird dadurch nicht berührt. Jeder, der eine zutreffende und gleichzeitig leicht lesbare Einführung in die Marx'sche Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung sucht, sollte das Buch von März lesen. Wenn es etwa in der akademischen Nationalökonomie zum Pflichtkanon der Studenten gehören würde, wäre die eingangs dieser Rezension konstatierte Resignation überflüssig. Aber bekanntlich ist die Durchsetzung eines solchen Buches im akademischen Lehrprogramm keineswegs nur eine Funktion seiner Güte.

Winfried Vogt

BENJAMIN WARD

»SIND DIE WIRTSCHAFTS-
WISSENSCHAFTEN AM ENDE?

Aporien und Antworten

(Englischer Titel: »What's wrong with
Economics?«)

Belser Verlag, Stuttgart — Zürich, 1976

Das Werk der Demolierung des neoklassischen Lehrgebäudes ist in den letzten Jahren von verschiedenen Seiten und keineswegs ohne Erfolg vorangetrieben worden. Die massivste und in sich geschlossenste Attacke kommt von den Ökonomen der Neuen — und auch alten — Linken, die sich bei allen Differenzen innerhalb des Spektrums zeitgenössischer Marxismen in der Kritik der bürgerlichen Ökonomie weitgehend einig sind. Ein zweiter Hauptstrom der Kritik leitet sich von der historizistischen und institutionalistischen Tradition her, die vor allem im deutschsprachigen Bereich immer lebendig geblieben war und heute auch in Amerika — unter Berufung auf Veblen und andere — wieder Fuß zu fassen beginnt. So gibt es derzeit in Amerika nicht nur einen Zusammenschluß von linken »Radical Economists«, sondern auch von Institutionalisten mit einem eigenen Organ, dem »Journal of Economic Issues«. Und drittens schließlich werden die theoretischen Fundamente der Neoklassik durch den allgemeinen, keineswegs nur links einzuordnenden antipositivistischen Umschwung in der Erkenntnistheorie und Wissenschaftsmethodologie immer mehr ausgehöhlt. Die vielkommentierte, auch von führenden Vertretern der Zunft nicht geleugnete Ratlosigkeit der Ökonomen angesichts der konkreten wirtschaftlichen Problematik der Gegenwart macht diese latente Malaise der Wissenschaft nur augenfälliger, sie ist aber keineswegs ihr erstes und vielleicht nicht einmal ihr wichtigstes Symptom.

Benjamin Wards neues Buch ver-

sucht eine systematische, aus Gedankenelementen aller drei Strömungen aufgebaute Fundamentalkritik der herrschenden Lehre mit einigen — leider nur sehr flüchtig skizzierten — Denkanstößen zu einer Rekonstruktion der Wirtschaftswissenschaften auf der Basis einer neuen »Weltsicht« oder, wenn man das Modewort nicht lassen kann, eines neuen Paradigmas, zu geben. Soweit seine Auseinandersetzung mit den schon längst als in höchstem Maß fragwürdig erkannten Prämissen und Postulaten der Neoklassik — also *homo oeconomicus*, Rationalität der Entscheidungen, volle Information, stabile Präferenzordnung, Verbot interpersoneller Nutzenvergleiche, Pareto Optima usw. — geht, wird der fachkundige Leser einen wohlgeordneten Aufmarsch bekannter Argumente, aber kaum viel Neues finden. Das ist auch kaum vermeidlich, da auf diesem immer wieder kritisch durchpflügten Feld schon jeder Stein mehrfach umgedreht wurde. Sind doch die Realitätsferne dieser Postulate und der Mangel an empirischem Gehalt der aus ihnen abgeleiteten Modelle bereits Gegenstand allgemeiner Klagen innerhalb der ökonomischen Zunft. Wir lassen daher diesen ganzen Komplex beiseite und wenden uns den originelleren Aspekten der Wardschen Analyse zu.

Originell, wenn auch nicht unproblematisch, ist sicher die Anwendung der von Thomas S. Kuhn entwickelten Wissenschaftsmethodologie auf die Ökonomie. So entnimmt Ward dem Kuhnschen Begriffsraster sowohl die Kriterien für die Existenz einer Wissenschaft wie auch für deren Zustand in Phasen der »Normalität« beziehungsweise »Krise«. Nun ist nach Kuhn eine Wissenschaft als eine besondere Art von sozialem System zu betrachten, das durch die Existenz einer Gemeinschaft (community) von Forschern, die einen Basiskonsens über die Hauptprobleme und Methoden ihres Gegenstandes teilen, konstituiert wird. Die in anderen Erkenntnistheorien domi-

nierende Frage nach einem spezifischen Kriterium der Objektivität wissenschaftlicher Erkenntnisse ist in dieser Betrachtungsweise nicht vorrangig. Von diesem Ansatz ausgehend glaubt Ward nicht nur eine, sondern gleich zwei solche wissenschaftliche »communities« im Bereich der Ökonomie, daher auch zwei legitime Wissenschaften zu entdecken: die Neoklassik (zu der auch die abgeleitete Makroökonomie samt Keynes zählt) und den Marxismus. Beide befinden sich — wiederum nach den Kuhnschen Kriterien — gegenwärtig in einem Zustand der Krise, in dem die für normale Entwicklung kennzeichnende Beschäftigung mit den ständig auftretenden »puzzles« innerhalb des allgemein anerkannten Grundmusters der Wissenschaft, das heißt mit marginalen Problemen, mit der Verfeinerung von Theoremen und der Verbesserung von Methoden, immer weniger befriedigende Resultate zeitigt und in dem immer mehr »Anomalien« auftreten. *Summa summarum* kommt er bei seinem Vergleich der beiden Konkurrenten zu dem Ergebnis, daß zwar die Neoklassik über weitaus überlegene Methoden verfügt, jedoch keine Relevanz zur Erklärung der Realität besitzt; mit dem Marxismus steht es umgekehrt — er hat Relevanz, aber keine Methoden.

Mag auch diese allzu saubere Ausgewogenheit in der Notenverteilung manchem Leser etwas gekünstelt erscheinen — zu dem Schluß hätte man übrigens auch ohne Kuhn kommen können! —, so wird man doch nicht leugnen können, daß Ward hier seinen Finger richtig auf die schwachen und starken Punkte marxistischer und akademischer Lehre gelegt hat. Weniger überzeugend sind manche Details, wie es überhaupt nicht unbedingt sinnvoll erscheint, von zwei Wissenschaften anstatt von zwei Richtungen innerhalb derselben Wissenschaft zu sprechen. Schon der Umstand, daß es heute zwischen (Links-)Keynesianern und (westlichen) Marxisten mehr Übereinstimmung gibt als zwischen den erste-

ren und den Neoklassikern, deutet darauf hin, daß die beiden wissenschaftlichen »communities« nicht so streng getrennt sind, wie Ward es haben will.

Auch die Auswahl der Probleme, die Ward als marxistische »puzzles« bezeichnet, ist einigermaßen befremdend. Hierher zählt er etwa die Frage, wie es Ausbeutung geben kann, wenn die Waren zu ihrem Arbeitswert getauscht werden, oder wieso der Fortschritt (der Produktivkräfte) zur Katastrophe führen kann (S. 81 f.). Die Antwort auf diese Fragen gehört meines Erachtens zum marxistischen Grundmuster, in diesen Punkten hat es auch keine weitere Entwicklung der Theorie seit Marx geben können. Beispiele für echte »puzzles« im Kuhnschen Sinn wären viel eher die fallende Profitrate oder das Problem der Transformation von Werten in Preise — daran haben schon drei Generationen von Marxisten ihren Scharfsinn erprobt, ähnlich wie etwa in der Neoklassik an dem Problem der Kapitaltheorie, der kardinalen und/oder ordinalen Nutzenmessung oder des fehlenden Kettenglieds zwischen Mikro- und Makroanalyse. Auch Wards Hervorhebung von Marcuses »Der eindimensionale Mensch« als einem der wichtigsten Werke der zeitgenössischen marxistischen Ökonomie (S. 102) wird unter marxistischen Ökonomen wenig Zustimmung finden. Aber das sind wie gesagt Details, die der hohen Qualität von Wards kritischem Überblick über den Stand der akademischen Lehre, insbesondere der neoklassischen Mikroökonomie, keinen Abbruch tun. Was leider fehlt, ist eine Einordnung der neo-ricardianischen Cambridge-Schule (Sraffa, Robinson) in die Bestandsaufnahme — eine gerade im Hinblick auf die These von den »zwei Wissenschaften« nicht unwesentliche Lücke.

In welcher Richtung sieht Ward nun die Aufgaben einer Rekonstruktion der ökonomischen Wissenschaft? Keinesfalls — dies wird stark betont — in

einer eklektischen Kombination von marxistischen und neoklassischen Elementen. Eher scheint er einen Weg in der Anreicherung des Marxismus mit einer modernen Theorie der sozialen Interaktion und des Persönlichkeitswandels im Entscheidungsprozeß zu sehen. Eben hier — in dem Begriff des Wandels — liegt ein Schwerpunkt seiner ökonomischen Philosophie und zugleich der vielleicht interessanteste Teil seiner Betrachtungen, die ein weites Feld der Sprach-, Informations- und Entscheidungstheorie kenntnisreich durchschweiften. Der letzte, wissenschafts-methodologische Teil des Buches stützt sich auf die ganze reiche Positivismuskritik der jüngsten Zeit, die sowohl das Prinzip der Wertfreiheit wie jenes der Verifikation beziehungsweise Falsifikation (Popper) durch die Erfahrung ebenso verwirft wie die für den Positivismus grundsätzliche Trennung von Tatsachen, Beobachtungen und Theorien.

Indes, the proof of the pudding is in the eating. So überzeugend die These von der Wertbehaftetheit des ganzen Erkenntnisprozesses von der simpelsten Beobachtung bis zur Theoriebildung auch sein mag, der Versuch Wards, die Möglichkeit einer (objektiven) Wahrheitsfindung in der Welt der

Werte am Beispiel des in der Rechtswissenschaft üblichen Verifikationsverfahrens zu demonstrieren, scheint mir nicht gerade geglückt. Handelt es sich doch in diesem Bereich — selbst wenn, wie Ward uns versichert, auch hier eine »Wissenschaft im Sinne Kuhns« vorliegt — typischerweise um die Interpretation von außen gesetzter Normen, die selbst nicht den Gegenstand der juristischen Argumentation bilden. Gerade hier sind also die leitenden Wertvorstellungen vorgegeben, sie werden nicht von den Juristen »gefunden«. Das Verhältnis des Juristen zum System der Rechtsnormen ähnelt also durchaus dem des wertfrei sein wollenden Ökonomen zur Politik, von der er die Vorgabe der Ziele verlangt, um dann seinen Instrumentenkasten zur Erreichung dieser Ziele in Bewegung zu setzen. Es steht zu hoffen, daß Ward — oder ein anderer — in einem nächsten Buch ein besseres Beispiel zur Lösung des schwierigen Problems der Verifikation von Werten anbieten wird. Jedenfalls zeigt sich — wie immer am Konkretisierungsversuch —, daß auch die neue, nicht-positivistische Wissenschaftslehre noch lange mit den ihr eigenen ungelösten »puzzles« beschäftigt sein wird.

Maria Szecsi